
Myanmar: nueva política que defiende los derechos indígenas ya corre peligro

En los últimos años se ha dado un proceso de cambio importante en Myanmar, de lo cual resulta significativa la victoria de la NLD (Liga Nacional por la Democracia) (1) en las elecciones de noviembre de 2015. Mucho menos conocida fuera de Myanmar, pero ciertamente igual de significativa, fue la promulgación en enero de 2016 de una nueva Política Nacional sobre el Uso de la Tierra (NLUP, por su sigla en inglés). La política fue dada a conocer como parte de la última iniciativa del gobierno saliente antes de que el poder fuera transferido al gobierno entrante de la NLD, en abril de 2016. La política en sí fue el resultado de un proceso de un año de consulta y revisión sin precedentes, supervisado en gran medida por el Ministerio de Medio Ambiente, Conservación y Forestación, bajo los auspicios de un organismo interministerial creado por el vicepresidente. Nunca antes visto en otros procesos políticos, se ha registrado que la NLUP tuvo un total de por lo menos 91 consultas públicas, incluidas 17 consultas encabezadas por el gobierno y por lo menos 74 por organizaciones de la sociedad civil en más de 40 municipios, e incluidos 4 grandes talleres de consulta a escala nacional. (2) Se prevé que la NLUP actúe como documento rector en la redacción de una Ley Nacional de Tierras y en la reforma de leyes existentes, como la anticuada Ley de Adquisición de Tierras de 1894 y la Ley de Administración de Tierras Vacías, en Barbecho y Vírgenes, que es la ley máxima que facilita la asignación de tierras indígenas consuetudinarias a los inversionistas.

El documento resultante es en gran medida un documento de compromiso que contiene 13 partes clave que delinean la política gubernamental en diferentes temas. Dichas partes incluyen aspectos generales tales como la administración y la planificación del uso de la tierra, y otros más específicos centrados en el otorgamiento de concesiones de tierras de propiedad estatal; los procedimientos relacionados con la adquisición de tierras; la indemnización por reasentamiento; la fijación de impuestos; el monitoreo y la evaluación de las tierras, así como, sobre todo, los derechos de uso de la tierra de las nacionalidades étnicas; y la igualdad de derechos de hombres y mujeres. La NLUP ha sido criticada por algunos activistas por no ir lo suficientemente lejos como para detener las concesiones de tierras y las inversiones relacionadas con la tierra. No obstante, la NLUP es destacable porque establece importantes reformas en la gobernanza de la tierra que intentan reglamentar, restringir y sugerir soluciones políticas a muchos de los conflictos actuales en torno a la tierra, en especial el acaparamiento de tierras y la venta de tierras de concesiones y arrendamientos de tierras del Estado en tierras tradicionales de diversos grupos étnicos. De hecho, se podría decir que la política es un cambio significativo del marco de gobernanza de la tierra verticalista de Myanmar. El fuerte reconocimiento de la tenencia consuetudinaria, si se aplica en la ley, apartaría a Myanmar de algunos de sus vecinos más autoritarios, como Vietnam, Camboya y Laos.

La NLUP en sí misma es importante porque contiene los siguientes principios básicos: “Reconocer jurídicamente y proteger los derechos legítimos de tenencia de la tierra de las personas, tal como lo reconoce la comunidad local, prestando especial atención a los grupos vulnerables como los pequeños agricultores, los pobres, las nacionalidades étnicas y las mujeres”. Cabe destacar aún más la importancia de la NLUP porque por primera vez pretende reconocer y proteger las

reivindicaciones de tenencia de tierras tanto consuetudinarias como comunitarias. A este respecto, la parte 8 sobre los Derechos de Uso de la Tierra de las Nacionalidades Étnicas es la sección más importante, dedicada enteramente al reconocimiento y la protección de la tenencia de tierras de los grupos étnicos de Myanmar. El artículo 64 establece que “los sistemas de tenencia consuetudinaria de uso de la tierra serán reconocidos por la Ley Nacional de Tierras para asegurar la toma de conciencia, el cumplimiento y la aplicación de las prácticas tradicionales de uso de la tierra de las nacionalidades étnicas, el reconocimiento formal de los derechos consuetudinarios al uso de la tierra, la protección de esos derechos y la aplicación de mecanismos imparciales de resolución de disputas a los que se podrá acceder fácilmente”.

