

Jens Dahl . Victoria Tauli-Corpuz . Shapiom Noningo . Shankar Limbu . Sara Olsvig

construyendo Autonomías



construyendo Autonomías

Jens Dahl . Victoria Tauli-Corpuz . Shapiom Noningo
Shankar Limbu . Sara Olsvig

Construyendo autonomías

COPYRIGHT: Los autores y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, IWGIA

DISEÑO DE TAPA E INTERIORES: Gredna Landolt

PRODUCCIÓN EDITORIAL: Alejandro Parellada, Lola García-Alix y Jens Dahl

FOTOGRAFÍA DE PORTADA: Fernando Cola

Comunidad San Antonio del Cuverene, Territorio Indígena Multiétnico, Bolivia

ISBN: 978-87-93961-02-9

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2020-04749

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5 - Perú

CATALOGACIÓN-HURRIDOCS (CIP)

Título: Construyendo autonomías

Autores: Jens Dahl, Victoria Tauli-Corpuz, Shapion Noningo Sesen, Shankar Limbu, Sara Olsvig

Número de páginas: 68

Idioma: castellano

ISBN: 978-87-93961-02-9

Index: 1. Internacional – 2. Indígenas – 3. Autonomías – 4. ONU y derechos

Área geográfica: Global

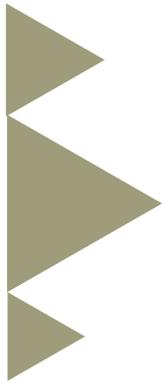
Fecha de publicación: agosto 2020



GRUPO INTERNACIONAL DE TRABAJO
SOBRE ASUNTOS INDÍGENAS
Prinsessegade 29 B
1422 – Copenhague – Dinamarca
Tel: (45) 53732832 - E-Mail: iwgia@iwgia.org
Web: www.iwgia.org

CONTENIDO

Prólogo	7
FRANCISCO CALÍ TZAY	
Mecanismos internacionales de derechos humanos y experiencias indígenas de autonomía	9
JENS DAHL	
El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación por medio de la autonomía o el autogobierno	13
VICTORIA TAULI-CORPUZ	
Estudio sobre las autonomías de los pueblos indígenas: experiencias y perspectivas	17
JENS DAHL	
Derechos de los pueblos indígenas	33
VICTORIA TAULI-CORPUZ	
La autonomía o la gobernanza socio-territorial de la Nación Wampís. Origen, avances y perspectivas	55
SHAPIOM NONINGO SESEN	
Autonomía para los pueblos indígenas de Asia: un camino a la justicia, libertad y democracia	61
SHANKAR LIMBU	
Gobierno autónomo de Groenlandia: Implicaciones de la cuestión sobre seguridad en mecanismos de decisión	65
SARA OLSVIG	



PRÓLOGO

Este libro constituye un aporte esencial en el proceso de legitimación en el derecho interno e internacional sobre el reconocimiento y ejercicio del derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas del mundo. Además constituye un espacio de análisis, diálogo y debate entre representantes y/o autoridades indígenas con el fin de articular visiones y compartir experiencias en el camino intrincado para construir y practicar la autonomía y autogobierno.

El Relator Especial sobre Pueblos Indígenas de la ONU valora el esfuerzo realizado por IWGIA, la ex-Relatora Especial Victoria Tauli-Corpuz, el Foro Permanente y demás personas que han contribuido con esta valiosa publicación. Asimismo destaca la importancia de las luchas que realizan los Pueblos Indígenas en el cumplimiento de la Declaración, especialmente lo establecido en los artículos 3 y 4, sobre los cuales se centra el presente libro.

Tal y como se describe en el libro Construyendo autonomías, la implementación y reconocimiento de la libre determinación de los Pueblos Indígenas es un desafío para los Estados actuales y para los propios Pueblos Indígenas y el principal desafío es que ese ejercicio sea reconocido plenamente en el marco jurídico de cada Estado.

La mayoría de los Estados, los sectores tradicionales políticos y económicos se configuraron jurídica y políticamente sobre condiciones de exclusión, racismo, discriminación racial, sin consulta, ni acercamiento con los Pueblos Indígenas. Por otra parte, la naturaleza cerrada de la legislación y visión de los sectores tradicionales políticos y económicos, ha conllevado a diversas formas de imposición, se ha criminalizado las luchas de los Pueblos Indígenas por la defensa de sus tierras, territorios y bienes naturales. Las legislaciones nacionales nacieron sobre una visión unitaria y dejaron por un lado el carácter pluricultural, multilingüe o plurinacional de los países.

El libro logra plasmar una visión general de los acontecimientos y procesos que construyen los Pueblos Indígenas en diversas partes del mundo. También comparte el avance realizado por los Estados en aspectos constitucionales o legislativos con relación a los derechos individuales y colectivos indígenas. Describe situaciones y experiencias de América, Europa, Asia, África y Oceanía, lo que muestra una riqueza en cuanto a la potencialidad de movimiento indígena en la legitimación de su derecho a la libre determinación.

Es fundamental acompañar los espacios de diálogo entre los Pueblos Indígenas y los Estados, para la legitimación y reconocimiento de sus derechos individuales y colectivos. El mecanismo de diálogo podría evitar sufrimientos, represión y confrontación para que los Pueblos Indígenas puedan vivir con dignidad y realización plena.

Finalmente, es importante darle seguimiento a la construcción de los procesos de legitimación de libre determinación que han iniciado tanto Pueblos Indígenas como Estados.

Francisco Calí Tzay

Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas



Congreso General Guna, Panamá. Foto: Lois Iglesias

Mecanismos internacionales de derechos humanos y experiencias indígenas de autonomía

Jens Dahl

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (la Declaración) subraya que los pueblos indígenas tienen derecho a practicar, manifestar, proteger y desarrollar su propio desarrollo cultural, social, religioso y educativo. El artículo 23 establece específicamente que “los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y desarrollar sus prioridades y estrategias para ejercer su derecho al desarrollo”. El marco territorial para la puesta en práctica de la Declaración es la autonomía, sobre la que el Art. 4 señala que “los pueblos indígenas tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en asuntos relacionados con sus asuntos internos y locales”. Sin algún tipo de autonomía, las aspiraciones de los Objetivos del 2030 del desarrollo sostenible de los pueblos indígenas nunca se alcanzarán. Con el fin de profundizar en este tema, en enero de 2018, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (PFII) organizó una reunión de expertos.

La Reunión del Grupo de Expertos recomendó que el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas prestara especial atención a las experiencias de los pueblos indígenas en procesos de autonomía y acuerdos constructivos con los Estados, como su expresión a la libre determinación, mediante la compilación y difusión de buenas prácticas. En cumplimiento de esta recomendación, varias instituciones de las Naciones Unidas y otras instituciones que se ocupan de temas indígenas organizaron un seminario en Ciudad de México en marzo de 2019. El objetivo del seminario era compartir y analizar experiencias entre pueblos indígenas sobre el reconocimiento y ejercicio de autonomía y autogobierno como manifestación del derecho a la libre determinación. IWGIA publicó un documento de referencia y el informe del seminario fue seguido de un informe (UN A / 74/149) de la Relatora Especial para el Consejo de Derechos Humanos y un estudio preparado para el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (UN E / c. 19/2020/5).

En el ejercicio de su derecho a la libre determinación, los pueblos indígenas buscan establecer algún tipo de autonomía. En este proceso, muy pocos pueblos indígenas han desafiado la integridad de los respectivos Estados a los que pertenecen. Excepciones notables son el pueblo de Timor Oriental (con éxito) y los pueblos de Papúa Occidental y Sahara Occidental (sin éxito).

La autonomía requiere algún tipo de reconocimiento por parte del Estado, pero la estrategia seguida por los pueblos indígenas dependerá de las circunstancias políticas, legales, económicas y demográficas. El reconocimiento constitucional o legal, los tratados, los acuerdos constructivos, las medidas afirmativas, la pertenencia a partidos políticos nacionales y las listas electorales indígenas se encuentran entre las muchas opciones estratégicas adoptadas por los pueblos indígenas.

Los pueblos indígenas suelen ser pequeñas minorías y se encuentran entre las poblaciones más pobres y marginadas. A menudo se encuentran aislados dentro de las fronteras de los Estados, aunque a la vez suelen ser los propietarios tradicionales de grandes extensiones de tierra. Esto los hace vulnerables a los Estados, las empresas multinacionales, los organismos de protección y otros agentes que consideran que estas vastas extensiones de tierra están “vacías” y disponibles para su ocupación.

Los pueblos indígenas nunca se beneficiaron del interés mundial sobre los derechos de las minorías como se predijo al final de la Primera Guerra Mundial. Algunos pueblos indígenas en Estados producto de la colonización (como Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda y Australia) ocasionalmente pudieron atraer la atención nacional, pero los pueblos indígenas en los Estados poscoloniales que se establecieron después de la Segunda

Guerra Mundial, pasaron desapercibidos. No fue sino hasta la descolonización y las consecuencias de la expansión ilimitada de las empresas extractivas en todos los rincones del mundo que salieron a la luz las “víctimas del progreso”. Fue entonces cuando las Naciones Unidas se convirtieron en una plataforma para los pueblos indígenas de todos los continentes.

Desde todos los rincones del mundo, los pueblos indígenas llegaron a las Naciones Unidas para denunciar las violaciones de sus derechos humanos fundamentales. Utilizaron todos los medios disponibles para llamar la atención de Estados, agencias de la ONU y el público y que escucharan sus preocupaciones. Fue David contra Goliat, pero centenares de pueblos indígenas acudieron a Ginebra y Nueva York cada año. Vinieron como objetos y observadores, pero unas décadas más tarde se habían convertido en titulares de derechos para su propio futuro.

Los pueblos indígenas ya no eran simplemente Sámi, Maasai o Maorí, sino que estaban unidos como pueblos indígenas por derecho propio. El derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas fue reconocido mundialmente como parte del derecho internacional cuando las Naciones Unidas aprobaron en 2007, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Sin embargo, la aplicación de este derecho ha resultado ser una cuestión clave para los pueblos indígenas. Para la mayoría de los pueblos, la autonomía es un deseo de futuro más que una realidad. De hecho, desde 2007, los derechos de los pueblos indígenas en muchos países se han deteriorado y para enfrentarse a estos desafíos, los pueblos indígenas siguen necesitando el apoyo de la comunidad internacional.

Una cuestión importante es continuar aumentando el apoyo a la autonomía indígena entre los miembros de las Naciones Unidas, las agencias de la ONU y las instituciones regionales de derechos humanos. El Foro Permanente de la ONU sobre Asuntos Indígenas, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas tienen una responsabilidad especial. Existen muchas opciones de autonomía y en cada país, los pueblos indígenas tienen que encontrar su propio camino bajo sus condiciones políticas, demográficas y económicas específicas.

Los pueblos indígenas reclaman ser considerados iguales a los demás pueblos y culturas, y ambicionan ser tratados como tales. Sobre el papel, los Objetivos de Desarrollo Sostenible tratan de reconocer esto, pero sin ningún tipo de autonomía los pueblos indígenas “se quedarán atrás”.

Los retos son muchos, pero los pueblos indígenas pueden aprender de sus éxitos internacionales y adoptar un enfoque proactivo de las cuestiones de la libre determinación y la autonomía. El creciente número de indígenas que viven en zonas urbanas y metropolitanas en los estratos sociales y económicos inferiores constituye un desafío, pero también abre nuevas oportunidades para que los pueblos indígenas se unan y reclamen que se respeten sus derechos cuando son colonizados o desalojados de sus tierras.

Jens Dahl es antropólogo y ha sido profesor de estudios Inuit y del Ártico en la Universidad de Copenhague. Fue director de IWGIA y entre 2017 y 2019, miembro del Foro Permanente de las Naciones Unidas para Cuestiones Indígenas. Es autor del libro “The Indigenous Space and Marginalized Peoples in the United Nations”.



Samediggj. Parlamento Saami, Noruega. Foto: Samediggj





Celebración del pueblo Matigsalug Manobo en Sinuda, Mindanao, Filipinas.
Foto: Christian Erni

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación por medio de la autonomía o el autogobierno

Victoria Tauli-Corpuz

La Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas tiene el mandato de promover la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas. He tenido el honor de ser la Relatora Especial estos últimos seis años y, durante ese tiempo, la Declaración de la ONU no solo ha sido la referencia jurídica de todas mis actividades sino también, diría yo, la referencia moral. En mis informes y comunicaciones, he intentado proporcionar recomendaciones, examinar buenas prácticas y analizar obstáculos con el objetivo de avanzar en la consecución de los derechos consagrados en la Declaración.

Considero que la mayoría de los derechos humanos colectivos de los pueblos indígenas contenidos en la Declaración de la ONU giran alrededor del derecho central a la libre determinación y los múltiples elementos necesarios para su realización, como el control sobre las tierras, territorios y recursos naturales; el reconocimiento del desarrollo sostenible libremente determinado de los pueblos indígenas; el respeto a las autoridades y sistemas de justicia indígena o la realización de los derechos culturales relativos a las lenguas indígenas, sus religiones y sus conocimientos tradicionales, entre otros.

En mi opinión, el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación ha tenido un efecto positivo y transformador en el derecho internacional. Más aún, tiene también un potencial transformador cuando se implementa a nivel nacional. El reconocimiento efectivo de este derecho exige cambios en la gobernanza general de los Estados, que tendrá un impacto transformador en términos de respeto a los derechos humanos, la lucha contra el racismo, la discriminación y la desigualdad, sociedades más democráticas e inclusivas y mayor legitimidad del Estado mismo. El pleno disfrute del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación es además el elemento central para la reparación por las violaciones pasadas y presentes de derechos humanos que han sufrido, y constituye los cimientos para la reconciliación.

Durante los últimos dos años, he examinado con mayor profundidad cómo se ejerce en realidad el derecho de libre determinación a través de la autonomía o el autogobierno, como señala el artículo 4 de la Declaración.

Para ello, tuve el placer de colaborar con el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (FPCI) y con el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (MEDPI) del Consejo de Derechos Humanos. En el contexto de esta colaboración, participé en la reunión de expertos organizada por el FPCI sobre “desarrollo sostenible en territorios indígenas”, que reflexionó sobre los propios conceptos de los pueblos indígenas sobre autonomía y desarrollo y sobre los obstáculos a los que se enfrentan cuando intentan materializarlos. Junto con los organismos especializados de la ONU antes mencionados, además de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Grupo de Trabajo Internacional para Asuntos Indígenas (IWGIA) y Tebtebba, coordiné un seminario sobre el tema de autonomía en el que recibimos valiosa información sobre las opiniones, propuestas y experiencias actuales de los pueblos indígenas en relación a su derecho a la autonomía y autogobierno en todas las regiones del mundo, desde el avanzado proceso del Gobierno de Groenlandia a los municipios autónomos indígenas de México, los resguardos colombianos, los Parlamentos Sami de Noruega, Suecia y Finlandia, la implementación de Tratados o los desafíos derivados de la falta de un reconocimiento adecuado de los pueblos indígenas en países de Asia y África.¹

1. El Seminario Internacional sobre el derecho a la autonomía y el autogobierno como manifestación del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas se celebró bajo los auspicios del Ministerio de Asuntos Exteriores de México en Ciudad de México, del 11 al 13 de marzo de 2019. Fue organizado por la Relatora Especial, la Comisión Interamericana de

Con base en este trabajo y en la información que había recopilado y recibido durante los últimos seis años, decidí preparar un informe temático, que presenté a la Asamblea General de la ONU en octubre de 2019, comentando algunos procesos legales y de otro tipo existentes que reflejan o pueden conducir a la realización del derecho de los pueblos indígenas a la autonomía o el autogobierno. El objetivo del informe era identificar elementos positivos y también limitaciones y desafíos, y proporcionar algunas recomendaciones para avanzar en el reconocimiento de este derecho colectivo fundamental.²

En el informe, describo diferentes situaciones de todo el mundo en relación con la realización de la libre determinación de los pueblos indígenas mediante la autonomía y el autogobierno. El informe no cubre de forma exhaustiva todas las situaciones en las que se encuentran los pueblos indígenas en términos de autogobierno y control de su destino como sociedades diferenciadas, pero examina diferentes formas en que se reconoce la autonomía y el autogobierno indígenas en diferentes contextos y realidades sociopolíticas y económicas en el nivel nacional. Estas incluyen Estados que no reconocen la identidad de los pueblos indígenas, Estados que han firmado Tratados históricos y contemporáneos con naciones y pueblos indígenas, pueblos indígenas que viven en aislamiento voluntario, procesos de construcción nacional en países que reconocen la plurinacionalidad y la multiculturalidad, y ejemplos de reconocimiento de ciertos aspectos del derecho a la autonomía o autogobierno, basados en los territorios o en el ejercicio de ciertas funciones sectoriales.

Como concluí en mi informe, todas las medidas adoptadas por los Estados para la aplicación del derecho de los pueblos indígenas a la autonomía o el autogobierno tienen aspectos positivos, y se debería profundizar en ellas. No obstante, en la mayoría de los casos examinados, las medidas existentes no tienen como resultado la plena realización de esos derechos. Por tanto, los pueblos indígenas solo pueden ejercer, en el mejor de los casos, lo que podría denominarse una “libre determinación fragmentada”.

Para evaluar las prácticas estatales, la principal pregunta que debe considerarse es si las medidas legales o de políticas adoptadas fortalecen el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación o, por el contrario, lo debilitan porque su objetivo final está más cercano a la integración o la asimilación. Un segundo aspecto a considerar es si dichas medidas se han desarrollado en verdadera asociación con los pueblos indígenas. Bajo este prisma, es difícil identificar buenas prácticas incuestionables. En mi opinión, es más apropiado referirse a muchas de las medidas existentes como “prácticas en evolución”, es decir, medidas que proporcionan un punto de partida sobre el que podría construirse la realización del derecho indígena a la libre determinación. Como recomendé en mi informe, los intercambios entre los pueblos indígenas y los Estados sobre las situaciones existentes puede ayudar a identificar medidas útiles para avanzar.

El disfrute de los derechos a la libre determinación, autonomía y autogobierno solo puede lograrse con el pleno reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, a mantener y desarrollar sus propias instituciones de gobierno, y a disfrutar de medios y modos para financiar sus funciones autónomas. Es importante subrayar que la Declaración de la ONU pide a los Estados que proporcionen los medios necesarios para el cumplimiento de estos derechos. Cómo cumplir con esta obligación depende de muchos factores, dado que, en algunos casos, los pueblos indígenas pueden contar con todos o parte de los recursos necesarios para ejercer sus funciones autónomas, mientras que en otros casos la desposesión de sus tierras, territorios y recursos les ha colocado en una situación de dependencia de la ayuda exterior, mientras siguen enfrentando graves problemas para recuperar el control sobre estos territorios y recursos.

El debilitamiento de las estructuras propias de autogobierno de los pueblos indígenas está relacionado con su historia de discriminación y colonización. El ejercicio de la autonomía o autogobierno puede requerir, en muchos casos, el fortalecimiento de las instituciones y estructuras indígenas de gobierno para que puedan controlar todos los aspectos de sus vidas. El apoyo a los pueblos indígenas para construir capacidades en este sentido, de acuerdo con sus propias necesidades y aspiraciones, debe ser la prioridad de todos los actores que

Derechos Humanos, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Grupo Internacional de Trabajo Internacional sobre Asuntos Indígenas (IWGIA) y la Fundación Tebtebba, en colaboración con la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

2. Derechos de los pueblos indígenas. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, A/74/149, 17 de julio de 2019.

cooperan con ellos, no solo los Estados sino también los organismos y agencias de las Naciones Unidas, otros donantes, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.

