



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
15 de marzo de 2007  
Español  
Original: inglés

---

### Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

#### Sexto período de sesiones

Nueva York, 14 a 25 de mayo de 2007

Tema 3 del programa provisional\*

**Tema especial: “Territorios, tierras y recursos naturales”**

### Información recibida de los Gobiernos\*\*

#### Australia

##### *Resumen*

En el presente informe se describe la política del Gobierno de Australia dirigida a mejorar la situación de los pueblos aborígenes australianos mediante el suministro de los instrumentos necesarios para que puedan aprovechar mejor las tierras indígenas que poseen. En términos amplios, la política consiste en garantizar que se reconozcan los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y que esos derechos se utilicen para proporcionarles beneficios económicos y sociales. En el presente informe se describe de qué modo esta política se está poniendo en práctica mediante la reforma de la legislación relativa a los derechos sobre las tierras y el sistema de títulos de propiedad de los nativos.

---

\* E/C.19/2007/1.

\*\* El presente informe se publica con retraso para incluir en él la información más reciente.



## Reforma de las tierras indígenas en Australia

### I. Las tierras indígenas en Australia

1. La tierra es un elemento central de la vida y el bienestar de los aborígenes australianos. Constituye la base de la historia y la cultura indígenas, es fundamental para las creencias espirituales de estos pueblos y puede proporcionar un sustento económico. Los pueblos indígenas han adquirido derechos de propiedad y de otro tipo sobre tierras en Australia de diversas formas, y alrededor del 16% del continente es actualmente propiedad de personas indígenas o controlado por ellos<sup>1</sup>.

2. Los pueblos indígenas han adquirido derechos sobre tierras fundamentalmente a través de regímenes jurídicos en este ámbito. Todos los estados y territorios del país, a excepción de Australia Occidental, cuentan con algún tipo de régimen de derechos sobre la tierra reconocido por ley, como consecuencia de los cuales se han concedido tierras a las comunidades indígenas tras procesos de reivindicación de los derechos o de transferencia establecidos por ley.

3. La primera norma relativa a los derechos sobre la tierra que permitió a los pueblos indígenas reivindicar sus derechos fue la Ley de derechos de los aborígenes sobre las tierras (Territorio del Norte) de 1976. Ese régimen estaba basado en las conclusiones y recomendaciones de la Comisión Woodward, creada por el Gobierno australiano para inquirir acerca de los derechos de los aborígenes sobre la tierra. La ley dispone que se otorguen a fondos de tierras aborígenes los terrenos en el Territorio del Norte que tradicionalmente pertenecían a grupos indígenas y que estos los administren en beneficio de los propietarios aborígenes tradicionales.

4. Aunque los derechos sobre la tierra reconocidos por ley varían, la forma de tenencia más común son los títulos inalienables de propiedad absoluta en manos de la comunidad. De acuerdo con esa forma de tenencia, los pueblos aborígenes poseen, a título grupal más que individual, una extensión de tierra en particular y tienen prohibido vender sus derechos. Con frecuencia, existen otras restricciones establecidas por ley que limitan la capacidad de los pueblos indígenas de administrar sus derechos sobre la tierra. Esas restricciones pueden consistir en la prohibición de hipotecar las tierras o la obligación de obtener una autorización o el establecimiento de plazos máximos para arrendarlas. Las restricciones se deben a la necesidad de garantizar que las futuras generaciones puedan disfrutar de las tierras. Sin embargo, las limitaciones de las oportunidades de desarrollo económico debidas a las restricciones han cuestionado la conveniencia de mantener el nivel actual de restricciones, y se está analizando la posibilidad de lograr un equilibrio más adecuado.

5. Además de los derechos sobre las tierras reconocidos por ley, se han reconocido los títulos de los nativos sobre las tierras desde la decisión del Tribunal Superior de Australia en el caso *Mabo*<sup>2</sup>. A diferencia de los derechos sobre la tierra reconocidos por ley, que incluyen el reconocimiento de diversos derechos mediante legislación, el título de propiedad de los nativos significa que se reconocen los derechos de propiedad y de otra índole preexistentes. El título de propiedad de los

---

<sup>1</sup> *Overcoming Indigenous Disadvantage* informe de 2005. Esto no incluye las tierras en las que hay derechos e intereses a títulos de propiedad de los nativos.