La sección Derechos sobre Tierras Étnicas continúa en esta línea. En sus 11 artículos reconoce prácticas consuetudinarias del manejo de la tierra; protege a las tierras étnicas de ser asignadas en concesiones de tierras; reconoce y protege sistemas de cultivo de rotación; reconoce la necesidad de que exista una participación real de las nacionalidades étnicas en las decisiones relativas a sus tierras; reconoce la importancia de los procedimientos consuetudinarios de resolución de controversias por la tierra; y establece principios básicos para la resolución de conflictos históricos en torno a la tierra y pueblos desplazados. De aplicarse en la legislación, estos cambios representarían un importante alejamiento de la actual gobernanza verticalista de las tierras tradicionales de Myanmar.

Cabe resaltar que la Parte 9 de la NLUP contiene un capítulo específicamente enfocado en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, que fue incluido después de mucho debate y cabildeo de grupos locales de la sociedad civil que trabajan por la igualdad de género en Myanmar. Las mujeres tienen una desventaja significativa en este país. Esto es una realidad, en particular, en temas relacionados con la tierra, que se considera en gran medida dominio de los hombres y donde es común que las mujeres no estén incluidas en los documentos de registro de tierras. (3) La Parte 9 de la NLUP no es extensa, consiste sólo de 2 artículos. Pero el artículo 75 enuncia 8 derechos específicos sobre la tenencia de la tierra que deben otorgarse a las mujeres. Éstos incluyen el derecho a poseer la propiedad en carácter individual o como co-propietario de un título; el derecho a la tierra cuando muere un cónyuge, o cuando la propiedad se divide en caso de divorcio; y el derecho a participar y representar a la comunidad cuando se trata de tomar decisiones relativas a la tierra.

La NLUP de 2016 parece ser el indicio de un cambio de rumbo sustancial del país hacia un sistema de gobernanza de la tierra más democrático y participativo, que respeta los derechos de las comunidades rurales y étnicas, las cuales desde largo tiempo atrás han reclamado frente al acaparamiento de tierras patrocinado por el Estado. Sin embargo, el 11 de noviembre de 2016, apenas 10 meses después de la aprobación de la NLUP, una oscura pero poderosa comisión del Parlamento Nacional conocida como la *Comisión Especial para el Análisis de Asuntos Legales y Especiales* (en adelante, Comisión Especial) presentó un memorando al Parlamento. El memorando, después de referirse al artículo 37 de la Constitución de 2008 - que fue redactado por los militares y declara al Estado como propietario original de todos los recursos naturales por encima y por debajo de la tierra - establece que la NLUP contiene 6 “hechos inapropiados e irrelevantes” que deberían ser retirados del documento y 6 elementos que “deberían necesariamente ser añadidos”.

En consonancia con el carácter secreto de la Comisión Especial (4), el memorando no se ha hecho público a pesar de que fue presentado al parlamento nacional. De hecho, la existencia del documento sólo fue conocido por los círculos vinculados a la reforma agraria semanas después a través de una breve mención en el periódico local en idioma inglés, *Myanmar Times*, lo que dio lugar a una investigación más profunda por parte de los organismos donantes. El documento está firmado

por U Shwe Mann, Presidente de la Comisión, con fuerte poder político en el gobierno. Antiguo general, presidente del anterior partido gobernante USDP y vocero de la Cámara de Diputados del parlamento nacional del gobierno anterior, U Shwe Mann y su familia mantienen importantes intereses económicos en todo el país, en especial inversiones en el agronegocio. (5) Es importante destacar que U Shwe Mann es considerado un aliado cercano de la líder de la NLD y Consejera de Estado Daw Aung San Suu Kyi. En efecto, en la prensa se informó ampliamente en 2015 que U Shwe Mann fue purgado del partido político del USDP por estar demasiado cercano a la líder de la NLD. Aunque perdió su escaño en las elecciones de 2015, U Shwe Mann fue nombrado por la Consejera de Estado para la Comisión Especial, en lo que algunos consideraron una recompensa por haberla apoyado cuando intentó iniciar una reforma constitucional en la legislatura anterior. (6)