Dado que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación es esencial para su dignidad y supervivencia como pueblos diferentes, y teniendo además en cuenta su potencial transformador para los propios Estados, es necesario centrarse en cómo los Estados y los pueblos indígenas pueden trabajar juntos para su consecución. En mi opinión, esto exige el establecimiento de un verdadero diálogo intercultural que tenga en cuenta los propios conceptos de autonomía o autogobierno de los pueblos indígenas. No se ha prestado la suficiente atención a la interpretación que hacen los pueblos indígenas de estos derechos, ni a sus propias iniciativas para ejercerlos. La interpretación de los pueblos indígenas debería ser el punto de partida para la elaboración y adopción de las medidas necesarias para su aplicación.

Para que este diálogo sea fructífero, hay que construir confianza mutua. Es necesario un cambio en la posición de los Estados frente a las reclamaciones indígenas. Deberían considerarlas una cuestión de justicia y derechos humanos que, si se responde de manera adecuada, tendrá como resultado beneficios para el país en su conjunto. La implementación de los derechos de los pueblos indígenas no debería caracterizarse como un coste. Esta posición y la opinión errónea de que los pueblos indígenas están demandando derechos y privilegios inmerecidos solo sirven para distanciar aún más a los pueblos indígenas, el Estado y el país. Estas opiniones además son contrarias al espíritu de cooperación que enfatiza la Declaración de la ONU. Es la propia Declaración, como un marco consensuado, la que proporciona la mejor base para comenzar o continuar un diálogo intercultural sobre cómo hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas en un ámbito de colaboración recíproca.

Creo firmemente que los Estados, los pueblos indígenas y las sociedades mayoritarias comparten objetivos comunes para dar respuesta a los problemas de derechos humanos, sostenibilidad y medio ambiente a los que se enfrenta el mundo actualmente. Para poder contribuir a las necesarias soluciones, los pueblos indígenas necesitan poder controlar sus propias vidas y futuro a través del ejercicio de sus derechos a la libre determinación, la autonomía y el autogobierno.



Encuentro sobre autonomías 2019, México. Foto: Archivo de IWGLA

Victoria Tauli-Corpus ha sido la Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas entre 2014 y 2020. Es una activista indígena del pueblo Kankanaey-Igorot de la región de la Cordillera, en Filipinas. De 2005 a 2011 fue miembro del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, siendo su presidenta de 2005 a 2010. También ha sido miembro del Fondo Voluntario de las Naciones Unidas para Pueblos Indígenas. Es la fundadora y directora ejecutiva de la Fundación Tebtebba.



Autonomía Guaraní Charagua Iyambae. Bajo Isoso, Bolivia. Foto: *Francisco Méndez Prandini*

NACIONES UNIDAS
Consejo Económico y Social
Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

19º período de sesiones

Nueva York, 13 a 24 de abril de 2020

Tema 6 del programa provisional*

**Labor futura del Foro Permanente, incluidas las cuestiones examinadas
por el Consejo Económico y Social y nuevas cuestiones**

Estudio sobre las autonomías de los pueblos indígenas: experiencias y perspectivas**

Nota de la Secretaría

En su 17º período de sesiones, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas designó al miembro del Foro **Jens Dahl** para que realizara un estudio sobre el tema “Autonomías de los pueblos indígenas: experiencias y perspectivas” y lo presentara al Foro en su 19º período de sesiones (véase [E/2019/43-E/C.19/2019/10](#), párr. 141).

I. Introducción

1. El derecho a la autonomía de los pueblos indígenas está firmemente arraigado en los artículos 3 y 4 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas se ha centrado frecuentemente en las cuestiones del autogobierno y los derechos de los pueblos indígenas. El presente estudio se centra específicamente en las experiencias de los pueblos indígenas, los antecedentes de las diversas autonomías indígenas, las opciones de las que disponen esos pueblos y los obstáculos a los que se enfrentan cuando intentan ejercer sus derechos de conformidad con el derecho internacional.
2. En enero de 2018 el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales celebró en Nueva York una reunión de un grupo internacional de expertos sobre el desarrollo sostenible en los territorios de los pueblos indígenas¹. En marzo de 2019 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, el Foro Permanente y el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas organizaron en la Ciudad de México un seminario sobre los derechos de los pueblos indígenas a la autonomía y el autogobierno como manifestación del derecho a la libre determinación². El presente estudio es una continuación de los procesos y los resultados de esas reuniones y del reciente informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas a la autonomía o el autogobierno ([A/74/149](#)).
3. En todos los continentes los pueblos indígenas han podido ejercer lo que consideraban que era su derecho a la libre determinación a fin de establecer autonomías que se ajustaran a las realidades políticas y demográficas locales. Eso demuestra que existe una gran variedad de opciones para que los pueblos indígenas tomen las riendas de su propio destino. Esas opciones incluyen una serie de posibilidades, entre otras, las estructuras de gobierno basadas en un control territorial exclusivo.

1. Véase www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/meetings-and-workshops/egm2018.html.

2. Véase <https://www.iwgia.org/es/enfoques/territorio/3352-autonomias-indigenas?highlight=WyjzZW1pbmFyaW8iXQ==>.

* E/C.19/2020/1.

** El presente estudio ha recibido el apoyo de un gran número de personas sin las cuales nunca podría haber visto la luz, si bien la responsabilidad por el contenido del estudio es exclusivamente de su autor. El autor desea dar las gracias especialmente a Lola García-Alix y Alejandro Parellada, que participaron activamente en el informe desde el principio.

4. En el presente estudio el concepto de autonomía se entiende como la aplicación de facto de la libre determinación por parte de los pueblos indígenas y, por lo tanto, es más amplio que el concepto de autogobierno territorial.

5. El estudio se centra en algunas de las formas de autonomía elegidas por los pueblos indígenas o de las que disponen. En cada caso se ofrece un análisis de las condiciones, las ventajas, los problemas y las perspectivas.

II. Tipos de autonomía

► A. Autonomía territorial

1. Cuando un Estado reconoce los derechos de los pueblos indígenas, a veces delimita un territorio en el que se da a esos pueblos una serie de derechos específicos. El gobierno autónomo de Groenlandia es un ejemplo conocido; en América Latina, los pueblos indígenas han creado regiones autónomas en varios países, como Colombia, Nicaragua y Panamá. En otros casos, los Gobiernos han impuesto en la práctica estructuras territoriales autónomas a los pueblos indígenas. Algunos ejemplos de ello son las reservas indígenas de Norteamérica y las entidades autónomas creadas en la Federación de Rusia en el norte, Siberia y el extremo oriente ya en la década de 1920. Algunas de las mayores autonomías territoriales indígenas son Nunavut, en el Canadá, Guna Yala, en Panamá, y la reserva navajo en los Estados Unidos de América.

2. La autonomía territorial equivale a una forma de gobierno. Ya sea una autonomía establecida a nivel de aldea (municipal), de comunidad o de región, en principio se otorgan los mismos derechos a todos los ciudadanos. Todos los ciudadanos que cumplan determinados criterios tienen derecho de voto en los órganos rectores de la autonomía.

3. La autonomía municipal no solo existe en países como el Canadá y los Estados Unidos (en Alaska), sino también en otros países, como México, donde 417 de los 570 municipios de Oaxaca se rigen en la actualidad por tradiciones consuetudinarias indígenas a raíz de la creación de gobiernos autónomos indígenas. En México, el hecho de que no se estén teniendo suficientemente en cuenta los intereses y los derechos de los pueblos indígenas a nivel nacional explica por qué los pueblos indígenas han creado autonomías municipales a modo de bastiones locales. En el Canadá, la Ley sobre la Población India de 1876 otorga a los pueblos indígenas reconocidos el derecho a establecer gobiernos basados en las bandas de las Primeras Naciones que pueden incluir a varios cientos de personas que viven en una única comunidad. Esas bandas pueden fusionarse con otras para crear consejos tribales e incorporar a personas que vivan fuera de la reserva de la banda.

4. Las autonomías territoriales más pequeñas son aquellas concedidas a una familia o a un agrupamiento de familias, que se basan en tipos de unidad social o política anteriores al período colonial. Si bien en la actualidad están sometidas a presión, en la Federación de Rusia los municipios de tipo obshchina proporcionaban a un pequeño grupo de familias indígenas reconocidas derechos de uso de un territorio específico, a pesar de que la titularidad siguiera siendo estatal. Una obshchina tiene derecho a recibir una asignación de tierras en las que realizar actividades tradicionales, como la cría de renos, la caza o la pesca. Los samis, criadores de renos de Escandinavia, se organizan en grupos de personas u hogares que tienen su propio territorio exclusivo de cría, la siida, distrito de pastoreo de renos e institución básica en relación con los derechos territoriales, la organización y la gestión de la cría de renos. En Noruega y Suecia, la siida está reconocida como institución aborígen.

5. En algunos casos, cuando la autonomía territorial y política no parecía realizable en un futuro cercano, los pueblos indígenas negociaron reivindicaciones territoriales y obtuvieron la propiedad colectiva de sus territorios tradicionales u otras formas de control sobre esos

territorios. Los títulos de propiedad colectiva de las tierras delimitan el uso que pueden hacer las comunidades indígenas interesadas de las tierras o de extensiones de su territorio original.

6. En todas las reivindicaciones territoriales conocidas que implican a pueblos indígenas se distingue entre derechos de superficie y derechos de subsuelo. Las comunidades indígenas de la Amazonía peruana son colindantes, compactas y están conectadas con otros territorios comunitarios, pero solo tienen derechos de superficie. El acuerdo sobre las reivindicaciones territoriales de Nunavut otorga a los inuits derechos de caza preferentes en la totalidad del territorio que reivindican, pero las empresas de propiedad de los inuits solo tienen derechos de superficie sobre una pequeña parte del territorio y derechos sobre el subsuelo de una parte aún menor. En 2011 el Gobierno de la República Unida de Tanzania, ante el problema de la invasión de tierras, expidió títulos de propiedad a una pequeña comunidad de cazadores-recolectores hadzabe pero solo para uso “tradicional”.

7. La mayoría de los acuerdos sobre reivindicaciones territoriales son procesos costosos y complicados desde un punto de vista político y técnico. En primer lugar, las autoridades nacionales tienen que reconocer la reivindicación; a continuación, deben delimitar las tierras (frente a otras comunidades y los intereses de terceros) antes de poder proceder a la titularización oficial y legal de las tierras. Muchas reivindicaciones territoriales se topan con problemas relacionados con la posibilidad de vender, hipotecar o transmitir las tierras a empresas o personas físicas.

► B. Autonomía funcional

8. En un contexto mundial, los pueblos indígenas suelen decantarse por dos tipos de autonomía funcional: la autonomía étnica y la autonomía cultural. En un Estado nación la autonomía étnica otorga derechos específicos a todos los miembros del grupo indígena (por ejemplo, en el caso de grupos indígenas a los que se autoriza a crear sus propias escuelas o hablar su propio idioma en los tribunales). En grandes extensiones del Ártico, los pueblos indígenas tienen derechos preferentes o exclusivos en relación con actividades concretas de caza, pesca y búsqueda de alimentos.

9. En Noruega y Finlandia, los parlamentos samis son elegidos por todos los samis del país inscritos en un censo electoral. Los parlamentos son órganos consultivos financiados por el Estado. En muchas aldeas de las zonas rurales de Alaska existe un consejo tribal elegido solo por los miembros de pueblos indígenas, si bien también puede haber un consejo municipal elegido por todos los habitantes de la comunidad, y se da una cierta división de responsabilidades entre ambos consejos.

10. Un número cada vez mayor de personas indígenas viven en ciudades en las que a veces pueden reclamar el derecho a la autonomía cultural como medio de reconocer el resurgimiento de una “identidad indígena de la diáspora”. La autonomía funcional puede ser inclusiva si el grupo indígena está disperso, pero se garantizan mejor los derechos de los pueblos indígenas cuando existen medios para reunir a los miembros de esos pueblos que viven en zonas urbanas con los que viven en las tierras tradicionales. Si bien la autonomía cultural es una forma limitada de autonomía, puede proporcionar a los grupos indígenas una plataforma para formular reivindicaciones adicionales.

11. Existe una serie de diferencias importantes entre la autonomía territorial y la autonomía funcional y las opciones que ofrecen a los pueblos indígenas. Una de ellas es la distinción entre una estrategia de “ruptura”, destinada a lograr la autonomía y la libre determinación mediante el autogobierno territorial, y una estrategia de “integración”, en la que los legítimos dirigentes políticos indígenas promueven permanentemente los derechos indígenas cooperando con el Estado y de concierto con él. El enfoque de integración es, por lo tanto, una forma de lograr una autonomía que trasciende un territorio específico y en la que la libre determinación se concreta mediante la cooperación y la consulta con las autoridades estatales.

III. Integración en el Estado

12. Las autonomías indígenas siempre forman parte de Estados nación, pero el nivel, el grado y los medios de integración varían. A tal fin, cabe distinguir entre varios tipos de integración, a saber: independiente, paralela e incorporada. Sin embargo, la mayoría de las autonomías, cuando no todas, incluyen elementos de cada tipo de integración.

13. Se puede definir la autonomía independiente como una autonomía enmarcada en una estructura³. En esta modalidad, las autoridades nacionales no tienen derecho a intervenir en las decisiones adoptadas por los órganos rectores de la autonomía, siempre y cuando las decisiones solo tengan que ver con cuestiones que sean competencia de la entidad autónoma. Por ejemplo, el gobierno autónomo de Groenlandia decide unilateralmente sobre los planes de estudios, el idioma utilizado en las escuelas y el parlamento, la expedición de concesiones mineras, etc. Pero existen límites: las concesiones mineras sobre las que deciden unilateralmente las autoridades de Groenlandia no abarcan las minas de uranio y otros recursos radioactivos.

14. En Panamá, los territorios autónomos de las comarcas indígenas están reconocidos por ley y proporcionan un marco jurídico para los derechos colectivos de los pueblos indígenas sobre su propio territorio y una estructura político-administrativa. En las comarcas, los pueblos indígenas tienen derechos exclusivos sobre sus tierras y gozan de una autonomía notable sobre asuntos internos (véase [A/HRC/27/52/Add.1](#)).

15. Otros ejemplos de autonomía independiente indígena son las “relaciones fiduciarias” y las “asociaciones libres”, como las que existen en las Islas Marshall, Micronesia (Estados Federados de) y las Islas Cook (Nueva Zelanda). Se ha negado cualquier tipo de autonomía a los pueblos indígenas en el Sáhara Occidental y Papua Occidental (Indonesia).

16. La autonomía paralela se produce cuando la autonomía indígena existe en paralelo a las estructuras nacionales. Si bien esa forma de autonomía puede dar a un grupo indígena derechos territoriales colectivos y exclusivos sobre un territorio determinado, los integrantes de ese grupo siguen manteniendo sus derechos individuales como ciudadanos de un Estado. En otros casos, los derechos paralelos o las medidas afirmativas pueden limitar otros tipos de derechos.

17. En Finlandia, Noruega y Suecia los indígenas samis participan en las elecciones a los parlamentos samis, pero ese voto no limita de ningún modo su derecho de voto en las elecciones municipales o a los parlamentos nacionales, en las que votan junto con los demás ciudadanos del país. En algunos Estados del Pacífico las instituciones políticas tradicionales han tenido representación en la Cámara de Jefes, una institución paralela a la Cámara de los Comunes.

18. En el Perú, en 2015, los indígenas wampís establecieron su propio gobierno territorial autónomo en la nación wampís, eligieron a su primer gobierno, establecieron el plan estratégico de la nación y publicaron sus primeros reglamentos. Su estatuto en relación con el marco político y administrativo nacional se negociará más adelante con el Gobierno del Perú⁴.

19. En la mayoría de los casos, la autonomía indígena está en cierta medida o en ciertos aspectos incorporada en la estructura política nacional. En Panamá, la autonomía indígena demuestra que las autonomías paralelas están, al fin y al cabo, incorporadas en el ordenamiento jurídico nacional y dejan a los pueblos indígenas en situación de vulnerabilidad frente a las intrusiones de los colonos y las empresas mineras, que suelen recibir el apoyo del gobierno nacional.

20. En los casos más extremos de autonomía incorporada, las normas generales que se aplican en la autonomía son las mismas por las que se rige el resto o la mayoría de la población. La autonomía indígena se convierte así en administradora del sistema nacional del mismo modo que otras entidades regionales o municipales. El parlamento sami de Suecia es una entidad administrativa

3. Audra Simpson, *Mohawk Interruptus: Political Life across the Borders of Settler States* (Duke University Press, 2014).

4. Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, *Los derechos de los pueblos indígenas a la autonomía y al autogobierno* (Copenhague, 2019), págs. 10 a 12.

o un organismo público perteneciente a la estructura política y burocrática nacional. En cambio, en Noruega los organismos públicos deben solicitar al Sámediggi (la instancia política suprema del pueblo sami) que se pronuncie sobre las cuestiones que afectan a los asuntos samis. En la legislación sueca no existe una formulación similar.

21. En México se han establecido varios gobiernos comunitarios que se rigen por tradiciones indígenas, pero suelen formar parte de la estructura política y administrativa nacional.

22. El sistema judicial de Groenlandia es propio de ese territorio, pero se pueden recurrir las sentencias judiciales ante el Tribunal Regional de Apelación de Dinamarca y el Tribunal Supremo de Dinamarca.

23. La forma más radical de autonomía indígena se produce cuando un grupo decide vivir en aislamiento voluntario. Se trata en realidad de una forma de aislamiento forzado o una reacción ante la exclusión y una necesidad de huir de las atrocidades. Sin embargo, se ha declarado que, a pesar de su actitud y de vivir en zonas cada vez más lejanas, esos pueblos están fracasando en su objetivo debido a diversos agentes externos que están invadiendo sus territorios por distintas razones y amenazando su integridad física, cultural y territorial⁵. Los pueblos en aislamiento voluntario están constantemente amenazados por la denominada “civilización”, representada ya sea por mineros, industriales madereros, misioneros, turistas y antropólogos o bien por enfermedades. La mayoría de los grupos que viven en aislamiento voluntario viven en las regiones del Amazonas y el Gran Chaco, pero también en las islas de Andamán (India). Dado que se trata probablemente de los pueblos más vulnerables del mundo, el único camino a seguir para los pueblos que viven en aislamiento voluntario es garantizar un marco jurídico y político que respete su decisión, los proteja de los intrusos y los prepare para el día en que decidan establecer contacto con civilizaciones exteriores⁶.

IV. Cuestiones temáticas

► A. Negociación

1. Todos los casos demuestran que para que la autonomía sea real y duradera el primer paso debe ser que los pueblos indígenas se pongan de acuerdo entre sí, impulsen la legitimidad, tengan una visión clara y desarrollen el primer borrador que se vaya a presentar⁷.

2. La Relatora Especial ha observado que, en términos generales, las disposiciones federales o de autonomía impuestas en las tierras y los territorios de los pueblos indígenas que no son fruto de acuerdos conjuntos destinados a garantizar la libre determinación de los pueblos indígenas no mejoran necesariamente la autonomía o el autogobierno de estos⁸.