<sup>2</sup> *Mabo c. Queensland* (No. 2) (1992) 175 CLR 1.

nativos es el reconocimiento, en la legislación australiana, de que algunos pueblos indígenas siguen teniendo el derecho a poseer tierras y aguas derivado de sus leyes y costumbres tradicionales. Los derechos de los títulos de propiedad de los nativos pueden comprender desde el derecho a poseer, ocupar, utilizar y usufructuar tierras y aguas en forma exclusiva hasta derechos menores, como el derecho a la caza, la pesca y la recolección.

6. La Ley sobre títulos de propiedad de los nativos de 1993 se promulgó después de la decisión del caso *Mabo* a fin de proporcionar un sistema para que se reconocieran esos derechos. La Ley incluye un régimen sobre las acciones futuras que regula los acontecimientos que puedan afectar los títulos de propiedad de los nativos y otorga a quienes los posean y quienes los reivindiquen el derecho a entablar negociaciones sobre algunas acciones futuras. También dispone que se firmen acuerdos sobre la utilización de las tierras indígenas, de carácter voluntario, entre un grupo nativo poseedor de un título de propiedad y otras personas sobre la utilización y administración de las tierras y aguas.

7. Además del reconocimiento de derechos sobre las tierras reconocidos por ley y el de los títulos de propiedad de los nativos, los pueblos indígenas de Australia han obtenido derechos sobre la tierra de varias otras formas. El Fondo de Tierras de los Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres se creó en reconocimiento de que muchos indígenas no podían hacer valer sus títulos de propiedad de los nativos debido al desposeimiento. La Corporación de Tierras Indígenas utiliza dinero del Fondo para adquirir y administrar tierras en nombre de indígenas australianos. En otras partes de Australia se han reservado tierras en beneficio de los pueblos indígenas. Por ejemplo, en Australia Occidental, donde no hay leyes sobre el derecho a la tierra, hay grandes extensiones ocupadas por reservas indígenas. Los pueblos indígenas también han obtenido el control de tierras mediante la propiedad y la administración conjunta de parques nacionales.

8. En la actualidad, el Gobierno de Australia está aplicando reformas relativas a las tierras indígenas, en particular en cuanto a los títulos de propiedad y los derechos sobre la tierra de los nativos. El objetivo de esas reformas es garantizar un sistema eficaz de reconocimiento de los derechos sobre las tierras y que éstos puedan generar beneficios sociales y económicos para los pueblos indígenas.

## **II. Reforma de los derechos sobre las tierras: Ley de derechos de los aborígenes sobre las tierras (Territorio del Norte) de 1976**

9. La Ley de derechos de los aborígenes sobre las tierras, promulgada hace más de 30 años, ha logrado devolver tierras a los dueños aborígenes tradicionales y en la actualidad, aproximadamente el 45% del Territorio del Norte está en manos o bajo el control de pueblos indígenas<sup>3</sup>. Sin embargo, la Ley no ha tenido grandes resultados en cuanto al aumento del bienestar de los pueblos indígenas en general. A pesar de la amplitud del territorio que controlan, los pueblos indígenas han obtenido escasos beneficios económicos duraderos de las tierras que poseen y siguen en situación desventajosa desde el punto de vista socioeconómico.

<sup>3</sup> *Overcoming Indigenous Disadvantage* informe de 2005.

10. El principal objetivo de las reformas de la Ley es facilitar un mayor nivel de desarrollo económico en las tierras de los aborígenes y, al mismo tiempo, mantener la naturaleza inalienable y comunitaria de los títulos de propiedad, reconocida como una característica importante de los derechos de los pueblos aborígenes.

11. Uno de los elementos más significativos de las reformas es la adopción de un plan de arrendamiento de municipios. Este plan, de carácter voluntario, facilitará la propiedad de viviendas y el establecimiento de empresas en los municipios, lo que dará como resultado la normalización de esas zonas. Los fondos de tierras de los aborígenes podrán firmar contratos de arrendamiento de 99 años de duración con entidades determinadas por el gobierno del Territorio del Norte o el Gobierno de Australia. La entidad, entonces, podrá subarrendar las tierras, que podrán ser hipotecadas, a personas y empresas. Se han iniciado negociaciones con varias comunidades que se mostraron interesadas en el plan.