Mirando los 6 puntos que figuran como “hechos inapropiados e irrelevantes que deben ser excluidos”, el primer y el último punto son posiblemente los menos controvertidos. El primero refiere a la creación de una entidad que administre la información sobre la tierra, y el último a la eliminación de una referencia a la revisión del documento de política cada 5 años. El primer punto citado en el memorando se refiere al Artículo 18 de la NLUP, que propone una entidad “dedicada” a gestionar la información sobre las tierras de todo el país. Cuando se pronuncia en contra de esa entidad, la Comisión Especial aparentemente no se ha dado cuenta de que ese organismo ya existe en la forma del proyecto Un Mapa Myanmar (*One Map Myanmar*), que tiene como objetivo consolidar la data e información espacial relacionados con la tierra entre diferentes líneas ministeriales. (7) Sobre el último punto, la Comisión Especial sostiene que una actualización periódica de la política requeriría una actualización periódica de la ley y que eso sería inviable, aunque no se exponen las razones de dicha opinión. Dada la importancia de la política de tierras y la actual situación cambiante de Myanmar, parecería totalmente razonable revisar tanto la política de tierras como la ley cada 5 años.

La segunda cuestión identificada por la Comisión Especial para descartar se refiere a la referencia al establecimiento de tribunales especiales y un proceso de arbitraje tripartito independiente para la resolución de conflictos de tierras. El Artículo 42 de la NLUP propone ese sistema independiente de reclamaciones precisamente porque el marco jurídico actual ha demostrado ser insuficiente para resolver numerosos conflictos de tierras. No hay un reconocimiento de las tierras comunitarias comunales, de la propiedad consuetudinaria de la tierra ni de la agricultura de rotación en el marco jurídico actual, y de hecho, la anteriormente mencionada Ley de Administración de Tierras Vacías, en Barbecho y Vírgenes legaliza actualmente la concesión de tierras comunales tradicionales y de tierras en barbecho a inversionistas privados. Al ordenar la supresión del órgano de arbitraje independiente (aún por establecerse), la Comisión Especial parece estar ya enviando una señal clara de que debe continuar el statu quo de la hegemonía estatal sobre la tierra.

La tercera cuestión que la Comisión Especial propone suprimir es tal vez la más preocupante: ¡la eliminación total de la Parte 8 referida a los derechos sobre la tierra de las nacionalidades étnicas! Como se explicó anteriormente, la Parte 8 es el capítulo principal de la NLUP, que da una orientación explícita en cuanto a brindar seguridad en materia de tenencia sobre los sistemas informales de propiedad de la tierra y los sistemas tradicionales de tenencia comunal y gestión de recursos naturales que predominan actualmente en la gobernanza de la tierra para las nacionalidades étnicas de Myanmar, en particular para las de las zonas altas de montaña. Sorprendentemente, la Comisión Especial justifica la eliminación de la Parte 8 con el argumento de que la legislación actual (específicamente las Leyes sobre Tierra e Ingresos; la Ley sobre Pueblos y Aldeas, la Ley de Administración de Tierras Vacías, en Barbecho y Vírgenes, la Ley sobre Tierras de Cultivo y la Ley Forestal) ya respeta los derechos consuetudinarios, los cuales, de hecho, son de competencia de los respectivos departamentos. No obstante, las palabras “consuetudinario” y “tradicional” no aparecen ni una sola vez, ya sea en la Ley Forestal (1992), la Ley sobre Tierras de

Cultivo (2012), o la Ley sobre Administración de Tierras Vacías, en Barbecho y Vírgenes (VFV) (2012). Además, varios grupos que trabajan por los derechos étnicos critican la Ley VFV por considerar que es uno de los principales métodos mediante los cuales el Estado de Myanmar facilita actualmente la transferencia de tierras étnicas tradicionales y recursos naturales a inversionistas privados para emprender proyectos de desarrollo. Esto ha sido una fuerte fuente de conflicto entre el Gobierno de la Unión de Myanmar y los grupos étnicos. Además, el capítulo 8 es la única sección de la NLUP que específicamente reclama que una nueva Ley de Tierras reconozca la tenencia consuetudinaria y proporcione los medios para registrar legalmente los actuales acuerdos consuetudinarios en materia de tenencia de la tierra. La supresión del capítulo 8 socavaría considerablemente los regímenes tradicionales de tenencia de la tierra de personas pertenecientes a las nacionalidades étnicas, al no tener en cuenta sus particulares modos de vida y sistemas de gobernanza de la tierra.