3. La preparación y la negociación de la autonomía con los Gobiernos es un proceso largo y costoso. Los inuits de Nunavut tardaron más de dos decenios en negociar un acuerdo final. Los wampís contactaron con el Gobierno del Perú por primera vez en 1989, en 1995 se establecieron las bases jurídicas y antropológicas y en 2010 se alcanzaron acuerdos con los pueblos vecinos, pero solo fue en 2015 cuando 300 representantes de las 85 comunidades aprobaron el estatuto del gobierno territorial autónomo de la nación wampís, eligieron a su primer gobierno y publicaron su primera ordenanza como acto de gobierno. La acción unilateral fue una estrategia de defensa territorial en virtud de la cual se administran los asuntos internos, sociales, culturales, económicos y educativos, así como los asuntos exteriores y las relaciones con el Estado peruano⁹.

5. Beatriz Huertas Castillo, *Los pueblos indígenas en aislamiento* (Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, Copenhague, 2004), pág. 17.

6. *Ibid.*, pág. 190.

7. Véase también [A/74/149](#).

8. *Ibid.*, párr. 59.

9. Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, *Los derechos de los pueblos indígenas a la autonomía y al autogobierno* (págs. 10 a 12), 2019.

4. Los inuits del Canadá no tenían representantes legales o públicamente elegidos que pudieran negociar la autonomía con el Gobierno federal, pero estaban representados por organizaciones inuits generalmente reconocidas a nivel nacional y regional. Lo mismo ocurrió cuando los samis de Noruega empezaron a negociar la autonomía.

5. En cuanto al siguiente paso, las experiencias de Nunavut y Groenlandia revelan la importancia de convenir con los gobiernos que deben existir arreglos institucionales en vigor y acordados por las partes para el proceso de negociación.

6. En Groenlandia viven 56.000 personas, el 90 % de las cuales son indígenas inuits distribuidos entre 70 y 80 comunidades dispersas a lo largo de una enorme costa. En 1999, Groenlandia estableció su propia comisión de autogobierno, que presentó un informe en 2003. Poco después, el gobierno de Groenlandia propuso crear una comisión Groenlandia-Dinamarca. El acuerdo de autogobierno se concretó en una ley aprobada por los parlamentos de Dinamarca y Groenlandia y el autogobierno se puso en marcha en 2009. La ley reconoce al pueblo de Groenlandia según lo dispuesto en el derecho internacional y su derecho a la libre determinación. La relación entre Groenlandia y Dinamarca se basa en un deseo de impulsar la igualdad y el respeto mutuo en la asociación entre ambos¹⁰.

7. Las autonomías que mejor funcionan son aquellas en las que tanto los pueblos indígenas como los Gobiernos se sienten partícipes en el establecimiento de la autonomía indígena y responsables al respecto.

► B. Demografía

1. Cuando los pueblos indígenas constituyen la mayoría de la población de una zona, suelen aspirar, en muchos casos, a la autonomía territorial. En general, se observa que los pueblos indígenas reivindican la mayor extensión de tierra posible en la que cuentan con una presencia mayoritaria. Un buen ejemplo es Nunavut, donde los inuits constituyen ahora el 85 % de la población.

2. El Acuerdo sobre Reivindicaciones Territoriales de Nunavut otorgó a los inuits la propiedad de aproximadamente el 18 % de la superficie terrestre de Nunavut, y derechos sobre aproximadamente el 10 % del subsuelo de dicho porcentaje de superficie terrestre. Una organización inuit se encarga de supervisar los derechos territoriales de su pueblo. El texto también incluía un acuerdo político por el que se establecía una administración pública y se otorgaban los mismos derechos políticos a todos los habitantes de Nunavut.

3. En Alaska, algunos grupos indígenas se propusieron y lograron establecer boroughs (distritos), la mayor entidad administrativa del estado, donde representaban la mayoría de la población.

4. Cuando la población indígena es mayoritaria únicamente a nivel municipal, la autonomía comunitaria puede ser una opción. Se produjo un caso particular en el Canadá: en septiembre de 2016, Déline, comunidad de 500 personas, se convirtió en la primera comunidad autogobernada de los Territorios del Noroeste. La fusión de un gobierno de una banda de las Primeras Naciones y un gobierno municipal en una sola autoridad es un caso único.

5. La experiencia demuestra que cuando los pueblos indígenas se encuentran en una posición minoritaria, la opción territorial es en gran medida problemática. La autonomía paralela y funcional suele ser una opción realista para los pueblos indígenas que representan una pequeña minoría demográfica dentro de un Estado pero que aún se pueden identificar con una patria común de algún tipo.

6. El parlamento sami de Noruega, que representa a todos los samis registrados en el país, es principalmente un órgano consultivo para todas las cuestiones relacionadas con los asuntos sami. Aunque no tiene derechos territoriales, el parlamento sami ha logrado influir en el uso de la

10. Véase el preámbulo de la Ley núm. 473 de 12 de junio 2009 de Autogobierno de Groenlandia (se puede consultar la traducción en inglés en la siguiente dirección: <https://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Engelske-tekster/Act%20on%20Greenland.pdf>).

tierra en la principal zona sami, el condado de Finnmark, y tiene potestad para tratar cualquier asunto que se considere de interés para la comunidad. En la práctica, el parlamento ha adquirido así un importante poder simbólico; hace varios años, por ejemplo, se forzó a una empresa minera a poner fin a sus actividades de prospección.

7. La mayoría de los pueblos indígenas están compuestos por un número reducido de personas. En el caso de los pueblos con pocos integrantes, es especialmente complicado contratar personal especializado, como doctores, administradores, etc., que pertenezcan a la comunidad indígena. Los expertos contratados que no forman parte de la comunidad tienen tradiciones distintas y no hablan la lengua indígena, lo que dificulta la comunicación. Este puede ser un obstáculo para las ambiciones políticas de lograr una mayor autonomía y puede provocar un aumento de los conflictos internos, como ha sucedido en Groenlandia.

► c. Administraciones públicas frente a autogobiernos indígenas

8. Incluso cuando los pueblos indígenas constituyen la mayoría de la población en las entidades autónomas, deben tomar una serie de decisiones. La primera es si aspiran a dotarse de una administración pública o de un gobierno étnico o aborígen. Para los inuits de Nunavut era muy importante tener un territorio en el que constituyesen la mayoría de la población y, por lo tanto, optaron por un gobierno público en lugar de un gobierno aborígen. Los wampís del Perú se decantaron por otra solución. En segundo lugar, deben decidir cómo integrar la entidad autónoma en la estructura administrativa y política nacional, si pueden elegir, lo que no suele ser el caso. En 2018, los habitantes indígenas de la comunidad de San Andrés Totoltepec, que se encuentra dentro de los límites de la Ciudad de México, crearon una comunidad autónoma con su propio concejo de gobierno comunitario¹¹. Se estableció la comunidad indígena como alternativa a la estructura pública existente. En tercer lugar, deben decidir si la gestión interna de la autonomía debe regirse por las normas nacionales, las tradiciones locales o una mezcla de ambas. Antes de que se estableciera Nunavut, se rechazó en un referendo la obligatoriedad de mantener la paridad de género en la futura asamblea legislativa de Nunavut.

9. Como suele ocurrir, los marcos de gestión municipal y la planificación estatal siguen lógicas que distan mucho de las de los pueblos indígenas, donde los máximos órganos de decisión son entidades colectivas. Los pueblos indígenas como los guaraníes y los demás pueblos indígenas del Estado Plurinacional de Bolivia, que están tratando de negociar un camino hacia el autogobierno, tienen por lo tanto un largo proceso burocrático ante sí (véase [A/74/149](#), párr. 70).

10. La discusión entre los pueblos indígenas sobre la opción de utilizar un gobierno local (como parte de la estructura estatal) para promover sus intereses incluye la cuestión de saber hasta qué punto ese tipo de gobierno obstaculiza las formas tradicionales de autogobierno.

11. En Filipinas se observó que el Código de Gobierno Local puede ser en realidad un instrumento para hacer desaparecer las instituciones indígenas, ya que estas están cada vez más integradas en el derecho interno¹².

12. En Filipinas, la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas de 1997 garantiza el reconocimiento de su derecho a la libre determinación. Se trata de una ley integral que respeta básicamente los derechos fundamentales de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos, la libre determinación, la integridad cultural, la justicia social y los derechos humanos, entre otros. Sin embargo, existe una disposición constitucional en sentido contrario que dispone que los derechos de las comunidades culturales indígenas están sujetos a la política y el desarrollo nacionales. Esto explica que, en la región de Cordillera, donde la mayoría de la población es indígena, los habitantes hayan rechazado dos intentos de establecer una región autónoma, puesto que está supeditada a la

11. Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, *Los derechos de los pueblos indígenas a la autonomía y al autogobierno* (págs. 22 a 24).

12. Cordillera Peoples' Alliance, *Indigenous Peoples and Local Government: Experiences from Malaysia and the Philippines* (Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, Copenhague, 2005), pág. 194.

legislación nacional. Los pueblos indígenas se oponen a los intentos de crear otra capa burocrática en la estructura gubernamental principal.

13. Las leyes y las instituciones consuetudinarias coexisten con las instituciones y las legislaciones nacionales. La Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce los derechos de los pueblos indígenas a la titularidad, la gestión y el control de sus tierras y dominios ancestrales, pero esos derechos pueden ser revocados por la estructura administrativa del Estado y otras disposiciones estatales que socaven o debiliten las estructuras tradicionales¹³. Así pues, existe un conflicto no resuelto entre la autonomía local asociada al sistema consuetudinario y el sistema de autonomía introducido por el Estado¹⁴.

14. Existen también otros problemas, por ejemplo los que se observan en Malasia, donde se ha afirmado que, a pesar de que los pueblos indígenas representan la mayoría de la población en Sabah y las personas indígenas ocupan puestos en la administración gubernamental, las comunidades indígenas rurales se enfrentan a numerosos problemas y limitaciones que obstaculizan su participación plena y efectiva en el gobierno local. La autonomía política existe solo en la forma de gobiernos públicos en Sarawak y Sabah, es decir, como parte del sistema político nacional. Incluso en el estado de Sabah, donde los miembros de pueblos indígenas constituyen el 60 % de la población, la estructura gubernamental está dominada por los partidos políticos nacionales y protege poco los derechos de los pueblos indígenas¹⁵.

15. En el Estado Plurinacional de Bolivia se produce una situación similar: el marco jurídico permite a los pueblos indígenas establecer autonomías indígenas que formen parte de la estructura municipal o crear nuevos territorios autónomos indígenas¹⁶. En ambos casos, los pueblos indígenas se enfrentan a dificultades internas y externas para combinar los sistemas de gestión indígenas y nacionales¹⁷. A pesar de los obstáculos administrativos y burocráticos, tres autonomías han establecido ya sus propias estructuras gubernamentales, como el gobierno guaraní de Charagua-Iyambae. La iniciativa de establecer territorios autónomos que abarquen varios municipios existentes refleja que los pueblos indígenas constituyen una minoría en muchas de las entidades administrativas que hay en la actualidad.

16. En los Estados federales en los que los pueblos indígenas representan la mayoría o una parte importante de la población de una provincia o una entidad subestatal, se plantea la cuestión de hasta qué punto los pueblos indígenas podrán promover sus intereses cuando la provincia o el estado estén plenamente incorporados en la estructura política y administrativa nacional. No parece haber una respuesta universal a esa pregunta. Las experiencias de Nagaland (India) y la república de Sajá (Federación de Rusia) son bastante negativas, mientras que la de Nunavut, donde los pueblos indígenas han combinado los derechos de régimen público con los derechos indígenas a las tierras y los territorios, es más positiva.

17. Desde la época colonial, los estados de Nagaland y Mizoram en el noroeste de la India cuentan con disposiciones especiales que les otorgan una cierta autonomía. Solo el estado de Nagaland sigue disponiendo de mecanismos consuetudinarios de arreglo de controversias sólidos y en constante evolución que funcionan en paralelo al ordenamiento jurídico principal. Sin embargo, en otras zonas tribales no existe un reconocimiento jurídico de los mecanismos tradicionales para el arreglo de controversias¹⁸, y hasta en Nagaland ese mecanismo ha sufrido presiones nacionales, jurídicas y de desarrollo.

13. *Ibid.*, pág. 158.

14. *Ibid.*, pág. 194.

15. *Ibid.*, pág. 102.

16. Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, *El mundo indígena 2018* (Copenhague, 2018), pág. 179.

17. Véase también [A/74/149](#), párr. 70.

18. C.R. Bijoy et al., *India and the Rights of Indigenous Peoples* (Aakar Books, Nueva Delhi, 2010).

► D. Acuerdos generales o reivindicaciones territoriales

1. Para garantizar o asegurar sus derechos, los pueblos indígenas han aspirado a formular reivindicaciones generales que combinen los derechos políticos con los derechos territoriales. En el Canadá, esto ha dado lugar al establecimiento de las autonomías inuits de Nunavut, Nunatsiavut (Labrador) y Nunavik (Quebec) y a acuerdos similares a tratados entre las Primeras Naciones Indias y el Gobierno.
2. Las reivindicaciones territoriales (por ejemplo, en Alaska, el Canadá y el Paraguay) y las demarcaciones de tierras y territorios (por ejemplo, en el Brasil y el Perú) sin concesiones políticas pueden considerarse una especie de autonomía o una condición previa para el desarrollo de una autonomía y de instituciones autónomas. Los territorios aborígenes y los títulos de propiedad de estos están regulados, en Australia, por leyes aprobadas por el Parlamento y, en su mayor parte, se enmarcan en títulos de propiedad absoluta o acuerdos de arrendamiento perpetuo. En Alaska, el Gobierno federal ha concedido títulos de propiedad a los aborígenes sin negociar con los representantes de los pueblos indígenas. Se han otorgado títulos de propiedad a 13 entidades regionales y más de 200 entidades con fines de lucro, asignando así las tierras de forma discontinua (es decir, creando un patrón de damero). Los pueblos indígenas se han convertido en accionistas. En el Paraguay, el Gobierno ha adoptado un sistema similar¹⁹. Estas opciones hacen que la planificación del uso de la tierra y el control público unificado del territorio sean extremadamente difíciles.
3. En la Amazonía peruana, donde se han delimitado y titularizado grandes extensiones de tierra, las comunidades indígenas han hecho cuanto podían para evitar la existencia de tierras de nadie. Sin embargo, la titularización de tierras comunitarias indígenas es un proceso burocrático, y las experiencias de muchos países han demostrado que no protege las tierras de los intereses intrusivos y que la discriminación se prolonga en el sistema judicial.

► E. Reconocimiento

4. Los Estados Unidos fueron uno de los primeros Estados en establecer autonomías indígenas mediante tratados y medidas legales. El resultado a día de hoy es que un gran número de pueblos indígenas, aunque en modo alguno todos, pertenece a tribus reconocidas a nivel federal y vive en reservas que mantienen relaciones de Gobierno a Gobierno con el Gobierno de los Estados Unidos. En virtud de tratados u otros acuerdos, los Estados Unidos tienen una responsabilidad fiduciaria con las autonomías indias, que incluye obligaciones federales económicas, sociales y jurídicas.
5. Según la Relatora Especial, las tribus son naciones soberanas con ciertos poderes de autogobierno inherentes y derechos originales, pero se han vuelto, en las palabras del famoso juez del Tribunal Supremo John Marshall, naciones internas dependientes sujetas al poder superior del Gobierno federal²⁰.
6. El reconocimiento de los pueblos indígenas es, obviamente, una condición para lograr una autonomía real. En algunos países, se reconoce a los pueblos indígenas en la constitución. En otros, se reconocen sus derechos en leyes o disposiciones legales. En un tercer grupo de países, se puede decir que los pueblos indígenas tienen cierto grado de reconocimiento de facto al ser calificados como tribus desfavorecidas o grupos marginados o vulnerables.
7. Solo unos pocos países en África reconocen a cualquier grupo como indígena según lo dispuesto en el derecho internacional. El Congo fue el primer país en África en aprobar el reconocimiento legal de los pueblos indígenas, junto con el Camerún y la República Democrática del Congo. Si bien existe cierto diálogo con las poblaciones indígenas, de momento solo se han logrado escasos avances en el ámbito de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

19. Véase [A/HRC/30/41/Add.1](#), párrs. 24 y 25.

20. Véase [A/HRC/21/47/Add.1](#), párr. 15.

8. La ausencia de reconocimiento de los ganaderos nómadas en el Sahel ha provocado, durante decenios, graves conflictos y guerras civiles que se han agudizado aún más por el auge de los movimientos yihadistas.

9. En algunos casos, los cazadores-recolectores y los ganaderos indígenas han recurrido al sistema judicial, que les ha dado la razón en su lucha contra los desalojos de sus tierras impulsados por el Gobierno (como en el caso de Kenya). Sin embargo, las decisiones judiciales no han llegado a ejecutarse y la vía política y administrativa nacional no es una opción para esos pueblos.

10. Si bien Botswana, Namibia y Sudáfrica se sitúan a la cabeza en cuestiones de normas de derechos humanos en general, siguen sin reconocer, en gran medida, los derechos de los pueblos indígenas. Los bosquimanos de la región son uno de los pueblos indígenas más vulnerables; aun así, un grupo de bosquimanos de Namibia creó con apoyo externo una de las seis zonas de conservación del país, la Nyae Nyae Conservancy. Este pueblo dispone de un órgano rector que tiene competencias para adoptar decisiones relacionadas con las tierras, lo que le permite negociar con el Gobierno las cuestiones relacionadas con los recursos. También denunció con éxito ante los tribunales un caso de ocupación ilegal.

11. A pesar de todo, los grupos indígenas africanos pueden recurrir al sistema internacional de derechos humanos. Un ejemplo de ello es la decisión de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos que condenó la expulsión del pueblo endorois de sus tierras en Kenya²¹. Además, en 2017 la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos dictó una sentencia histórica contra el Gobierno de Kenya por violar los derechos del pueblo ogiek sobre sus tierras ancestrales²².

12. Además de las consecuencias jurídicas y políticas de recurrir al sistema internacional de derechos humanos, Antonia Urrejola, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha hecho gran hincapié en el factor psicológico.

13. En general, como sostiene Gam Shimray, Presidente de la organización Asia Indigenous Peoples Pact, la autonomía no tiene sentido sin reconocimiento (es decir, sin libre determinación). Como declaró el Sr. Shimray en 2019 en relación con el pueblo naga de la India, el reto es negociar un espacio social y político en el que los pueblos indígenas puedan decidir sobre sí mismos y sus asuntos y tener una relación fructífera con la India. La forma de lograrlo queda abierta, por lo que la organización puede debatir al respecto.

14. Además, una de las cuestiones fundamentales es quién tiene derecho a definir la condición de indígena. En Finlandia se produjeron intensos debates con el Estado sobre quién es indígena y quién puede inscribirse en el censo electoral. Puede que muchos se sorprendan al descubrir que no existe una definición de iure de los indígenas inuks en Groenlandia. Un groenlandés es una persona nacida en Groenlandia, pero intervienen otros criterios para definir de facto a un groenlandés, como el idioma, la cultura, la historia familiar y el hecho de estar asociado con una localidad.

► F. Gobernanza tradicional

15. En Rapa Nui, la población reclama, a través del Consejo de Ancianos, derechos sobre sus tierras ancestrales. En Kanaky un senado nacional consuetudinario tiene competencias en cuestiones civiles y legales, si bien se sigue ateniendo al ordenamiento jurídico nacional. El senado consuetudinario, que tiene una función consultiva, funciona en paralelo al congreso nacional, integrado por tres asambleas provinciales. En algunas islas del Pacífico, como Tokelau y las Islas Cook, los pueblos indígenas han establecido estructuras paralelas basadas en las instituciones tradicionales, pero la relación entre estas y las instituciones “modernas” es en su mayoría precaria²³

21. A. K. Barume, *Land Rights and Indigenous Peoples in Africa* (Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, Copenhague, 2010).