12. Las reformas también hacen más flexibles las disposiciones acerca del reconocimiento de otros derechos sobre tierras de los aborígenes. Para que los fondos de tierras de los aborígenes puedan otorgar esos derechos más libremente, se exigirá el consentimiento del Ministro de la Familia, Servicios para la Comunidad y Asuntos Indígenas en menos casos. Por ejemplo, sólo se requerirá su consentimiento cuando se otorgue un arrendamiento o licencia por un período superior a 40 años (antes era de 10 años). A fin de que las instituciones financieras estén dispuestas a aceptar un arrendamiento como garantía para un préstamo, se puede proporcionar por adelantado el consentimiento a la hipoteca o la transferencia de los derechos de un arrendatario.

13. El Gobierno de Australia entiende que los cambios en las disposiciones relativas a la tenencia de la tierra por sí solos no aseguran que los pueblos indígenas tengan la capacidad financiera suficiente para garantizar un préstamo. Por consiguiente, el Gobierno de Australia está prestando apoyo a los pueblos indígenas mediante un programa para la propiedad de viviendas en tierras indígenas. El programa, junto con otras medidas complementarias, brindará acceso a préstamos hipotecarios asequibles, descuentos en el precio de compra de viviendas y capacitación sobre la administración de fondos. Este apoyo no sólo estará disponible para pueblos del Territorio del Norte, sino también para jurisdicciones en todo el país donde se puedan arrendar tierras indígenas a largo plazo. El Gobierno de Australia actualmente colabora con los gobiernos de los estados para que los pueblos indígenas de Australia puedan acceder al programa.

14. Además de los cambios en las condiciones de arrendamiento, la reforma de la Ley de derechos de los aborígenes sobre las tierras promoverá el desarrollo económico. Por ejemplo, las reformas incluyen disposiciones para reducir el tiempo de negociación para el otorgamiento de una licencia para realizar actividades de exploración en tierras aborígenes, manteniendo la tradicional capacidad de veto (autoridad para no dar el consentimiento) de los dueños. Dado que la exploración y la minería son los principales medios por los que los pueblos aborígenes obtienen beneficios económicos de sus tierras, estos cambios podrían tener efectos positivos. Además, las reformas alentarán la participación local en las decisiones sobre la explotación de tierras indígenas, lo que se facilitará mediante la delegación de atribuciones del Consejo de Tierras a grupos regionales y la aclaración de los procedimientos para establecer nuevos consejos de este tipo.

### III. Reforma de los títulos de propiedad de los nativos: Ley sobre títulos de propiedad de los nativos de 1993

15. Los títulos de propiedad de los nativos se empezaron a reconocer en Australia en 1992 y, por tanto, es un concepto mucho más nuevo que el de los derechos sobre las tierras reconocidos por ley. En los 14 años de vigencia del sistema de títulos de propiedad de los nativos, se han realizado 95 determinaciones de títulos de propiedad de los aborígenes y se han registrado 266 acuerdos de utilización de tierras indígenas<sup>4</sup>. Sin embargo, sigue habiendo un enorme número de demandas sin resolver y los interesados de todo el sistema reconocen que los procesos actuales para el reconocimiento de los títulos de propiedad de los nativos siguen siendo costosos y lentos.

16. Las reformas del sistema de títulos de propiedad de los nativos incluyen cambios estructurales necesarios para garantizar que el sistema brinde resultados efectivos en forma más rápida para todas las partes y se fomente el logro de acuerdos antes que el litigio. Algunas de las reformas se aplicarán mediante enmiendas legislativas<sup>5</sup>, mientras que otras se lograrán mediante iniciativas no legislativas.

17. A fin de evitar que se malgasten los recursos y haya demoras innecesarias, las reformas promoverán una mejor coordinación entre la Corte Federal de Australia y el Tribunal Nacional de los Derechos de la Población Autóctona, organismos que desempeñan funciones importantes en el sistema de títulos de propiedad de los nativos. El Tribunal será el principal responsable de mediar en cuestiones relativas a los títulos de los nativos y se eliminarán las oportunidades de mediación simultánea de la Corte Federal y el Tribunal Nacional. Para que la mediación resulte eficaz, las partes y sus representantes deberán participar en ella de buena fe.