La protección y el reconocimiento de la agricultura de rotación también están destinados a ser suprimidos por la Comisión Especial, que aduce que el sistema agrícola tradicional practicado por los grupos étnicos de las tierras altas “deteriora el ambiente natural”. La Comisión propone que el sistema sea “sustituido por prácticas agrícolas avanzadas, tales como el cultivo de tierras altas, el cultivo en terrazas, la agrosilvicultura”. El pedido de eliminar cualquier referencia a la protección de ese sistema tradicional deja de manifiesto la escasa comprensión de la complejidad de los regímenes de tenencia de la tierra en las zonas rurales del país. Esa eliminación también parece querer mantener la actual política de erradicación del cultivo itinerante, que ha fracasado, tanto en Myanmar como en toda la región. Los medios de vida de las nacionalidades étnicas, en particular las que viven en las zonas de montaña de Myanmar, son actualmente muy vulnerables debido a la inseguridad de la tenencia de la tierra en esas zonas donde no se tienen en cuenta sus sistemas tradicionales de manejo de la tierra y los recursos naturales. Actualmente, esos sistemas tradicionales no están reconocidos o protegidos en la legislación de Myanmar y, al respecto, el capítulo 8 de la NLUP proporciona una orientación general para el desarrollo de futuros marcos de gobernanza de la tierra en torno no sólo al contexto particular de las nacionalidades étnicas que residen en las zonas de montaña sino también de los derechos de los titulares consuetudinarios. Las demandas de eliminar las referencias a la protección y el reconocimiento de los sistemas de cultivo de rotación, así como la supresión de los Derechos a la tierra de las nacionalidades étnicas, probablemente será percibida como una gran traición al carácter abierto y participativo del proceso de consulta de la NLUP. Además, de acuerdo a los observadores de Myanmar entrevistados por investigadores de campo del WRM, esta medida corre el riesgo de dañar la confianza de las organizaciones de la sociedad civil étnicas así como de representantes de grupos armados étnicos que actualmente trabajan con el gobierno de Myanmar para negociar un cese al fuego y un acuerdo de paz a escala nacional que ponga fin a los conflictos que han plagado Myanmar en los últimos 60 años. Más aún que el manifiesto electoral de la NLD se compromete a “resolver los problemas entre los grupos étnicos a través del diálogo basado en el respeto mutuo”. (8)

Por si el reclamo de eliminar los derechos étnicos a la tierra así como toda referencia a la protección y el reconocimiento de la agricultura itinerante no fuera lo suficientemente malo, la Comisión Especial pide además que se elimine toda referencia a la igualdad de derechos entre hombres y mujeres con relación a la tenencia de la tierra, incluso en la Parte 8(a) de los principios básicos mencionados anteriormente, y presumiblemente también la Parte 9 sobre la “Igualdad de Derechos de Hombres y Mujeres”. En la extraña lógica de la Comisión Especial, el pedido de supresión de esas medidas se basa en el temor a que la unidad étnica se vea afectada, supuestamente porque los grupos étnicos desean seguir discriminando a las mujeres en cuanto a la propiedad de la tierra. No se ofrece evidencia alguna de eso. La afirmación se basa más en las opiniones personales de los miembros de la Comisión Especial - todos ellos hombres - que en cualquier otro tipo de evidencia

empírica. De hecho, como las actividades en todo el mundo en ocasión de la celebración del Día Internacional de la Mujer el 8 de marzo han subrayado una vez más, la situación actual de los derechos de las mujeres a la tierra, incluso en Myanmar, demuestra que es necesario crear conciencia sobre los derechos de las mujeres en la gobernanza de la tierra por parte de los organismos gubernamentales, en Myanmar y en otros lugares.