22. *African Commission on Human and Peoples' Rights v. Republic of Kenya*, solicitud núm. 006/2012, sentencia de 26 de mayo de 2017.

23. K. Wessendorf (ed.), *Challenging Politics* (Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, Copenhague, 2001).

y pocos pueblos indígenas, o casi ninguno, desean que se mantengan completamente inalteradas sus tradiciones culturales, incluidas las tradiciones de gobernanza.

16. Cuando la autonomía es independiente de la estructura administrativa y política nacional, los pueblos indígenas pueden optar por mantener, en su totalidad o en parte, la estructura tradicional de adopción de decisiones. En Guna Yala hay 49 comunidades, cada una de las cuales tiene un congreso local en el que se tratan distintas cuestiones sociales, económicas, políticas y relacionadas con la vida espiritual. El congreso general guna es el órgano político-administrativo principal y se reúne cada seis meses por acuerdo de los sailas (jefes tradicionales de cada comunidad). Tres caciques generales (jefes), los saila dummagan, dirigen este órgano rector y lo representan ante el Congreso de la nación²⁴.

► G. La función de las plataformas

17. El primer paso, y el más difícil, para los pueblos indígenas es ser reconocidos y obtener algún tipo de autonomía. Una vez establecida, incluso la forma más simbólica de autonomía será utilizada por sus titulares para ampliar su autoridad.

18. Las reservas fueron impuestas a las tribus indias y varios Gobiernos sucesivos de los Estados Unidos han incumplido continuamente los tratados en los que eran parte e intervenido en asuntos jurídicos internos de las tribus y en la propiedad colectiva de las tierras. No obstante, la Relatora Especial ha declarado que, a pesar de todo tipo de impedimentos, muchos gobiernos tribales y sistemas de justicia se están fortaleciendo²⁵.

19. La autonomía de Groenlandia, que se creó en 1979 y lleva funcionando 20 años, ha proporcionado una plataforma para lograr un mayor traspaso de competencias en áreas cruciales, como el derecho a los recursos minerales, y propiciado que se exija la negociación del autogobierno. En otro ejemplo, los habitantes indígenas de Rapa Nui han recurrido a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para impulsar sus reivindicaciones.

20. Cuando tienen un mandato jurídico claro y acordado, las autonomías pueden crear plataformas eficaces y ámbitos adecuados para promocionar los derechos indígenas (por ejemplo, el parlamento sami en Noruega). Esto es menos cierto cuando existen desacuerdos políticos internos y la población indígena es étnicamente diversa (por ejemplo, en Chittagong Hill Tracts, Bangladesh).

21. Cabe recordar que los pueblos indígenas aspiran en todo momento a controlar su propio destino. Incluso en el Canadá, la mera creación del territorio Nunavut y su administración pública se consideraba insuficiente desde un principio²⁶.

► H. Gestión conjunta y solución de conflictos

22. Los Estados que reconocen que existen grupos de personas marginadas que necesitan una atención especial han creado instituciones que forman parte de la estructura gubernamental y se ocupan de esas personas. Algunos de esos Estados son Bangladesh, Botswana, Chile, Filipinas, la India y Nueva Zelandia. Sin embargo, a fin de promover realmente los derechos de los pueblos indígenas, esas instituciones deben estar controladas por los propios pueblos indígenas.

23. En muchos casos de autonomía indígena los Gobiernos deben consultar a los pueblos indígenas las cuestiones que les atañen. Si bien el Gobierno de Bangladesh reconoce autonomías paralelas en Chittagong Hill Tracts, a saber, la administración autóctona regional y los jefes tradicionales, no existe un mecanismo legal que proteja y ejecute los acuerdos alcanzados por ambas partes.

24. Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, *Los derechos de los pueblos indígenas a la autonomía y al autogobierno* (págs. 16 a 18).

25. Véase [A/HRC/21/47/Add.1](#), párr. 55.

26. Véase <https://nunatsiaq.com/stories/article/making-nunavut-truly-our-land/>.

24. Por lo tanto, los ejemplos demuestran que se garantizan mejor los derechos de los pueblos indígenas cuando los regímenes de gestión conjunta (como el de gestión del territorio en Nunavut) y los mecanismos de solución de conflictos (como el Tribunal de Waitangi en Nueva Zelanda) gozan de salvaguardias políticas y jurídicas.

25. Según la Relatora Especial, las relaciones entre los maoríes y el Gobierno de Nueva Zelanda se basan en el Tratado de Waitangi de 1840, considerado uno de los instrumentos fundacionales del país, y se guían por él. Si bien su régimen constitucional sigue siendo objeto de debate en Nueva Zelanda, el Tratado ocupa un lugar importante en el marco jurídico del país y ha sido descrito como parte del tejido de la sociedad neozelandesa²⁷. A pesar de ello, desde esa fecha los maoríes han perdido la mayor parte de sus tierras y se quejan frecuentemente de la falta de coherencia en los procedimientos.

26. La responsabilidad del Gobierno de consultar a los maoríes está contemplada en el Tratado de Waitangi, por lo que en 1975 se creó el Tribunal de Waitangi, mediante el cual se ha resuelto un gran número de controversias. A pesar de las deficiencias del Tratado, la Relatora Especial concluyó que el proceso de negociación establecido por ese instrumento en Nueva Zelanda es uno de los ejemplos más importantes del mundo de una iniciativa destinada a resolver las reivindicaciones históricas que mantienen los pueblos indígenas, y los arreglos alcanzados han proporcionado beneficios importantes en muchos casos²⁸.

► I. Cuestiones de organización

1. ¿Cómo se organizan los pueblos indígenas para promover su derecho a la libre determinación y establecer autonomías? Para la mayoría de los pueblos indígenas, los partidos políticos nacionales no son de ayuda. De hecho, se ha dicho que en algunos casos se produce la situación contraria. Por ejemplo, se ha observado que en Malasia los funcionarios públicos o los políticos eligen a la mayoría de los dirigentes de aldeas. La selección de esos dirigentes está muy influida por políticas partidistas. Los dirigentes deben ser miembros del partido político en el poder²⁹. Se han observado situaciones similares en distintos países, como el Canadá, la Federación de Rusia y México.

2. Además, en otros países, los partidos políticos nacionales parecen ser un obstáculo para las autonomías indígenas. En Nicaragua la Ley núm. 445 de 2001 reconoció a las comunidades étnicas de las regiones autónomas de la costa atlántica, lo que abarcaba el derecho de las comunidades al autogobierno y la demarcación de 23 territorios de pueblos indígenas y afrodescendientes en las regiones autónomas. Sin embargo, la ejecución final de la demarcación y la titularización de los territorios indígenas se prolonga y está supeditada a la promoción que hacen los partidos políticos nacionales de un proyecto de megacanal que atraviesa territorios indígenas. Además, la autonomía está continuamente sometida a presión por parte de colonos ilegales.

3. La población del municipio de Ayutla de los Libres (compuesta por un 55 % de personas indígenas) en el estado de Guerrero (México), logró ejercer su derecho a la libre determinación pasando de una elección por sistema de partidos políticos a un proceso que siguió las tradiciones indígenas locales. Una asamblea de representantes de 140 comunidades eligió a tres coordinadores, uno por cada uno de los tres grupos étnicos, para formar el órgano de gobierno³⁰.

4. A pesar de que en muchos países los pueblos indígenas tienen relaciones con los partidos políticos para cuestiones laborales, de promoción o relacionadas con las elecciones a nivel nacional, entre otras, se deben buscar otros medios para impulsar la autonomía. Los pueblos indígenas del Estado Plurinacional de Bolivia, México y el Perú han recurrido a formas tradicionales de organización o las han redefinido, si bien resulta problemático incluir las instituciones tradicionales en una

27. Véase [A/HRC/18/35/Add.4](#), párr. 7.

28. *Ibid.*, párr. 67.

29. Cordillera Peoples' Alliance, *Indigenous Peoples and Local Government* (pág. 102) (2004).

30. Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, *Los derechos de los pueblos indígenas a la autonomía y al autogobierno* (págs. 25 a 27).

estructura moderna de gobierno. Por ejemplo, los groenlandeses han creado partidos locales que son estructuralmente similares a los partidos políticos daneses.

5. Las opciones elegidas por los samis son más complejas. En Finlandia, Noruega y Suecia las autoridades nacionales crearon órganos políticos samis de elección popular, los parlamentos samis (Noruega en 1989, Suecia en 1993 y Finlandia en 1996). Se establecieron censos electorales en los que solo pueden inscribirse los samis en función de criterios específicos, por lo que solo pueden resultar elegidos samis como representantes. Existen órganos políticos elegidos por los votantes de todo el país, y las políticas pueden ser pertinentes para los samis tanto en todo el país como en determinadas zonas. En el parlamento sami de Noruega, se elige a algunos miembros de listas electorales basadas en el origen étnico y a otros miembros pertenecientes a partidos políticos nacionales.

6. En el Canadá, Nunavut tiene un gobierno de tipo consensual sin partidos políticos que se guía por un conjunto de valores sociales inuits.

7. En algunos países, los parlamentos nacionales tienen escaños reservados para las regiones indígenas (caso de Groenlandia y Dinamarca) o los pueblos indígenas. En Nueva Zelandia algunos escaños del Parlamento están reservados a personas inscritas en un censo electoral maorí pero los maoríes también pueden votar a representantes de la lista general. En la India hay cientos de grupos étnicos reconocidos oficialmente por la Constitución como adivasis (tribus desfavorecidas) que se benefician de varias medidas afirmativas. En general todas las tribus desfavorecidas comparten características con los pueblos indígenas, aunque el Gobierno de la India insiste en que no hay pueblos indígenas en el país. En las elecciones nacionales y estatales hay circunscripciones reservadas para las tribus desfavorecidas, pero cualquiera puede votar por las listas presentadas en esas circunscripciones y las personas indígenas pueden votar también a candidatos de listas generales. Al mismo tiempo, los miembros de adivasis pueden pertenecer a distintos partidos políticos.

► J. Obstáculos

1. Los pueblos indígenas suelen mencionar la extracción de recursos naturales, la falta de reconocimiento político y la afluencia de colonos como los principales obstáculos para la autonomía. Otros factores externos mencionados son el racismo, el sistema de castas, la oposición de otros grupos indígenas del país, la criminalización de los pueblos indígenas, la falta de participación en los proyectos que les conciernen y la creciente falta de respeto de los derechos humanos por parte de los políticos, las autoridades y el público en general. También se ha mencionado a los misioneros como un obstáculo en el caso de las personas que viven en aislamiento voluntario³¹.

2. Los pueblos indígenas se suelen enfrentar a un problema de financiación limitada, incluso en los países que reconocen las autonomías indígenas. Las reservas indígenas emberas en Colombia, llamadas resguardos³², ilustran un tipo de autonomía en la que las comunidades indígenas están legalmente reconocidas y tienen derechos jurídicos, administrativos, judiciales y políticos definidos. Al formar parte de la estructura política nacional, esas reservas dependen de la financiación del Estado. Groenlandia, sin embargo, ha reforzado su autonomía generando su propia financiación a través de impuestos locales. Las instituciones indígenas paralelas no pueden funcionar adecuadamente sin financiación, como en el caso de Kanaky, por ejemplo.

3. Existe una preocupante tendencia mundial en la actualidad: el alarmante aumento de los ataques violentos y la criminalización de los pueblos indígenas, así como los asesinatos de defensores indígenas de los derechos humanos y el aumento de las violaciones de los derechos humanos fundamentales de los indígenas en general. Esto plantea la cuestión de si se puede hablar de autonomía cuando se criminaliza y asesina a los dirigentes indígenas. Si bien la creación de autonomías indígenas, como las reservas indígenas en Colombia, ha sido un avance

31. Véase [A/HRC/33/42/Add.1](#), párr. 27.

32. Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, *Los derechos de los pueblos indígenas a la autonomía y al autogobierno* (págs. 13 a 15).

en la recuperación de las tierras que se les arrebataron durante la época colonial y después de ella, estos pueblos están constantemente amenazados por grupos armados y delictivos³³.

► K. Puesta en práctica

4. Después de varios años de conflicto armado, el Gobierno de Bangladesh y los pueblos indígenas de Chittagong Hill Tracts alcanzaron en 1997 un acuerdo de paz. A raíz del acuerdo se asignaron a los pueblos indígenas escaños en los consejos de distrito y el consejo regional, se creó un ministerio especial dedicado a Chittagong Hill Tracts y se confirmaron los derechos de los jefes tradicionales (E/C.19/2014/4). Esos arreglos institucionales tendieron puentes de negociación entre los pueblos indígenas y el Gobierno, pero más de dos decenios después siguen sin ponerse en práctica acuerdos clave (sobre cuestiones relacionadas con las tierras) y han continuado las injusticias contra los pueblos indígenas. La militarización, la falta de apoyo político en el parlamento nacional y la falta de unidad entre los pueblos indígenas son algunos de los factores que se han mencionado como obstáculos a la aplicación del acuerdo de 1997 (E/C.19/2011/6).

5. En la Constitución del Paraguay, se reconoce a los pueblos indígenas como grupos culturales y el país cuenta con un amplio marco jurídico que garantiza y reconoce una gama muy grande de derechos en favor de los pueblos indígenas³⁴, incluida la propiedad comunal de la tierra. Sin embargo, ese marco normativo no se ha traducido en las medidas legislativas, administrativas o de otra índole necesarias para garantizar que los pueblos indígenas gocen de sus derechos humanos, en particular de su derecho fundamental a la libre determinación y los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos naturales (véase A/HRC/30/41/Add.1, párr. 75).

► L. Regresión

6. Es posible que muchos pueblos indígenas que han experimentado alguna forma de autonomía hayan sufrido un proceso de regresión en los últimos años. Esto sucede incluso en zonas en las que los pueblos indígenas gozan de reconocimiento, como en muchos países de América Latina, donde, a pesar de marcos jurídicos progresistas, se ha producido un proceso de regresión de facto de los derechos indígenas que ha permitido a las industrias extractivas invadir tierras y territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento o sin celebrar las consultas apropiadas.

7. En la Federación de Rusia, bajo el régimen soviético, se establecieron las primeras repúblicas y regiones autónomas en la década de 1920 en el norte, Siberia y el extremo oriente. En esas autonomías los pueblos indígenas gozaban de ciertos privilegios en relación con la cultura, el idioma, la educación y la explotación de recursos. Los okrugs (repúblicas y regiones autónomas), cuyo nombre se tomó de las naciones que los habitaban y reflejaba su composición étnica, constituían oficialmente la realización del derecho de los pueblos a la libre determinación. La explotación de todo tipo de recursos no renovables y la inmigración de pueblos no indígenas plantearon siempre un problema para los pueblos indígenas, cuya influencia dependía de su número. Sin embargo, las autoridades utilizaron a menudo la cultura y la identidad indígenas como un activo para fortalecer un sentimiento de identidad regional y obtener mejores acuerdos con el poder central. Este es el caso especialmente de las regiones de Yamal y Khanty-Mansi, que son las principales productoras de petróleo y gas.

8. En el siglo XXI la centralización de la Federación de Rusia se ha convertido en un objetivo político principal y las distintas autonomías han perdido gran parte de su independencia. Las autoridades centrales de Moscú se han hecho con gran parte del control administrativo y político, y se han disuelto regiones autónomas como Koryakia, Evankia, Komi-Permyakia y Taimyr. Esas zonas se han convertido en “distritos municipales” de regiones vecinas dominadas por población rusa, lo que también ha acarreado que tengan que tratar con una capital regional lejana, situada a miles de kilómetros de distancia, donde apenas se tenía conocimiento de su existencia.

33. Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, *El mundo indígena 2019* (Copenhague, 2019).

34. *Ibid.*

► M. Descolonización

1. El Pacífico agrupa a varios países que son Territorios No Autónomos de los que se ocupa la Comisión Política Especial y de Descolonización, como Kanaky, la Polinesia Francesa, Tokelau y Guam. Hay otras islas que siguen teniendo relaciones de tipo colonial, como Rapa Nui y Samoa Americana, o de asociación libre, como Niue y las Islas Cook con Nueva Zelanda, y las Islas Marshall, Micronesia (Estados Federados de) y Palau, con los Estados Unidos.
2. En Kanaky y la Polinesia Francesa los parlamentos locales gozan de cierta autonomía, pero ambos territorios son partes integrantes de la estructura política de Francia. A pesar de que los pueblos indígenas constituyen una parte importante de la población (el 80 % en la Polinesia Francesa y aproximadamente el 45 % en Kanaky), los esfuerzos por aumentar la autonomía o la independencia se han visto frustrados por conflictos o desacuerdos entre los partidos políticos.
3. Los pueblos indígenas de la remota isla de Rapa Nui constituyen el 60 % de la población, pero han perdido el control de la mayor parte de sus tierras tradicionales y ahora solo controlan el 13 % de la isla. Estos pueblos, que aspiran a que se incluya Rapa Nui en la lista de Territorios No Autónomos reconocidos por la Comisión Política Especial y de Descolonización, sin perjuicio de la integridad territorial del Estado chileno, también desean explorar la opción de un régimen de libre asociación para garantizar su derecho a la libre determinación. A tal fin, han presentado una petición a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para obtener el reconocimiento de sus derechos sobre las tierras y las aguas de Rapa Nui. Dado que representa una exigua minoría en Chile y está situada a 3.800 km del continente, Rapa Nui es un ejemplo de todos los problemas de formar parte de una estructura política y administrativa de un Estado unitario sin tener un tipo de autonomía indígena independiente³⁵.

V. Recomendaciones

1. El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas debería prestar más atención a las instituciones que se han establecido o pueden establecerse para promover el diálogo entre los pueblos indígenas y los Gobiernos a fin de promover el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a la autonomía y el autogobierno.
2. El Foro Permanente debería seguir coordinando actividades con la Relatora Especial y el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas a fin de aumentar la comprensión y el apoyo de los organismos de las Naciones Unidas y otras instituciones multilaterales pertinentes de las reivindicaciones de autonomía y autogobierno de los pueblos indígenas.
3. El Foro Permanente debería facilitar un proceso inclusivo encaminado a desarrollar principios rectores para el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas a la autonomía y el autogobierno.
4. De conformidad con los artículos 16, 21 y 22 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se alienta a los Estados a adoptar medidas para establecer instituciones de ombudsman a fin de asegurar que se respeten y protejan los derechos de todos los pueblos indígenas y facilitar el establecimiento de instituciones similares en las zonas autónomas.
5. Los pueblos indígenas suelen carecer de vías de recurso cuando los Estados no responden a su pretensión de autonomía o no cumplen con sus responsabilidades. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos han apoyado de diversas maneras las reivindicaciones indígenas. Se insta a los Gobiernos a que aumenten su apoyo financiero y político a esos y otros mecanismos regionales de derechos humanos.
6. Habida cuenta de su extrema vulnerabilidad, y de conformidad con el proyecto de directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial de la región amazónica y el Gran Chaco ([A/HRC/EMRIP/2009/6](#)), los Estados deben establecer urgentemente mecanismos globales de seguimiento y marcos de protección para los pueblos que viven en aislamiento voluntario.

35. Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, *El mundo indígena 2019* (pág. 221).



Asamblea en Rapa Nui (Isla de Pascua). Foto: Archivo IWGIA

Derechos de los pueblos indígenas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir el informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, presentado de conformidad con la resolución [33/12](#) del Consejo de Derechos Humanos.

Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas

Resumen

Este informe se presenta conforme a lo dispuesto en la resolución 33/12 del Consejo de Derechos Humanos. En la primera parte del informe, la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas describe las actividades que llevó a cabo durante el año pasado y comenta su labor relativa a los derechos de las mujeres, los niños y las niñas indígenas. En la segunda parte, analiza el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía o el autogobierno como ejercicio de su derecho a la libre determinación, con especial hincapié en distinguir los aspectos positivos de los acuerdos vigentes, así como las dificultades y los desafíos que se plantean, y formula recomendaciones sobre las formas de avanzar en la debida realización de ese derecho.

I. Introducción

1. Este informe es el último que debe presentar a la Asamblea General la actual titular del mandato de Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz. En la primera parte del informe, la Relatora Especial describe brevemente cuáles han sido sus actividades desde su informe anterior ([A/73/176](#)) y su labor en relación con los derechos de las mujeres, los niños y las niñas indígenas. En la segunda parte, analiza algunos aspectos del derecho de los pueblos indígenas a la autonomía o el autogobierno como ejercicio de su derecho a la libre determinación, con especial hincapié en distinguir los elementos positivos de los acuerdos vigentes, así como las dificultades y los desafíos que se plantean, y formula recomendaciones sobre las formas de avanzar en la debida realización de ese derecho.

II. Actividades de la titular del mandato en 2018 y 2019

2. En 2018 y 2019, la Relatora Especial, desde la última vez que informó a la Asamblea General, siguió trabajando en sus principales tareas previstas en el mandato, a saber: elaborar estudios temáticos,

* [A/74/50](#)

realizar evaluaciones de países, responder a casos concretos de presuntas violaciones de los derechos humanos y promover buenas prácticas.

3. Del 19 al 29 de noviembre de 2018, la Relatora Especial realizó una visita oficial al Ecuador con el fin de evaluar la obligación de proteger los derechos de los pueblos indígenas reconocida en la Constitución de 2008, que consagra al Ecuador como país plurinacional. La Relatora Especial llegó a la conclusión de que la Constitución ofrece una buena base sobre la que construir un país más inclusivo e intercultural. Al tiempo que expresó su aprecio por las medidas adoptadas por el Gobierno mediante el diálogo con los pueblos indígenas en materia de educación bilingüe intercultural, subrayó que aún quedaba mucho por hacer en cuanto al reconocimiento de los derechos humanos fundamentales de las nacionalidades, los pueblos y las comunidades indígenas del país, en particular con respecto a sus derechos a la libre determinación, las tierras, los territorios y los recursos. Asimismo destacó su preocupación por los efectos que pueda tener la priorización de las actividades extractivas en los derechos de los pueblos indígenas, especialmente los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto reciente, y por la falta de progresos en la armonización entre el sistema de justicia ordinaria y el de justicia indígena¹.

4. Del 8 al 16 de abril de 2019, la Relatora Especial visitó Timor-Leste, donde evaluó varias cuestiones que afectan a los pueblos indígenas, entre ellas los sistemas de justicia consuetudinaria, las tierras comunitarias, la educación y las medidas relacionadas con la conservación y la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos. La Relatora Especial, al tiempo que acogió con agrado la atención prestada por el Gobierno a los sistemas de justicia consuetudinaria, las lenguas indígenas y la educación, también expresó su preocupación por los efectos de las actividades extractivas patrocinadas por el Estado, el desplazamiento forzado, la ausencia de un marco regulatorio adecuado con respecto a las tierras tradicionales indígenas y la elevada tasa de malnutrición crónica del país².

5. En septiembre de 2019, la Relatora Especial presentará al Consejo de Derechos Humanos un informe temático sobre la cuestión de los sistemas de justicia indígena³.

6. Entre el 30 de junio de 2018 y el 1 de julio de 2019, la Relatora Especial envió 117 comunicaciones a más de 30 países y a otras entidades, como empresas privadas y organizaciones intergubernamentales⁴. También emitió comunicados de prensa sobre casos urgentes o de especial preocupación⁵. Siguió colaborando con el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, especialmente en la cuestión del derecho de los pueblos indígenas a la autonomía o el autogobierno.

7. La Relatora Especial llevó a cabo numerosas visitas académicas, por ejemplo a Australia, Camboya, Colombia y México, y prestó asesoramiento técnico a solicitud de los Estados Miembros. También continuó dando seguimiento a conferencias y reuniones internacionales de importancia para los derechos de los pueblos indígenas, como son los períodos de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible. Además, siguió colaborando con las entidades de las Naciones Unidas a fin de promover los derechos de los pueblos indígenas en el marco de las actividades de sus entidades. En enero de 2019, fue invitada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura a participar como oradora principal en la presentación del año 2019 como Año Internacional de las Lenguas Indígenas.

1. [A/HRC/42/37/Add.1](#).

2. Su declaración al término de la misión puede consultarse en <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/es/declaraciones-comunicados/287-timor-leste-statement>.

3. [A/HRC/42/37](#). Véase también [A/HRC/42/37/Add.2](#).

4. Los detalles de todas las comunicaciones enviadas y la información recibida en virtud del mandato pueden consultarse en <https://spcommreports.ohchr.org/>.

5. Véase www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?MID=SR_Indigenous_People.

III. Mujeres, niños y niñas indígenas

8. En virtud del mandato de la Relatora Especial, esta debe prestar especial atención a los derechos humanos y las libertades fundamentales de los niños, las niñas y las mujeres indígenas y tener en cuenta la perspectiva de género al desempeñar su mandato⁶.

9. La actual titular del mandato y sus predecesores han examinado la situación de los derechos humanos de las mujeres indígenas, en particular incorporando secciones específicas en los informes de sus visitas a los países y centrándose en situaciones que son motivo de especial preocupación⁷.

10. La Relatora Especial dedicó un informe temático al asunto de las mujeres y las niñas indígenas, que presentó al Consejo de Derechos Humanos en 2015⁸. En todas sus visitas a los países, también ha seguido prestando especial atención a la situación de los derechos humanos de las mujeres indígenas y ha celebrado reuniones por separado con ellas para atender sus preocupaciones concretas y ofrecer recomendaciones, como se indica en sus informes. En cuanto a los derechos de la infancia, ha abordado problemas relativos a la educación, la salud, el cuidado fuera del hogar y la justicia juvenil. Ha visitado escuelas y centros de detención de mujeres y de menores.

11. La Relatora Especial ha asistido a reuniones dedicadas a asuntos relacionados con los derechos de las mujeres indígenas, entre ellos el acceso a la justicia⁹, la violencia contra mujeres indígenas y el feminicidio, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹⁰, y colaboró como panelista en el 61^{er} período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Participó en debates sobre las mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en el Canadá y se encargó de supervisar los progresos realizados en la investigación nacional. Contribuye a las actividades relacionadas con la celebración del 25^o aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer: Acción para la Igualdad, el Desarrollo y la Paz, que culminará en una reunión de alto nivel en 2020 sobre el tema del logro de la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas.

IV. Ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación mediante la autonomía y el autogobierno

12. La Relatora Especial, en su anterior informe a la Asamblea General, ofreció una visión general de la cuestión del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y el autogobierno, en la que examinaba sus aspectos internos y externos. Analizaba el marco internacional de derechos humanos pertinente y se centraba en la importancia de que este se aplique para hacer realidad el desarrollo sostenible y otros objetivos internacionales. Asimismo destacaba la necesidad de seguir colaborando en este asunto examinando buenas prácticas y soluciones que permitan superar los obstáculos relacionados con el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas a la libre determinación y la autonomía o el autogobierno¹¹.

13. En el presente informe, la Relatora Especial señala los acuerdos y procesos vigentes, tanto jurídicos como de otra índole, que reflejan o favorecen el reconocimiento y la efectividad del derecho de los pueblos indígenas a la autonomía o el autogobierno, con miras a determinar los elementos positivos, además de las limitaciones y las dificultades de esas prácticas, y aporta algunas recomendaciones sobre

6. Resolución 33/12 del Consejo de Derechos Humanos, párr. 1 h).

7. Véase, por ejemplo, el informe del anterior titular del mandato en el que trataba el problema de las mujeres indígenas asesinadas y desaparecidas en el Canadá (A/HRC/27/52/Add.2).

8. A/HRC/30/41.

9. A saber, un seminario de expertos en 2016 sobre experiencias en el litigio de casos de violencia contra la mujer y el acceso de la mujer a la justicia en Centroamérica, organizado por la subdivisión canadiense de Lawyers without Borders y Women Transforming the World, organización no gubernamental con sede en Guatemala, y un simposio en 2016 sobre el tema "Planificación del cambio: hacia una investigación nacional y un plan de acción nacional eficaz", organizado por Feminist Alliance for International Action of Canada y Native Women's Association of Canada.

10. En concreto, una reunión organizada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en Manila en 2017.

11. Véase también la nota de la Secretaría por la que se transmite el informe de la reunión del grupo internacional de expertos sobre el tema "El desarrollo sostenible en los territorios de los pueblos indígenas" (E/C.19/2018/7, párr. 27).

las formas de avanzar en la debida realización del derecho de los pueblos indígenas a crear sociedades más inclusivas y justas.

14. El informe se basa en investigaciones independientes, en los informes presentados por los Estados Miembros como respuesta a la petición de información de 2018 sobre los sistemas de autogobierno indígena y en los informes pertinentes de la titular del mandato y los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas. A fin de recabar más opiniones, la Relatora Especial colaboró en la organización de una reunión orientada a examinar los acuerdos de autonomía puestos en práctica y los sistemas de autogobierno que los pueblos indígenas están desarrollando en distintos contextos. La reunión estuvo organizada por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas del Gobierno de México¹².

► A. Carácter positivo y transformador del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación

15. La Relatora Especial reitera que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación es, fundamentalmente, un derecho humano. Su efectividad es indispensable para que los pueblos indígenas puedan disfrutar de todos los derechos humanos colectivos e individuales que les corresponden. Este derecho tiene una dimensión interna y otra externa, que se manifiestan al ejercer control sobre su vida y al participar en la adopción de todas las decisiones que les puedan afectar, de acuerdo con sus propios patrones culturales y estructuras de autoridad¹³.

16. El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación puede materializarse a través de la autonomía o el autogobierno, como se indica en el artículo 4 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El reconocimiento y la realización de este derecho conllevan obligaciones para los Estados, en particular la debida incorporación del derecho en la legislación nacional, y también la asunción de responsabilidades por parte de los propios pueblos indígenas¹⁴.

17. El reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación ha repercutido de manera positiva y transformadora en el derecho internacional. Además, reconocer ese derecho puede ser transformador cuando se aplica a nivel nacional. La Relatora Especial subraya que la adecuada efectividad de este derecho entraña cambios en la gobernanza general de los Estados que producirán un efecto constructivo en la realización de los derechos humanos, la reparación de la discriminación y la desigualdad, la creación de unas sociedades más democráticas e inclusivas y la mejora de la legitimidad del propio Estado¹⁵.

► B. Necesidad de un entendimiento intercultural para hacer efectivo el derecho a la autonomía o el autogobierno

18. A pesar de los avances en la afirmación de los derechos de los pueblos indígenas a la libre determinación y la autonomía o el autogobierno en el discurso jurídico y académico, la Relatora

12. El seminario internacional “Derechos de los pueblos indígenas a la autonomía y autogobierno como manifestación del derecho a la libre determinación” tuvo como anfitrión al Ministerio de Relaciones Exteriores de México y se celebró en la Ciudad de México del 11 al 13 de marzo de 2019. En la organización del seminario participaron la Relatora Especial, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA) y Tebtebba Foundation, en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

13. S. James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law*, 2ª ed. (Nueva York, Oxford University Press, 2004); S. James Anaya, “The right of indigenous peoples to self-determination in the post-Declaration era”, en *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Claire Charters y Rodolfo Stavenhagen, eds. (Copenhague, IWGIA, 2009); y [A/HRC/9/9](#). Más referencias en [A/73/176](#) y [A/HRC/15/35](#).

14. Catherine J. Iorns Magallanes, “International Law Association interim report on a commentary on the Declaration of the Rights of Indigenous Peoples”, Victoria University of Wellington Legal Research Paper, núm. 50/2012 (2012).

15. Anaya, “The right of indigenous peoples to self-determination”; Mattias Åhrén, *Indigenous Peoples’ Status in the International Legal System* (Oxford, Oxford University Press, 2016); Sheryl Lightfoot, *Global Indigenous Politics: A Subtle Revolution* (Abingdon, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Routledge, 2016); Magallanes, “International Law Association interim report”.

Especial considera que no se ha prestado suficiente atención a la interpretación que los propios pueblos indígenas hacen de esos derechos ni a sus propias iniciativas para ejercerlos. Según la Relatora Especial, la interpretación de los pueblos indígenas debe ser el punto de partida a la hora de elaborar y aprobar las medidas jurídicas, normativas y administrativas necesarias para hacerlos efectivos.

19. El derecho a la autonomía o el autogobierno, al igual que los derechos a las tierras y los recursos, no es solo un concepto jurídico para los pueblos indígenas, sino también una cuestión vinculada a los principales aspectos de su existencia como sociedades diferenciadas¹⁶. El derecho a la libre determinación se entiende como un derecho a controlar su pasado, su presente y su futuro: el control del pasado, en el sentido de desarrollar un relato propio de su historia; el control del presente, en lo que se refiere al poder de mantener los elementos que les caracterizan como sociedades distintas; y el control del futuro, en referencia a la seguridad de saber que serán capaces de sobrevivir como pueblos diversos conforme a sus propias condiciones.

20. En la mayoría de los casos, son los Estados quienes han definido unilateralmente las posibilidades de disfrutar de esos derechos. Las propuestas de los pueblos indígenas han tenido que adaptarse a los marcos jurídicos, normativos y administrativos vigentes. La imposición de marcos estatales cuando se aplican acuerdos de autonomía o autogobierno a menudo ha dado lugar a lo que podría denominarse “autonomías fragmentadas”. Es preciso adoptar un enfoque de gran alcance que incluya los conceptos indígenas de territorio, control, poder y relaciones. Los procesos de construcción nacional que han de llevarse a cabo solo podrán progresar mediante el entendimiento y el acuerdo mutuos entre los Estados y los pueblos indígenas¹⁷.

21. La Relatora Especial siempre ha subrayado la necesidad de que el diálogo intercultural desarrolle unas interpretaciones comunes del contenido y del alcance y las formas de hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas. Para que este diálogo sea fructífero, hay que fomentar la confianza mutua. Es necesario cambiar el enfoque que adoptan los Estados ante las reivindicaciones indígenas. Tales reclamaciones deberían considerarse cuestiones de justicia y de derechos humanos que, si se resolvieran adecuadamente, redundarían en beneficio del país en su conjunto. La realización de los derechos de los pueblos indígenas no debe presentarse como un gasto. Esa posición genera tensiones innecesarias entre los pueblos indígenas y el Estado y las poblaciones predominantes del país, ya que promueve la idea de que los pueblos indígenas están exigiendo privilegios injustificados. Y además, no favorece la alianza necesaria que se pone de relieve en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. La propia Declaración, que es un marco de consenso aprobado por la Asamblea General, constituye la mejor base desde la que iniciar o continuar un diálogo intercultural sobre la forma de hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas en un entorno de cooperación recíproca.

► c. Elementos transversales para el ejercicio de la autonomía o el autogobierno

1. Control sobre las tierras, los territorios y los recursos naturales

22. La Relatora Especial considera que la posibilidad de que los pueblos indígenas disfruten de sus derechos a sus tierras, territorios y recursos naturales constituye la condición más crucial para que puedan ejercer su autonomía o autogobierno. De hecho, para muchos pueblos indígenas, el objetivo principal de la autonomía o el autogobierno es poder mantener su relación con sus tierras, territorios y recursos, la cual define sus culturas e identidades como pueblos distintos. La preeminencia de esos derechos se ha visto reafirmada sistemáticamente por las Naciones Unidas, los órganos regionales de derechos humanos, expertos jurídicos y los propios pueblos indígenas y ha sido un objetivo constante

16. E/C.19/2018/7, párr. 28.

17. Asier Martínez de Bringas, “Autonomías indígenas en América Latina. Una mirada comparada a partir de las dificultades para la construcción de un Derecho intercultural”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals - Journal of Self-Government*, vol. 28 (diciembre de 2018); Pedro García Hierro y Alexandre Surrallés, *Antropología de un Derecho: Libre Determinación de los Pueblos Indígenas como Derecho Humano* (Copenhague, IWGIA, 2009).

de la práctica de los Estados, mediante la adopción de leyes y otras medidas para hacer efectivos esos derechos. Ese reconocimiento es también un aspecto esencial de la reparación y la reconciliación¹⁸.

23. En consecuencia, la garantía efectiva del derecho de los pueblos indígenas a la autonomía o el autogobierno no puede lograrse sin la debida realización de sus derechos a las tierras y los territorios que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido. Las medidas que dan lugar a la fragmentación territorial y a la limitación de la jurisdicción obstaculizan el ejercicio de la autonomía o el autogobierno.

24. La titular del mandato y sus predecesores han analizado la efectividad de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en todas sus visitas a los países y a través de numerosas comunicaciones. Al tiempo que han reconocido los avances logrados en algunos países en el reconocimiento jurídico de esos derechos y la reglamentación conexas, han observado que las iniciativas actuales todavía presentan graves deficiencias. Ni siquiera en los países donde se han reconocido los derechos de los pueblos indígenas a las tierras y los recursos se han elaborado o aplicado las medidas necesarias para su ejercicio. La falta de coherencia del marco jurídico nacional en su conjunto, el reconocimiento insuficiente del sujeto de esos derechos, la escasa jurisdicción y la falta de unos sistemas de adjudicación adecuados son solo algunos de los problemas detectados.

25. Un asunto fundamental en este sentido es la cuestión de los recursos naturales que se encuentran en sus territorios. La mayoría de las violaciones de los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, en particular a la vida y a la seguridad, guardan relación con el acceso a los recursos naturales en sus territorios y la explotación de dichos recursos¹⁹. Es de vital importancia que los Estados y los pueblos indígenas alcancen un entendimiento común y un acuerdo mutuo sobre esta cuestión, que incluya el pleno respeto por los derechos humanos de los pueblos indígenas.

2. Autoridades e instituciones indígenas

Los pueblos indígenas ejercen su derecho a la autonomía o el autogobierno, en sus dimensiones interna y externa, a través de sus propias autoridades e instituciones, que pueden ser tradicionales pero también de reciente creación. La relación de esas instituciones con el Estado en su conjunto debe articularse en el marco de los acuerdos interculturales que establezcan los Estados y los pueblos indígenas para el ejercicio del derecho a la libre determinación.

26. En numerosos países se pueden hallar buenas prácticas en lo que se refiere al reconocimiento de las autoridades y las instituciones indígenas, incluidos los sistemas de justicia indígena²⁰. Sin embargo, en la mayoría de los países, el poder decisorio de las autoridades indígenas está subordinado a los órganos y los procesos de toma de decisiones del Estado. En muchos países, el reconocimiento de las instituciones de gobierno indígenas sigue dependiendo de unos procesos inadecuados de registro y reconocimiento estatales que interfieren de forma indebida en la toma de decisiones políticas, sociales y culturales de los pueblos indígenas. La injerencia del Gobierno en el nombramiento de los dirigentes tradicionales menoscaba gravemente el autogobierno indígena²¹.

27. Además, debido a circunstancias actuales o históricas, las instituciones indígenas y las estructuras de autogobierno se han debilitado y es posible que necesiten apoyo para poder funcionar y ejercer sus responsabilidades. La Relatora Especial ha instado varias veces a los Estados a que apoyen con carácter prioritario el fortalecimiento de las autoridades e instituciones indígenas.