18. De conformidad con la política del Gobierno australiano de alentar la resolución de demandas de títulos de propiedad de los nativos mediante acuerdos, las reformas propuestas permitirán que el Tribunal formule recomendaciones y conclusiones en relación con asuntos relativos a las demandas. Se espera que esas recomendaciones y conclusiones, aunque son de naturaleza no vinculante, proporcionen orientación a las partes para que puedan alcanzar una solución negociada. Las nuevas orientaciones sobre la financiación para los demandados en este tipo de casos<sup>6</sup> constituyen otro medio de ayudar a las partes a alcanzar un acuerdo. Las nuevas orientaciones ampliarán los casos en que se proporciona financiación durante el proceso sobre el derecho a negociar y, al mismo tiempo, limitarán las circunstancias en que se brinde asistencia financiera para los procedimientos judiciales.

19. También se está reformando el funcionamiento de los órganos de representación de títulos de propiedad de los aborígenes y las entidades jurídicas fijadas por ley. Los órganos de representación de títulos de propiedad de los

---

<sup>4</sup> Al 5 de febrero de 2007 ([www.nntt.gov.au](http://www.nntt.gov.au)).

<sup>5</sup> El proyecto de ley de enmienda de los títulos de los nativos de 2006 se presentó al Parlamento australiano el 7 de diciembre de 2006 y se remitió al Comité de Asuntos Jurídicos y Constitucionales del Senado. Cuando se redactó este documento, el proyecto de ley aún no se había aprobado.

<sup>6</sup> *Guidelines on the Provision of Financial Assistance by the Attorney-General under the Native Title Act 1993*.

aborígenes son financiados por el Gobierno australiano para prestar servicios jurídicos y servicios conexos a quienes reclaman títulos de nativos y a quienes los poseen en el marco de la Ley sobre títulos de propiedad de los nativos y las entidades jurídicas fijadas por ley son responsables de administrar los derechos a los títulos de propiedad de los nativos una vez que la Corte Federal de Australia decide que existe un título de ese tipo. La capacidad de quienes reclaman y poseen títulos de ese tipo para proteger sus derechos está intrínsecamente vinculada al desempeño de los órganos de representación de títulos de propiedad de los aborígenes y las entidades jurídicas fijadas por ley.

20. Las reformas propuestas de los órganos de representación de títulos de propiedad de los aborígenes incluyen el reemplazo del actual sistema de reconocimiento indefinido por arreglos de plazo fijo. Se espera que, en consecuencia, esos órganos se centren más en el logro de resultados para sus clientes. Las reformas relativas a las entidades jurídicas fijadas por ley incluirán la ampliación de las circunstancias en que los órganos de representación de títulos de propiedad de los aborígenes pueden prestarles asistencia, el aumento de su acceso a las fuentes de asistencia existentes, la autorización de que recuperen algunos costos de quienes usan las tierras y se benefician del acceso a tierras con títulos de propiedad de los nativos, y la ampliación de la base de conocimientos de que disponen mediante la autorización a quienes poseen títulos de propiedad distintos de los de nativos a incorporarse a estas entidades jurídicas, si los poseedores de títulos de propiedad de los nativos así lo desean. Esas reformas se complementan con medidas no legislativas, como impartir capacitación para mejorar la capacidad de los órganos de representación de títulos de propiedad y las entidades jurídicas fijadas por ley.

21. Finalmente, las reformas están dirigidas a mejorar la comunicación y la transparencia en el sistema de títulos de propiedad de nativos. Esto se logra, en gran medida, mediante reuniones periódicas y foros en los que participan todos los interesados. En consecuencia, se obtendrán resultados en el ámbito de los títulos de propiedad de los nativos en forma más rápida, asequible y eficaz.

#### **IV. Conclusión**

**22. El Gobierno australiano está comprometido con el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la tierra. Sin embargo, a este empeño se añade la conciencia de que el mero reconocimiento no reducirá las desventajas que enfrentan los australianos indígenas: el reconocimiento simbólico debe ir acompañado de medidas prácticas. En consecuencia, el Gobierno de Australia está adoptando reformas para asegurar que no sólo se reconozcan los derechos a la tierra, sino que se utilicen esos derechos de modo que proporcionen beneficios económicos a los pueblos indígenas, ahora y en el futuro.**