Después de reclamar la supresión de los puntos anteriores, la Comisión Especial establece a continuación 6 puntos detallados que deberían agregarse a la política actual. Algunos de ellos se refieren al funcionamiento de distintas entidades administrativas del gobierno. Sin embargo, el tono abrumador de muchas de las enmiendas propuestas se relaciona con mantener los intereses de las empresas y la capacidad del Estado para adquirir a la fuerza todas las tierras que considere necesarias. Los argumentos se resumen en la siguiente exposición de razones tomadas de la cláusula seis del memorando: “En cuanto al Estado, el propietario original de todos los recursos de la tierra, de ser necesario, tiene plenos derechos para adquirir y manejar tierras de interés público que deban ser incluidas en la política. Cambiar el uso de la tierra de agrícola a otras tierras y la monopolización de la tierra aumenta en gran medida los precios de la tierra y, por consiguiente, los inversionistas nacionales y extranjeros se enfrentan a dificultades. Por lo tanto, los gobiernos estatales o regionales o el gobierno de la Unión (de Myanmar) necesitan adquirir tierras pagando una compensación con valor fijo con el fin de hacer uso de la tierra de manera eficaz y fructífera”.

En la actualidad no se sabe cómo seguirá la impugnación que hace la Comisión Especial a los deseos de reforma agraria de la mayoría de la población, expuestos en un extenso proceso de un año. El memorando de la Comisión Especial parece estar avanzando lentamente en el aparato gubernamental. Sin embargo, la pregunta que surge es qué impacto tendría el intento por parte del Gobierno de llevar a cabo de manera unilateral tales medidas sobre la confianza y la buena voluntad que, según informes, se creó entre el gobierno y los ciudadanos, la sociedad civil y los grupos de nacionalidad étnica que participaron en el proceso de consulta de un año sobre la NLUP. Por otra parte, tal medida ¿no sería como una bofetada ante los incipientes esfuerzos de un proceso de consulta nacional en torno a la formulación de políticas y leyes? Mirado de afuera, el ataque a la NLUP aparece como parte de una batalla más amplia entre quienes anhelan la tierra y la reforma agraria por un lado y los intereses comerciales que quieren mantener el statu quo por el otro.

Sin embargo, quizás lo más preocupante de este caso sea que un órgano parlamentario, en gran medida no elegido pero misteriosamente poderoso, parece ejercer una influencia significativa sobre la agenda de la reforma agraria de Myanmar. ¿Permitirá el gobierno de Myanmar que los deseos del pueblo sean anulados por una institución tan sigilosa?

Artículo compilado por la Secretaría del WRM, a partir de la información proporcionada por los investigadores de campo del WRM y la información citada a continuación

(1) NDL son las siglas en inglés de la Liga Nacional por la Democracia. El partido fue fundado en 1988 y actualmente es el partido de gobierno de Myanmar, con Daw Aung San Suu Kyi como Presidente and Consejero de Estado de Myanmar.

(2) Forbes, E., (2017). *Civil Society Participation in Land Policy Making: the innovative experience of Myanmar's pre-consultation on the National Land Use Policy. Mekong Regional Land Governance Project*. Vientiane and Yangon.

(3) Namati, (2016). *Gendered aspects of land rights in Myanmar: Evidence from Paralegal Casework*. págs. 5-6.

-
- (4) <http://frontiermyanmar.net/en/law-reform-a-daunting-challenge>
 - (5) http://www2.irrawaddy.com/article.php?art_id=14151&page=3
 - (6) <http://www.mmtimes.com/index.php/national-news/nay-pyi-taw/18853-thura-u-shwe-mann-appointed-to-head-own-legislative-commission.html>
 - (7) <https://cdeweb4.unibe.ch/Pages/News/149/OneMap-Myanmar-New-CDE-project-launched.aspx>
 - (8) http://www.burmalibrary.org/docs21/NLD_2015_Election_Manifesto-en.pdf