18. [A/72/186](#); Magallanes, "International Law Association interim report", pág. 10; *Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.86.XIV.3); Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, Serie C, núm. 79, 31 de agosto de 2001; Caso *Comunidad Moiwana vs. Suriname*, Serie C, núm. 124, 15 de junio de 2005; Caso *Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, Serie C, núm. 125, 17 de junio de 2005; Caso *Comunidad indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*, Serie C, núm. 146, 29 de marzo de 2006; Caso *Comunidad indígena Xakmók Kasék vs. Paraguay*, Serie C, núm. 214, 24 de agosto de 2010; [A/HRC/9/9](#); [A/HRC/27/52](#).

19. [A/HRC/39/17](#), párrs. 27 a 39; [A/HRC/24/41](#); [A/HRC/21/47](#); [A/HRC/18/35](#).

20. [A/HRC/42/37](#).

21. [A/HRC/15/35](#), párrs. 49 y 50.

3. Medios para financiar las funciones autónomas de los pueblos indígenas y lograr el derecho a su propio desarrollo

28. Como se estipula en los artículos 4 y 34 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, los pueblos indígenas tienen derecho a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas. La forma en que debe hacerse efectivo ese derecho depende de muchos factores, dado que, en algunos casos, los pueblos indígenas disponen o podrían disponer de los recursos necesarios para desempeñar total o parcialmente sus propias funciones autónomas, mientras que en otros casos, la desposesión los ha vuelto dependientes del apoyo externo hasta que puedan recuperar el control de su vida. Tal vez sea necesario adoptar medidas especiales al respecto.

29. En varios países existen acuerdos financieros con autonomías indígenas formalizadas, pero en la mayoría de los casos es el Estado quien decide las prioridades que rigen el uso de los fondos estatales dentro de los territorios indígenas. Además, las transferencias a veces se canalizan a través de autoridades locales del Estado que controlan y condicionan su uso y se encargan de la administración de los recursos y utilizan buena parte de ellos para otros fines. También es un problema que los procedimientos administrativos para obtener acceso a los fondos y hacer uso de ellos no sean adecuados desde el punto de vista cultural y conlleven una burocracia excesiva²².

30. Al mismo tiempo, se ha afirmado que la provisión por parte del Estado de las medidas especiales necesarias y los servicios básicos se utiliza como mecanismo de control y asimilación, lo que debilita, en lugar de afianzar, el disfrute de la autonomía o el autogobierno por los pueblos indígenas. Resulta esencial que se incorpore plenamente a esas medidas y servicios el objetivo de empoderar en última instancia a los pueblos indígenas para que asuman el control de sus propios asuntos en todas las esferas de la vida²³.

31. En ese contexto, la Relatora Especial reitera que la capacidad de los pueblos indígenas para decidir y controlar sus propias vías de desarrollo es un elemento esencial para el funcionamiento de las sociedades autónomas. Se deben respetar y apoyar las prioridades, los modelos y las propuestas de los pueblos indígenas, teniendo en cuenta que, en la mayoría de los casos, la efectividad del derecho a la autonomía o el autogobierno depende de la capacidad de los pueblos indígenas para controlar y utilizar sus tierras, territorios y recursos naturales.

► D. Autonomía o autogobierno indígena: diversos contextos y acuerdos

32. Los pueblos indígenas de todo el mundo se caracterizan por una diversidad extraordinaria. Presentan diferentes historias de colonización y relaciones con las sociedades de su entorno, distintas visiones del mundo y diversas estructuras sociales, políticas, económicas y culturales. Habitan en distintos ecosistemas y, por lo tanto, han desarrollado distintos medios de subsistencia que les permiten adaptarse mejor a sus tierras y territorios. Además, viven en contextos jurídicos y políticos diferentes, en Estados que han experimentado procesos de construcción nacional que han derivado en unas estructuras generalmente discriminatorias para determinados sectores de la sociedad y menos tolerantes ante la diversidad. Se trata de diversidades dinámicas que constantemente evolucionan y se adaptan a amplios procesos históricos y sociales.

33. En este contexto tan diverso, los pueblos indígenas ejercen o intentan ejercer su derecho a la autonomía o el autogobierno, trasladándolo de la teoría a la práctica. La Relatora Especial es consciente de que, en la mayoría de los casos, los actuales acuerdos formalizados son procesos en curso y solo responden parcialmente a toda la dimensión del derecho a la libre determinación. No obstante, conviene que se examinen y evalúen las realidades existentes, con la finalidad de extraer conclusiones y recomendaciones que tanto los Estados como los pueblos indígenas puedan tener en cuenta para hacer efectivo el derecho a la autonomía o el autogobierno y para que se cumplan los deberes conexos de los Estados.

22. [A/HRC/27/52/Add.2](#), párrs. 42 a 45; [A/HRC/21/47/Add.1](#), párr. 70; [A/HRC/15/37/Add.3](#), párr. 83.

23. [A/HRC/12/34/Add.2](#), párrs. 25 y 61; [A/HRC/15/37/Add.4](#), párrs. 32 a 49 y 66 a 70; [A/HRC/36/46/Add.2](#); CAN 2/2012; CAN 2/2016.

34. En esta sección se ofrece una visión general de algunas prácticas vigentes, como medidas jurídicas y de otra índole, que permiten avanzar en la efectividad del derecho a la autonomía o el autogobierno o pueden contribuir a ello. Esta visión general no es exhaustiva ni obedece a un intento de clasificar o encorsetar las realidades actuales en modelos fijos. Con las categorías generales que figuran a continuación se pretende mostrar algunos de los procesos en curso.

1. Ejercicio “de facto” de la autonomía y el autogobierno

35. En algunas zonas, los pueblos indígenas ejercen con libertad su derecho a la autonomía o el autogobierno independientemente del reconocimiento del Estado. Por ejemplo, los pueblos indígenas aislados que viven en la cuenca del Amazonas y el Gran Chaco han decidido evitar el contacto con personas ajenas a su comunidad. Esa decisión es su expresión de autodeterminación. Varios países, como Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia y el Ecuador, han aprobado leyes o políticas públicas para respetar ese principio y prever medidas de protección, sobre todo para salvaguardar los territorios tradicionales frente a intrusiones²⁴. Muchos pueblos indígenas viven en zonas remotas donde la presencia del Estado es escasa o inexistente y tienen poca interacción con las sociedades y los centros de población exteriores. En esa situación, siguen controlando sus tierras y recursos y ejercen sus propias funciones de gobierno, aunque el Estado no haya reconocido sus derechos o ni siquiera su existencia. Ese ejercicio *de facto* puede verse en peligro cuando, por razones económicas, estratégicas o de otro tipo, sus áreas se vuelven valiosas para el Estado u otras partes interesadas. La falta de capacidad del Estado, por razones financieras y de otra índole, permite que los pueblos indígenas sigan ejerciendo la totalidad o parte de sus funciones de autogobierno. Por ejemplo, en algunos países, el sistema de justicia ordinaria está presente solo en determinadas zonas del territorio nacional, y las comunidades indígenas mantienen sus sistemas de justicia consuetudinaria, con buenos resultados en la prevención de la violencia²⁵. Hay guardias indígenas que se encargan de la seguridad comunitaria y la protección territorial en varios territorios indígenas de Colombia, México o el Ecuador, entre otros²⁶.

36. La Relatora Especial considera que la falta de formalización de los derechos de los pueblos indígenas podría provocar que estos dependan de la voluntad del Estado y de intereses externos. Los Estados tienen el deber de legitimar esos derechos adoptando las medidas jurídicas y administrativas adecuadas que se hayan elaborado en cooperación con los pueblos indígenas. En muchos países, los pueblos indígenas solicitan este reconocimiento²⁷, aunque en determinadas circunstancias, algunos pueblos, naciones y comunidades indígenas prefieren permanecer sin que se les reconozca y renunciar a las protecciones que conlleva el reconocimiento a fin de mantener el control y la independencia de sus estructuras²⁸.

37. La falta de medidas jurídicas y administrativas encaminadas a reconocer oficialmente los derechos de los pueblos indígenas, en particular con respecto a sus tierras, territorios y recursos, puede haber dado lugar a la superposición de jurisdicciones y a la ocupación de territorios indígenas por terceros, lo que ha socavado las posibilidades de los pueblos indígenas de controlar y usar sus territorios. Para afrontar esta situación, algunos pueblos indígenas han decidido hacer valer su autonomía con el fin de recuperar el control de su vida y sus territorios. En el Perú, el Gobierno Territorial Autónomo de

24. [A/HRC/39/17/Add.1](#); ACNUDH, “Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la región amazónica, el Gran Chaco y la región oriental de Paraguay”, Ginebra, mayo de 2012; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos* (OEA/Ser.L/V/II, Doc. 47/13, 2013).

25. Como se observa en las estadísticas oficiales en Guatemala. Véanse [A/HRC/39/17/Add.3](#), párrs. 78 y 79; [A/HRC/42/37/Add.1](#) y [A/HRC/42/37/Add.2](#).

26. [A/HRC/15/37/Add.3](#), párrs. 24 y 62; [A/HRC/39/17/Add.2](#), párr. 52; [A/73/176](#), párr. 74; [A/HRC/42/37/Add.1](#).

27. Por ejemplo, en Australia ([A/HRC/15/37/Add.4](#), párr. 14, y [A/HRC/36/46/Add.2](#), párr. 22) y Nueva Zelandia ([A/HRC/18/35/Add.4](#), párrs. 46 y 47). En Guatemala, las organizaciones indígenas, junto con el Ministerio Público y con el apoyo del ACNUDH, promovieron una modificación constitucional para que se reconociera la justicia consuetudinaria indígena. Lamentablemente, fue rechazada por el Congreso (véase GTM 1/2017).

28. [A/HRC/15/35](#), párr. 51; véanse también los ejemplos de México ([E/CN.4/2004/80/Add.2](#), párrs. 54, 55 y 68, y [A/HRC/39/17/Add.2](#), párr. 53) y los Estados Unidos de América ([E/C.19/2018/7](#), párr. 25).

la Nación Wampís se autoproclamó en 2015, tras la aprobación de su estatuto de autonomía. El pueblo wampís desea entablar diálogo con el Estado para conseguir el reconocimiento de sus autoridades dentro del Estado²⁹. En muchos países, los pueblos indígenas han promovido iniciativas de autonomía, planes de vida o propuestas similares para determinar su futuro en sus tierras y territorios y están pidiendo a los Estados que respeten y apoyen la aplicación de dichas propuestas.

2. Tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos

38. Varios países han reconocido formalmente el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía o el autogobierno, ya sea incorporando disposiciones en la Constitución o en el derecho común, o suscribiendo de manera oficial un tratado, acuerdo o arreglo constructivo entre los Estados y los pueblos indígenas. Pueden variar tanto el alcance como el nivel del reconocimiento, al igual que la efectividad del derecho.

39. La Corona británica y otras potencias coloniales firmaron tratados históricos como parte del proceso de colonización en América, África Occidental y Asia, y estos son un aspecto fundamental de las relaciones entre los Estados y los pueblos indígenas en el Canadá, los Estados Unidos de América y Nueva Zelandia, entre otros. Los Estados poscoloniales han continuado esta práctica, como en el caso del Acuerdo de Voluntades suscrito por Chile y el Rey de Rapa Nui en 1888³⁰. Según se estipula en el preámbulo y el artículo 37 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, los tratados sirven de base para fortalecer una alianza entre los pueblos indígenas y los Estados fundada en la buena fe y el reconocimiento y el consentimiento mutuos, y se deben aplicar, cumplir y respetar. Los tratados constituyen los cimientos de la libre determinación de los pueblos indígenas y su aplicación debe ir acompañada del reconocimiento de los pueblos indígenas como entidades políticas con poderes inherentes de autogobierno³¹.

40. Los procesos de aplicación y solución de los tratados históricos se han analizado a fondo en varias reuniones de expertos patrocinadas por las Naciones Unidas y en la labor de la titular del mandato mediante comunicaciones y visitas a los países³². La actual Relatora Especial y los anteriores titulares del mandato han subrayado la importancia de interpretar y aplicar los tratados de conformidad con su espíritu y su propósito originales y tal como los entienden los pueblos indígenas, a la luz del derecho internacional de los derechos humanos relativo a los pueblos indígenas, y de una manera que refuerce su derecho a la libre determinación³³. Entre otros factores importantes figuran la necesidad de corregir el desequilibrio de poder en las negociaciones para llegar a un acuerdo, la existencia de mecanismos de reclamación adecuados, como por ejemplo el Tribunal de Waitangi de Nueva Zelandia, y la incorporación pertinente de los tratados en los marcos jurídicos nacionales³⁴.

41. También se están negociando y aplicando tratados modernos. En el Canadá, desde 1975 se han aplicado 25 nuevos tratados con pueblos indígenas, 22 de los cuales incluyen acuerdos de autogobierno³⁵. En la región inuit, 2 de los 4 acuerdos concertados incluyen disposiciones sobre el autogobierno. El Acuerdo de Reclamación Territorial de Nunavut se finalizó en 1993 y entró en vigor en 1999. Como parte del arreglo, en virtud de un acuerdo político recogido en la Ley de Nunavut se estableció el Gobierno Territorial de Nunavut, conforme al cual todos los habitantes de Nunavut disfrutaban de los mismos derechos. La falta de representación del pueblo inuit en los puestos directivos de la administración del Gobierno y las reclamaciones de que esta no incorpora ni aplica debidamente

29. [A/73/176](#), párr. 77; [E/C.19/2018/7](#).

30. IWGIA, *The Human Rights of the Rapa Nui People on Easter Island: Report of the International Observers' Mission to Rapa Nui 2011*, Informe núm. 15, 2012. Puede consultarse más información sobre la situación actual en [CHL 1/2010](#), [CHL 4/2010](#), [CHL 1/2011](#) y [CHL 1/2016](#).

31. [E/CN.4/2006/78/Add.3](#); [A/HRC/27/52/Add.2](#), párrs. 9 y 39; [A/HRC/21/47/Add.1](#), párr. 3.

32. [A/HRC/EMRIP/2014/CRP.1](#).

33. [E/CN.4/2005/88/Add.3](#) y [E/CN.4/2005/88/Add.3/Corr.1](#); [A/HRC/27/52/Add.2](#); [A/HRC/18/35/Add.4](#).

34. Para obtener más información sobre los avances y desafíos de Nueva Zelandia, véanse [A/HRC/18/35/Add.4](#), párrs. 7 a 45, [E/CN.19/2013/18](#) y [CERD/C/NZL/CO/21-22](#), párr. 12.

35. [E/CN.4/2005/88/Add.3](#), secc. G.

los conocimientos tradicionales inuits han abierto el debate entre los inuits de Nunavut sobre la creación de un nuevo gobierno autónomo, al menos para las tierras que pertenecen a los inuits. También son tensas las relaciones con la industria en cuanto al desarrollo de los recursos naturales³⁶.

42. Como ya se destacaba en el informe anterior, se está llevando a cabo un proceso de negociación ejemplar para alcanzar un acuerdo sobre la libre determinación entre Dinamarca y Groenlandia³⁷. En Australia también se están celebrando debates sobre los tratados³⁸. En los países nórdicos, un ejemplo reciente de colaboración entre los Estados y los pueblos indígenas para establecer un instrumento jurídico vinculante es la Convención Nórdica Sami, en la que se adopta un enfoque transfronterizo de los derechos del pueblo sami en Finlandia, Noruega y Suecia. Este proceso comenzó en 1986. En 2001 se creó un grupo de redacción compuesto por 6 expertos: 3 nombrados por cada uno de los Estados y otros 3 nombrados por cada uno de los parlamentos sami de esos países. El proyecto resultante, emitido en 2005, incluía disposiciones relativas a la libre determinación, la no discriminación, la gobernanza, la lengua y la cultura, la educación y los derechos a la tierra, el agua y los medios de subsistencia, además de disposiciones relativas a la aplicación de la Convención. En 2010 se acordó un modelo de negociación para finalizar la Convención. Las negociaciones comenzaron en 2011 y terminaron en enero de 2017. Actualmente, la propuesta está siendo examinada por los Gobiernos de los tres países³⁹.

43. También se han firmado acuerdos y otros arreglos constructivos entre Estados y pueblos indígenas como resultado de procesos de paz, por lo general después de decenios de conflictos derivados de la falta de reconocimiento y respeto por los derechos fundamentales de los pueblos indígenas. En algunos de esos acuerdos se reconocen formalmente distintos aspectos del derecho de los pueblos indígenas a la autonomía o el autogobierno.

44. En 1997, el Gobierno de Bangladesh y Parbatya Chattagram Jana Samhati Samiti firmaron el Acuerdo de Chittagong Hill Tracts. Ambas partes reconocieron la necesidad de prever la rehabilitación de las personas afectadas por el conflicto, reforzar los sistemas de autogobierno de la región y facilitar una solución equitativa de las controversias relacionadas con las tierras. Dentro de la estructura centralizada del país, el ordenamiento jurídico y administrativo de Chittagong Hill Tracts es un caso aparte. En la región, la autoridad administrativa semiautónoma se reparte entre los representantes del Gobierno central (a través de funcionarios de distrito y subdistrito), las instituciones tradicionales de los caciques y jefes de aldea y los consejos constituidos por elección en los distritos y las regiones, integrados principalmente por miembros indígenas, y todos ellos están bajo la supervisión del Ministerio de Asuntos de Chittagong Hill Tracts. Se han promulgado leyes para aplicar las disposiciones de autogobierno, pero la falta de reconocimiento constitucional del Acuerdo hace que su aplicación e incluso su preservación dependan de la voluntad política del Gobierno central. Los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, incluida la Relatora Especial, han reiterado que les preocupa la falta de progresos suficientes en su aplicación, en particular con respecto a las principales disposiciones en materia de tierras y recursos⁴⁰.

45. En 1995 se firmó el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas como uno de los 12 acuerdos de paz que conforman el Acuerdo de paz firme y duradera entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. En el capítulo sobre los derechos civiles, políticos, sociales y económicos, el Acuerdo prevé medidas acerca del reconocimiento de las autoridades indígenas, la necesidad de establecer una estructura administrativa descentralizada y la necesidad de alcanzar un mayor grado de participación de los pueblos indígenas a todos los niveles de toma de

36. IWGIA, "Indigenous peoples' rights to autonomy and self-government as a manifestation of the right to self-determination", documento preparado para el seminario celebrado en la Ciudad de México del 11 al 13 de marzo de 2019, págs. 31 a 33. 37. [A/73/176](#), párr. 80.

38. [A/HRC/36/46/Add.2](#), párrs. 24, 25 y 107 a).

39. [A/HRC/33/42/Add.3](#); [A/HRC/18/35/Add.2](#); [A/HRC/15/37/Add.6](#). El texto en inglés de la Convención puede consultarse en <https://www.sametinget.se/105173>.

40. [E/C.19/2011/6](#); [E/C.19/2014/4](#); Raja Devasish Roy, "Challenges for juridical pluralism and customary laws of indigenous peoples: the case of the Chittagong Hill Tracts, Bangladesh", *Arizona Journal of International and Comparative Law*, vol. 21, núm. 1 (Primavera 2004); [A/HRC/9/9/Add.1](#), párr. 50; BGD 4/2014; [CCPR/C/BGD/CO/1](#), párr. 12.

decisiones, entre otras cosas adoptando mecanismos de consulta. En el Acuerdo también se pide el reconocimiento de los sistemas de justicia indígena y se abordan algunas cuestiones relacionadas con los derechos a la tierra. En 2005, los acuerdos se incorporaron a la legislación nacional. La Secretaría de la Paz de Guatemala ha estimado que el Acuerdo de Paz Firme y Duradera se está aplicando con lentitud, preocupación reiterada por las entidades de las Naciones Unidas y los órganos regionales de derechos humanos⁴¹. Como ya ha señalado la Relatora Especial, el reconocimiento adecuado de la autonomía o el autogobierno indígena, incluido el respeto por las instituciones de gobierno, todavía sigue siendo una cuestión pendiente a cuyo menoscabo contribuyen también las instituciones derivadas del régimen agrario y de las leyes de descentralización⁴².

3. Reconocimiento constitucional de la autonomía o el autogobierno indígena

46. En varios países se han reconocido en la Constitución algunos aspectos del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, incluido el ejercicio de la autonomía o el autogobierno. Este reconocimiento abarca desde la aceptación de las funciones de asesoramiento y determinadas instituciones indígenas hasta la incorporación de una gran variedad de derechos territoriales y de autogobierno. En lo que respecta a la incorporación de tales derechos, en América Latina se encuentran los marcos más avanzados de reconocimiento constitucional y jurídico. Algunas constituciones de Asia contemplan disposiciones relativas a la autonomía y reconocen el derecho consuetudinario indígena y la tenencia consuetudinaria de tierras, mientras que algunas constituciones de África han incluido el reconocimiento de ciertos aspectos del autogobierno, como por ejemplo las autoridades tradicionales. Por último, son pocos los países que han emprendido procesos de construcción nacional como consecuencia natural del reconocimiento del carácter plurinacional, multiétnico y multicultural de sus sociedades.

47. El reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina ha permitido la formalización de distintos modelos de autonomía y autogobierno indígenas a nivel territorial, regional y municipal. La mayoría de las constituciones han incorporado algunos derechos indígenas, junto con el reconocimiento de la realidad multiétnica y multicultural de las sociedades de la región, aunque en los informes de las misiones de la titular del mandato a los países de la región se han señalado y abordado deficiencias en la aplicación de los compromisos constitucionales, en particular los derivados de las disposiciones relativas a las tierras, los territorios y los recursos naturales⁴³.

48. Varias constituciones de la región establecen el marco jurídico para modelos avanzados de autonomía territorial, ya que prevén el ejercicio de la autonomía dentro de los límites de los territorios de las comunidades indígenas. Panamá fue el primer país latinoamericano en reconocer el derecho a la propiedad colectiva de tierras y la autonomía política y administrativa de los pueblos indígenas mediante la creación de regiones indígenas. Desde 1938 se han reconocido cinco regiones indígenas por medio de las leyes correspondientes. Dentro de las regiones, los pueblos indígenas disfrutaban de su derecho a la propiedad colectiva de las tierras y de un alto grado de autogobierno, lo que incluye la elección de sus propias autoridades y el control de sus asuntos internos. También disfrutaban del control oficial de los recursos naturales no renovables, aunque no siempre de manera efectiva⁴⁴.

49. En Colombia, la Constitución de 1991 incluye el reconocimiento de la realidad multicultural y multiétnica del país, junto con una serie de derechos de los pueblos indígenas, como por ejemplo

41. Secretaría de la Paz de Guatemala, "Agenda Política de la Paz, 2017 - 2026. Compromisos por cumplir" (Ciudad de Guatemala, abril de 2017); [A/HRC/39/17/Add.3](#), párrs. 17, 18, 35, 102 y 103; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de los derechos humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión* (OEA/Ser.L/V/II, Doc. 43/15, 31 de diciembre de 2015); véanse también [E/CN.4/2003/90/Add.2](#) y [CERD/C/GTM/CO/16-17](#), párrs. 15 y 16.

42. [A/HRC/39/17/Add.3](#), párrs. 63, 73 a 75 y 103.

43. [A/72/186](#), párrs. 27 a 31; Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, "Derechos de los pueblos indígenas. Marcos jurídicos e institucionales en los Estados miembros del FILAC" (La Paz, enero de 2019); José Aylwin, "Los derechos de los pueblos indígenas en América Latina: avances jurídicos y brechas de implementación". en Jane Felipe Beltrão y otros, *Derechos Humanos de los Grupos Vulnerables* (Barcelona, Red de Derechos Humanos y Educación Superior, 2014).

44. [A/HRC/27/52/Add.1](#).

la elección de dos representantes indígenas para el Senado y el ejercicio del autogobierno y la justicia indígena dentro de sus territorios reconocidos. La Constitución establece que podrán crearse entidades territoriales indígenas y que recibirán recursos del Estado para poder ejercer sus funciones autónomas. Debido a la falta de desarrollo del marco jurídico necesario para crear este tipo de entidades, las reservas han seguido siendo los territorios autónomos indígenas reconocidos. Se han constituido alrededor de 719 reservas, aunque se avanza lentamente en cuanto a la titularización de tierras y la regularización de los títulos de propiedad⁴⁵. La canalización de los fondos nacionales a través de los municipios también repercute negativamente en la autoridad de las comunidades indígenas encargada de adoptar decisiones⁴⁶.

50. En Nicaragua, la Constitución de 1987 incluye el reconocimiento de las comunidades étnicas y los pueblos indígenas de la costa atlántica y sus derechos a sus propias formas de organización social y a la libre elección de sus autoridades y representantes. Ese mismo año se estableció una estructura administrativa autónoma para la región mediante la adopción del Estatuto de Autonomía para las Regiones de la Costa Atlántica (Ley núm. 28). Un decenio después, la Ley núm. 445 (2008) dispuso el desarrollo de aspectos relativos a la tenencia colectiva de tierras y a las autoridades comunitarias⁴⁷. En las regiones autónomas existen tres niveles de gobierno: las autoridades comunitarias, los consejos territoriales (integrados por autoridades comunitarias de la misma colectividad territorial) y los gobiernos regionales autónomos. Estos últimos reciben financiación a través del presupuesto nacional ordinario y coordinan sus competencias con el Gobierno central a través de las instituciones pertinentes. En las regiones autónomas, las comunidades indígenas siguen enfrentándose a la falta de progresos en la demarcación y la regularización de los títulos de propiedad de sus tierras y territorios tradicionales, lo que dificulta su seguridad en la tenencia de tierras y, por lo tanto, el ejercicio de su autoridad⁴⁸.

51. Fuera de América Latina, la Constitución de la Federación de Rusia incluye el reconocimiento del autogobierno local como derecho constitucional que no se limita a los pueblos indígenas. Se ha elaborado legislación federal que aborda específicamente el ejercicio de ese derecho por los pueblos indígenas⁴⁹. En los países nórdicos, la Constitución de Noruega estipula que es responsabilidad del Estado crear las condiciones que permitan al pueblo indígena sami conservar y desarrollar su lengua, cultura y modo de vida. La Constitución de Suecia, modificada en 2011, incluye el reconocimiento de los sami como pueblo y prevé la promoción de la vida social y cultural sami y su derecho a dedicarse a la cría de renos, mientras que el artículo 121 de la Constitución de Finlandia incluye el reconocimiento de los sami como pueblo indígena, con el derecho al autogobierno lingüístico y cultural en su región nativa⁵⁰.

52. En varios países de Asia, algunos pueblos indígenas obtuvieron una condición jurídica especial durante el período colonial, como fue el caso de Bangladesh, la India, Indonesia y Malasia. Esa condición se reflejó más tarde en algunas constituciones y leyes, como por ejemplo las disposiciones constitucionales relativas a los estados en el noreste de la India y los estados de Sabah y Sarawak en Malasia⁵¹.

53. La Constitución Federal de Malasia divide la autoridad constitucional entre el Gobierno federal y los gobiernos y los órganos legislativos de sus 13 estados. Después de que los estados de Sabah y Sarawak, con una población mayoritariamente indígena, se unieran a la federación, se incorporaron en

45. Véase el sitio web de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, <http://cntindigena.org>.

46. Para obtener información sobre la falta de progresos en la aplicación de las obligaciones jurídicas y constitucionales, véanse [A/HRC/15/37/Add.3](#), [E/CN.4/2005/88/Add.2](#) y [E/C.19/2011/3](#).

47. Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, *Derechos de los Pueblos Indígenas*, págs. 42 y 59.

48. Para obtener más información sobre las preocupaciones por la situación en las regiones autónomas, véanse NIC 2/2018, NIC 5/2015 y NIC 1/2013.

49. [A/HRC/15/37/Add.5](#), pág. 58.

50. Puede consultarse más información sobre nuevas leyes y su aplicación en [A/HRC/33/42/Add.3](#) y [A/HRC/18/35/Add.2](#); véase también [E/C.19/2013/18](#).

51. Stefania Errico, *The Rights of Indigenous Peoples in Asia: Human Rights-based Overview of National Legal and Policy Frameworks against the Backdrop of Country Strategies for Development and Poverty Reduction* (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2017).

la Constitución disposiciones especiales para los pueblos “nativos” o indígenas de esos estados (pero no para los pueblos indígenas del territorio peninsular de Malasia). Los estados de Sabah y Sarawak gozan de autoridad autónoma con respecto a la legislación relativa a las tierras, y las leyes introducidas durante la época colonial sobre los derechos territoriales consuetudinarios siguen en vigor⁵². El pluralismo jurídico es un rasgo importante del ordenamiento jurídico de Malasia, donde se reconoce constitucionalmente el derecho escrito, el common law y el derecho consuetudinario.

54. El sexto anexo de la Constitución de 1950 de la India establece los derechos de las “tribus desfavorecidas” en varios estados del noreste de la India. Los distritos autónomos y los consejos regionales de esos estados pueden legislar sobre una serie de temas y tienen jurisdicción sobre la administración de justicia y la tierra. En virtud de los artículos 371A y 371G de la Constitución, los pueblos indígenas en los estados de Nagaland y Mizoram, respectivamente, gozan de garantías constitucionales, en particular con respecto a sus sistemas tradicionales de justicia y de derecho consuetudinario, sus culturas y sus tierras y recursos. No podrá aplicarse ninguna ley del Parlamento que afecte a las prácticas religiosas y sociales, el derecho consuetudinario y la propiedad y la transferencia de tierras y recursos sin el acuerdo de las asambleas legislativas de esos estados⁵³. El quinto anexo prevé el establecimiento de consejos consultivos tribales integrados por miembros indígenas de las asambleas legislativas de ámbito federal y estatal de las zonas declaradas desfavorecidas, además de determinadas salvaguardias relativas a los derechos territoriales⁵⁴.

55. La Constitución de Filipinas de 1987 es una de las más progresistas de Asia en cuanto al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. El artículo XII, sección 5, dispone que el Estado deberá proteger los derechos de las comunidades culturales indígenas a sus tierras ancestrales para garantizar su bienestar económico, social y cultural, con sujeción a las políticas y los programas de desarrollo nacionales. El artículo XIV, sección 17, establece que el Estado deberá reconocer, respetar y proteger los derechos de las comunidades culturales indígenas a fin de preservar y desarrollar sus culturas, tradiciones e instituciones, mientras que el artículo X, secciones 1 y 15 a 19, prevé el establecimiento de regiones autónomas en las Cordilleras y en la región musulmana de Mindanao. El proyecto de ley orientado a crear la región autónoma de la Cordillera ha sido rechazado en dos ocasiones vía referendo (en 1990 y 1998), ya que los pueblos indígenas consideraban que sus aspiraciones podían plasmarse mejor mediante la aplicación adecuada de la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas de 1997 (Ley de la República núm. 8371), por la cual se codifica una amplia gama de derechos de los pueblos indígenas, entre ellos los derechos a los dominios ancestrales, el autogobierno y la libre determinación, la integridad cultural y el consentimiento libre, previo e informado⁵⁵.

56. En términos generales, las disposiciones federales o de autonomía impuestas en las tierras y los territorios de los pueblos indígenas que no son fruto de acuerdos conjuntos destinados a garantizar la libre determinación de los pueblos indígenas no mejoran necesariamente la autonomía o el autogobierno de estos⁵⁶. Las disposiciones constitucionales, así como la legislación promulgada en algunos países asiáticos con respecto a los derechos de los pueblos indígenas, en especial las leyes territoriales, deberían volver a examinarse a la luz del derecho internacional de los derechos humanos en relación con los derechos de los pueblos indígenas, en particular la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁵⁷.

52. Para obtener más información sobre la aplicación de esas leyes, véase el informe de 2013 de la investigación nacional sobre los derechos territoriales de los pueblos indígenas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Malasia.

53. Artículo 371A (incorporado mediante la Ley Constitucional (13ª enmienda) de 1962 para Nagaland y artículo 371G (incorporado mediante la Ley Constitucional (53ª enmienda) de 1986 para Mizoram, ambos de conformidad con los acuerdos para poner fin a los conflictos de larga data en las regiones.

54. [E/C.19/2013/18](#); Raja Devasish Roy and John B. Henriksen, “Relevant constitutional provisions in other countries and safeguards on indigenous peoples’ rights in other laws”, adición al estudio titulado “The constitutional reform in Nepal: indigenous peoples’ rights” (Ginebra, OIT, 2010); Raja Devasish Roy, *Traditional Customary Laws and Indigenous Peoples in Asia*, Minority Rights Group International, marzo de 2005.

55. [E/CN.4/2003/90/Add.3](#).

56. [A/HRC/12/34/Add.3](#), párrs. 59 a 62.

57. [A/HRC/24/41/Add.3](#).

57. A nivel regional, en África está avanzando el reconocimiento de los pueblos indígenas y sus derechos, como lo demuestra la labor de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Los casos de los pueblos endorois y ogiek ofrecen una orientación esencial sobre el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas⁵⁸.

58. La Relatora Especial señala que los países africanos han asumido compromisos a este respecto en el marco del mecanismo del examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos⁵⁹, que se está elaborando nueva legislación pertinente⁶⁰ y que los tribunales están desempeñando un papel importante en lo que respecta a los derechos de los pueblos indígenas en algunos países⁶¹. Se están incorporando espacios para el reconocimiento de algunas funciones de autonomía y autogobierno en los marcos jurídicos y normativos, como estimaron la actual Relatora Especial y los anteriores titulares del mandato en sus visitas a países africanos, aunque los progresos en la cuestión crucial de garantizar los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras y territorios siguen siendo lentos⁶².

59. A pesar de que en varias constituciones nacionales de África no se utiliza el término “pueblos indígenas”, en ellas se prevé el reconocimiento de derechos y principios pertinentes para las comunidades indígenas de los respectivos países, como la diversidad cultural y étnica (República Centroafricana⁶³, Sudáfrica y Uganda), el derecho a la cultura (Congo y Uganda), la no discriminación (Camerún, Namibia, República Democrática del Congo y República Unida de Tanzania), medidas para mejorar la participación de los pueblos indígenas en la vida política del país (Burundi) y medidas especiales para “grupos marginados” (República Democrática del Congo y Zambia). La Constitución del Camerún prevé la protección de los “derechos de las poblaciones indígenas”, y la Constitución de la República Democrática del Congo incluye el compromiso de velar por la protección y la promoción de los grupos vulnerables. La Constitución de Etiopía incluye el reconocimiento del derecho a la libre determinación de las naciones, las nacionalidades y los pueblos, y el artículo 40, párrafo 5, establece medidas especiales de protección para los ganaderos.

60. Varias constituciones nacionales de África incluyen el reconocimiento del derecho consuetudinario y las autoridades tradicionales. El capítulo 12 de la Constitución de 1996 de Sudáfrica incluye el reconocimiento del estatuto, las funciones y el papel de los jefes tradicionales con arreglo al derecho consuetudinario y garantiza su protección. Permite que las autoridades tradicionales actúen en el marco del ordenamiento jurídico del país y estipula que los tribunales deben aplicar el derecho consuetudinario cuando corresponda, con sujeción a la Constitución y a la legislación nacional pertinente. El derecho a la libre determinación de las comunidades también se reconoce en la sección 235. Además, la Constitución prevé la devolución o reparación para las comunidades que fueron desposeídas de sus bienes a partir del 19 de junio de 1913⁶⁴. La Cámara Nacional de Dirigentes

58. Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos e IWGIA, *Report of the African Commission's Working Group of Experts on Indigenous Populations/Communities* (Copenhague, 2005); Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, 276/03 *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of the Endorois Welfare Council v. Kenya*, decisión de 2 de febrero de 2010; Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *African Commission on Human and Peoples' Rights v. Republic of Kenya*, Solicitud núm. 006/2012, sentencia de 26 de mayo de 2017.

59. Véanse los informes del examen periódico universal de Botswana ([A/HRC/10/69](#) y [A/HRC/38/8](#)), el Camerún ([A/HRC/11/21](#)), Kenya ([A/HRC/15/8](#)), la República Unida de Tanzania ([A/HRC/19/4](#)), Rwanda ([A/HRC/17/4](#) y [A/HRC/31/8](#)) y Uganda ([A/HRC/19/16](#)).

60. Por ejemplo, la Ley núm. 5-2011 relativa a la Promoción y Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas del Congo (véase [A/HRC/18/35/Add.5](#)) y la Ley de Tierras Comunitarias (núm. 27, de 2016) de Kenya.

61. Albert Kwokwo Barume, *Land Rights of Indigenous Peoples in Africa*, 2ª ed., Documento 128 (Copenhague, IWGIA, 2014); Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos e IWGIA, *Report of the African Commission's Working Group of Experts*; OIT y Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Overview Report of the Research Project by the ILO and the African Commission on Human and Peoples' Rights on the Constitutional and Legislative Protection of the Rights of Indigenous Peoples in 24 African Countries* (Ginebra y Banjul, 2009).

62. Véanse los informes sobre las misiones a Sudáfrica ([E/CN.4/2006/78/Add.2](#)), Kenya ([A/HRC/4/32/Add.3](#)), Botswana ([A/HRC/15/37/Add.2](#)), el Congo ([A/HRC/18/35/Add.5](#)) y Namibia ([A/HRC/24/41/Add.1](#)).

63. La República Centroafricana ratificó el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), de la OIT, en 2010.

64. Un anterior titular del mandato recomendó que se tomaran medidas similares para las comunidades desposeídas antes de esa fecha ([E/CN.4/2006/78/Add.2](#), párr. 87).

Tradicional asesora al Gobierno nacional sobre la función de los dirigentes tradicionales y sobre el derecho consuetudinario.

61. Del mismo modo, la Constitución de Namibia incluye el reconocimiento del derecho consuetudinario y prevé la creación de un consejo consultivo de dirigentes tradicionales. En virtud de la Ley de las Autoridades Tradicionales (25 de 2000), se contemplan aspectos del autogobierno para las comunidades tradicionales que cuentan con el reconocimiento del Estado. De conformidad con la sección 3, subsección 1, de la Ley, las autoridades tradicionales administran y ejecutan las leyes consuetudinarias y se encargan de proteger y promover la cultura, la lengua, la tradición y los valores tradicionales de la comunidad y preservar los sitios culturales, las obras de arte y las ceremonias tradicionales. Las autoridades tradicionales reconocidas reciben financiación del Gobierno para desempeñar sus funciones⁶⁵.

62. La Constitución de Botswana establece una cámara de jefes que tiene la función de asesorar a la Asamblea Nacional y la autoridad ejecutiva en cuestiones relacionadas con las tribus del país. Conforme a la sección 14, subsección 3 c), la Constitución prevé restricciones en la libertad de circulación para garantizar la protección o el bienestar de los bosquimanos. La gobernanza a nivel comunitario se basa en el sistema de reuniones de jefes y distritos, reconocido y regulado por la Ley Bogosi, sistema que tiene su origen en la tradición tswana, aunque no siempre resulta adecuado para los pueblos que no son tswana⁶⁶.

63. La Constitución de Kenya de 2010 incluye varias disposiciones relativas a las comunidades vulnerables y marginadas, cuya definición se ajusta a los términos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁶⁷. Promueve y protege las lenguas indígenas, incluye el reconocimiento de los derechos culturales e intelectuales de esas comunidades y su derecho a la doble nacionalidad, elemento importante para los pueblos indígenas que viven fuera de las fronteras nacionales, y contiene disposiciones para la adopción de medidas afirmativas. En cuanto a la autonomía y el autogobierno, la Constitución se refiere a la descentralización, es decir, el traspaso de facultades decisorias a las autoridades a nivel subnacional, lo que aumentará la participación de las comunidades indígenas en la gobernanza en general. También incluye medidas para aumentar la participación en la vida política del Estado, así como un capítulo sobre la tierra y el medio ambiente que establece el reconocimiento de las tierras comunitarias, cuestión fundamental que se ha seguido desarrollando en la reciente Ley de Tierras Comunitarias (núm. 27 de 2016) y mediante la creación de una comisión nacional de tierras.

64. La Relatora Especial considera que las medidas y los compromisos jurídicos y normativos antes mencionados, al igual que la creciente jurisprudencia regional sobre los derechos de los pueblos indígenas, pueden servir de plataforma para que los Estados y los pueblos indígenas inicien o continúen un debate sobre la forma de avanzar en la armonización de dichos compromisos y medidas con las leyes internacionales de derechos humanos relativas a los derechos de los pueblos indígenas. Subraya el papel constructivo que pueden desempeñar en ese sentido las iniciativas de colaboración con ella, como titular del mandato, los sistemas y las organizaciones regionales de derechos humanos y las instituciones nacionales de derechos humanos.

4. Reconocimiento de la plurinacionalidad y procesos de construcción nacional

65. Como ya se ha mencionado, el pleno reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación requiere una nueva conceptualización del Estado. A consecuencia de la asunción del carácter plurinacional de los Estados, ha surgido una nueva generación de constituciones y de legislación conexa, así como el reconocimiento de la necesidad de renovar los procesos de construcción nacional para que incluyan de manera adecuada a los pueblos indígenas.

66. La Constitución de 2008 consagra al Ecuador como Estado plurinacional e intercultural. Incluye el reconocimiento del derecho de las nacionalidades, los pueblos y las comunidades indígenas a

65. [A/HRC/24/41/Add.1](#), párr. 51.

66. [A/HRC/15/37/Add.2](#), párrs. 10, 11, 16, 50, 51 y 91.

67. Barume, *Land Rights of Indigenous Peoples in Africa*, pág. 127; [A/72/186](#); [E/C.19/2013/18](#).

preservar y desarrollar sus modelos de organización social y sus autoridades, el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de las autoridades indígenas y la aplicación de los sistemas de justicia indígena. También consagra los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y territorios tradicionales y establece que los pueblos indígenas pueden crear circunscripciones territoriales indígenas autónomas, que se incorporarán a las estructuras políticas y administrativas del Estado descentralizado. No obstante, el complejo proceso de establecer esas circunscripciones, la falta de apoyo estatal y la subordinación del modelo a la división y los procedimientos administrativos del Estado, son factores que podrían explicar el escaso interés de los pueblos indígenas en su creación⁶⁸.

67. La Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009 establece que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación, lo cual incluye el derecho a la autonomía, el autogobierno, la cultura, las instituciones y la consolidación de sus propias entidades territoriales. Mediante la Ley núm. 3760, de 7 de noviembre de 2007, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se incorporó a la legislación nacional. La Ley Marco de Entidades Autónomas y Descentralización (núm. 031, de 19 de julio de 2010) permite el establecimiento de “entidades autónomas de campesinos indígenas y aborígenes”, que pueden crearse mediante la conversión a municipios o entidades territoriales. A pesar de que el marco jurídico requiere complejos ejercicios de ajuste y el proceso administrativo es muy largo y burocrático, algunos pueblos indígenas están creando sus propias entidades autónomas autogobernadas dentro de ese marco⁶⁹. Así sucede con la autonomía guaraní de Charagua-Iyambae, cuyo estatuto de autonomía se aprobó en septiembre de 2015⁷⁰. En 2016 se eligió a los representantes de todos los órganos autónomos, que tomaron posesión de su cargo en 2017. La implementación de este modelo por medio de los órganos colectivos tradicionales de adopción de decisiones, está resultando difícil, puesto que implica la toma de decisiones estructurales consensuadas dentro de una circunscripción de autonomía que no se ajusta a las divisiones territoriales tradicionales e incluye a poblaciones no indígenas. Sin embargo, el gobierno autónomo de Charagua-Iyambae está creando instrumentos de planificación y gestión territorial inspirados en los paradigmas culturales de la comunidad y está adoptando formas de coordinarse con las estructuras tradicionales de autoridad. Este caso ilustra el potencial y las dificultades del ejercicio de la autonomía o el autogobierno mediante marcos de planificación y gestión que son muy diferentes de la realidad, las prácticas y la lógica de los propios pueblos indígenas.

68. Nepal inició un proceso histórico de reconocimiento de los derechos de las nacionalidades indígenas durante la transición a la democracia multipartidista mediante la aprobación de la Constitución de 1990. En 2002 se aprobó la Ley de la Fundación Nacional para el Desarrollo de las Nacionalidades Indígenas. Entre los avances prometedores hacia el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas figuran la ratificación del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), de la OIT y la aprobación de la Constitución Provisional de 2007, que establece algunos derechos culturales y de participación. La participación indígena en el proceso destinado a crear una nueva constitución después de 2007 y establecer un Estado federal, que las nacionalidades indígenas consideraron una oportunidad para que se les reconociera su autonomía y autogobierno, se vio cada vez más restringida, y la Constitución aprobada en 2015 no refleja adecuadamente las aspiraciones y propuestas de las nacionalidades indígenas⁷¹.

5. Autonomía a través de las estructuras de administración local

69. Por muchas razones, entre ellas las derivadas de la historia, los patrones de asentamiento, los estilos de vida, la demografía de la población, los procesos de colonización y construcción

68. La aplicación de la Constitución fue el tema central de la misión de la Relatora Especial al país en 2018 (véase [A/HRC/42/37/Add.1](#)).

69. Un total de 36 entidades autónomas indígenas han emprendido el proceso hacia el autogobierno, 21 de ellas mediante su conversión en municipios y 15 en entidades territoriales indígenas (IWGIA, *The Indigenous World* (Copenhague, 2018), pág. 181).

70. Después de un referendo celebrado en 2009 en el que los participantes declararon su apoyo al establecimiento de una autonomía.

71. [A/HRC/12/34/Add.3](#); véanse también el Caso núm. NPL 5/2012 y AL 15/10/2012 en [A/HRC/24/41/Add.4](#), y [CERD/C/NPL/CO/17-23](#), párrs. 22 y 23.

nacional y los marcos jurídicos, los pueblos indígenas de determinados países o zonas dentro de un país ejercen poderes de autonomía o autogobierno a través de las autoridades locales dentro de la estructura administrativa convencional del país. Varios países de Asia reconocen en diversos grados a las instituciones tradicionales de los pueblos indígenas como autoridades jurídicas a nivel local⁷². Así sucede también con los municipios indígenas que se encuentran, por ejemplo, en el Ecuador⁷³, Guatemala⁷⁴ y México.

70. La Constitución de México, a raíz de su controvertida enmienda de 2001, incluye el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, aunque con restricciones que dificultan el ejercicio de ese derecho en la práctica⁷⁵. La Constitución también incluye el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas en lo que respecta, entre otras cosas, a la aplicación de sus propios sistemas jurídicos para resolver conflictos internos y elegir a sus autoridades o representantes para su gobierno interno, con arreglo a sus normas, procedimientos y costumbres. Debido tanto a las graves limitaciones constitucionales como a la falta de base legislativa que permita hacer efectivo el derecho a la libre determinación, los pueblos indígenas de México han desarrollado distintas formas de ejercer la autonomía y el autogobierno. Una característica importante ha sido la demanda de los municipios y las comunidades indígenas de elegir a sus autoridades a través de su sistema consuetudinario. La Constitución del estado de Oaxaca contempla ese derecho, y 417 municipios (de un total de 570) eligen a sus autoridades mediante sus procesos electorales tradicionales y sin la presencia de partidos políticos. Después de que se modificara la Constitución, varios municipios con pueblos indígenas recurrieron a los tribunales electorales nacionales para exigir el reconocimiento de los sistemas electorales consuetudinarios para las elecciones municipales. Esto es lo que sucede actualmente en Cherán (Michoacán), Ayutla de Los Libres (Guerrero) y Oxchuc (Chiapas)⁷⁶.

6. Autonomías funcionales: el ejercicio de la autonomía o el autogobierno en sectores específicos

71. Como se mencionaba en el informe anterior⁷⁷, en algunos países también existe un reconocimiento de la autonomía o el autogobierno indígena en sectores específicos que está basado en el origen étnico y que puede ejercerse más allá de las fronteras de los territorios indígenas. Esos acuerdos de autonomía funcional son importantes en el contexto de la migración y la urbanización, ya que pueden permitir que los pueblos indígenas adopten decisiones sobre cuestiones que afectan a los miembros indígenas que se encuentran fuera de sus tierras y territorios. Un ejemplo de este ejercicio de la autonomía es la adopción de decisiones sobre las leyes y políticas educativas, inclusive para los niños indígenas que residen fuera de los territorios tradicionales.

7. Instancias permanentes de colaboración y diálogo intercultural

72. La existencia de procesos y órganos institucionales para el diálogo intercultural y la colaboración continua entre los pueblos indígenas y los Estados ha dado resultados positivos. Los parlamentos sami de los países nórdicos constituyen un ejemplo muy pertinente⁷⁸. En Colombia, la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas, que se encarga de la coordinación entre las instituciones del Estado y los pueblos indígenas, ha ayudado a mantener el diálogo incluso en circunstancias difíciles, a pesar de sus limitaciones⁷⁹. En muchos países existen órganos conjuntos del Estado y los pueblos indígenas, pero el poder indígena dentro de ellos suele ser limitado. Resulta esencial que estos mecanismos permitan una verdadera adopción conjunta de decisiones y vayan

72. Errico, *The Rights of Indigenous Peoples in Asia*, pág. 27.

73. A/HRC/42/37/Add.1.

74. A/HRC/39/17/Add.3.

75. E/CN.4/2004/80/Add.2, párr. 57; A/HRC/39/17/Add.2, párrs. 2, 49, 50 y 96.

76. A/HRC/39/17/Add.2, párr. 51.

77. A/73/176, párrs. 68 y 88.

78. A/HRC/33/42/Add.3, párrs. 20, 36, 37 y 56 a 59; A/HRC/18/35/Add.2; A/HRC/15/37/Add.6; A/73/176, párr. 82.

79. A/HRC/15/37/Add.3, párr. 46.

más allá de las meras funciones de asesoramiento. Los Estados deberían considerar los mecanismos propuestos o establecidos por los propios pueblos indígenas⁸⁰.

V. Conclusiones y recomendaciones

73. La plena efectividad del derecho de los pueblos indígenas a la autonomía o el autogobierno implica cambios profundos en la configuración jurídica y estructural del Estado, que equivalen a lo que se ha denominado “construcción nacional tardía”. En la mayoría de los casos, los Estados no han reconocido ni abordado plenamente esas consecuencias⁸¹. No obstante, es posible encontrar casos de “prácticas esperanzadoras”, que podrían aportar orientación útil e ideas prácticas para reflexionar sobre la plena efectividad de los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos indígenas.

74. Entre las actuales prácticas positivas de los Estados figuran el debido reconocimiento constitucional y jurídico del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y el derecho conexo a la autonomía o el autogobierno. El reconocimiento del carácter plurinacional y multicultural de los Estados en los que viven pueblos indígenas, la interpretación y la aplicación constructivas de tratados y la elaboración de nuevos tratados y acuerdos o arreglos constructivos basados en la buena fe y la confianza mutua proporcionan una base sólida sobre la que cimentar la alianza necesaria entre los Estados y los pueblos indígenas.

75. En varios países se han adoptado medidas jurídicas, administrativas y en materia de políticas en relación con los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos naturales. Las autoridades indígenas, las instituciones de autogobierno y las jurisdicciones también gozan de distintos grados de reconocimiento en una gran cantidad de países. Asimismo se han establecido iniciativas para fomentar el diálogo y, hasta cierto punto, la adopción conjunta de decisiones.

76. Se han establecido distintos mecanismos en relación con las formas y los medios de financiación de las funciones autónomas indígenas, como son las transferencias periódicas con cargo al presupuesto nacional o los fondos acordados mediante los procesos de aplicación de tratados. En algunos países también se han adoptado medidas especiales para combatir la desigualdad y la discriminación en el contexto de la situación socioeconómica que afrontan los pueblos indígenas en muchos países.

77. A pesar de esas prácticas positivas, la Relatora Especial considera que la mayoría de los acuerdos de autonomía o autogobierno vigentes no cumplen en su totalidad las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos con respecto a los derechos de los pueblos indígenas.

78. La Relatora Especial recomienda lo siguiente:

a) Los Estados deberían consagrar el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y el derecho conexo a la autonomía o el autogobierno en sus ordenamientos jurídicos nacionales, en particular en sus constituciones nacionales.

b) Los Estados deberían aprobar y aplicar todas las medidas necesarias para garantizar el debido reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos naturales, ya que ese reconocimiento constituye la piedra angular de su autonomía y autogobierno y es esencial para su supervivencia como pueblos distintos.

c) Los acuerdos existentes en materia de autonomía y autogobierno indígenas en sus aspectos internos y externos deberían revisarse y armonizarse con las normas de derechos humanos internacionalmente reconocidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, en particular la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

d) Se deberían establecer de manera conjunta unos mecanismos mutuamente convenidos y formalizados que favorezcan el diálogo intercultural permanente entre los Estados y los pueblos indígenas.

80. [A/73/176](#), párr. 82.

81. [A/HRC/9/9](#), párr. 51.

e) Los Estados deben adoptar las medidas necesarias para ofrecer formas y medios de financiación de las funciones autónomas de los pueblos indígenas. Los sistemas de acceso y uso de los recursos públicos deberían adecuarse culturalmente y estar bajo el control directo de los pueblos indígenas. Los Estados deberían abstenerse de imponer sus propias prioridades en el uso de los fondos públicos correspondientes a los gobiernos autónomos indígenas.

f) Los Estados tienen el deber de ofrecer servicios sociales y, si es necesario, medidas especiales para que los pueblos indígenas disfruten de sus derechos humanos básicos. El cumplimiento de esa obligación no debe utilizarse como mecanismo de control. En ese sentido, todas las medidas existentes o propuestas deben evaluarse y, si es preciso, modificarse teniendo en cuenta dos cuestiones principales: si refuerzan la libre determinación de los pueblos indígenas o, por el contrario, les obligan a adoptar sistemas que propicien la integración o la asimilación, y si las medidas se han elaborado y se están aplicando en el marco de una verdadera alianza con los pueblos indígenas.

g) Es necesario que los Estados y las sociedades cambien de mentalidad para que los pueblos indígenas y sus culturas puedan ser considerados una parte valiosa de la identidad del propio Estado, y que las reivindicaciones de los pueblos indígenas se atiendan como una cuestión fundamental de justicia y derechos humanos y no como una amenaza para las estructuras o la asistencia social del Estado. Los sistemas nacionales de educación y justicia, así como los medios de comunicación, tienen un importante papel que desempeñar en ese sentido.

h) Por último, conviene destacar que los propios pueblos indígenas han tomado medidas para disfrutar de su derecho a la autonomía y el autogobierno y han formulado propuestas sustantivas al respecto. Los Estados deberían priorizar el apoyo a esas propuestas.

79. Teniendo en cuenta las actuales prácticas positivas y los múltiples desafíos pendientes, la Relatora Especial considera que es necesario desarrollar la capacidad tanto de los Estados como de los pueblos indígenas para que puedan cumplir con las obligaciones del Estado y las responsabilidades indígenas en cuanto a la observancia del derecho de los pueblos indígenas a la autonomía o el autogobierno. Es conveniente fomentar y apoyar el intercambio y la cooperación entre los propios pueblos indígenas acerca de sus experiencias, logros y dificultades, así como el diálogo entre los Estados sobre esta cuestión.

80. En ese contexto, la Relatora Especial insta al sistema de las Naciones Unidas, así como a los sistemas regionales de derechos humanos y las instituciones nacionales de derechos humanos a que respalden las iniciativas de creación de capacidad, el diálogo intercultural y el intercambio de información entre los Estados y los pueblos indígenas con el fin de lograr la plena efectividad del derecho de los pueblos indígenas a la autonomía o el autogobierno.





Sierra Nevada de Colombia. Territorio Arhuaco. Foto: Martin Ladd



Territorio autónomo Wampís, Perú. Foto: Pablo Lasansky

La autonomía o la gobernanza socio-territorial de la Nación Wampís. Origen, avances y perspectivas

Shapiom Noningo Sesen

La Nación Wampís, o simplemente los Wampís, viven en la zona fronteriza con Ecuador, al nor oriente peruano, en las cuencas de Kanus y Kankaim, ambas nacientes del Ecuador. Sus habitantes están constituidos en comunidades desde los años 60, siendo actualmente 85 comunidades (21 tituladas y 64 anexas), con una población de 15.300 habitantes. Los Wampís, junto con los Shuar, Awajún y Achuar, forman un parentesco de origen socio histórico cultural y lingüístico común, manteniendo en el presente los elementos culturales básicos, especialmente sus idiomas y sus territorios.

En noviembre de 2015, luego de un proceso de debates organizativos y colectivos de muchos años sobre el destino y futuro, se autoproclamó como una nación autónoma dentro del Estado Nacional. Esta proclamación de la autonomía y liderazgo libre de su destino y el futuro, significa principalmente, la decisión y el compromiso colectivo de mantener a perpetuidad su propia identidad socio cultural. Mantener, conservar los territorios y bosques, fortaleciendo el sistema de preservación de sus ancestros y el logro del *Tarimat Pujut* (buen vivir). Se trata de la autonomía truncada en su proceso e historia y actualmente muy debilitada desde hace seis décadas. Etapa de fuerte debilitamiento desde el inicio de la presencia estatal, especialmente con la aplicación de su modelo educativo. Vale decir, la Nación Wampís ha decidido recuperar, aunque sea parte de su autonomía como nación y colectivo, lo que implica crear, mantener, fortalecer y consolidar sus capacidades internas para la construcción y liderazgo de su destino.

Sin embargo, este proceso de recuperación de la autonomía debilitada y bifurcada, no significa el retorno a la vida ancestral (como la decisión de algunos indígenas, actualmente denominados pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial), asunto muy difícil para los Wampís. Significa principalmente tener la suficiente capacidad para atender creativamente la solución de múltiples problemas que aquejan a las personas y a las familias Wampís. Por otro lado, tener la capacidad y fuerza necesaria para influir en las decisiones del Estado Nacional y los gobiernos sub nacionales; la construcción de un esquema de relacionamiento positivo, creativo e innovador con el sector estatal y el relacionamiento igualmente creativo con la sociedad civil.

Con estas aspiraciones, la Nación Wampís desde su origen ha implementado una estrategia muy importante: el logro de su visibilización nacional y mundial, aspectos necesarios para el posicionamiento social e institucional y que contribuya al reconocimiento progresivo de los Estados aglutinados a nivel de las Naciones Unidas. Estas motivaciones han conllevado a que las autoridades del Gobierno Territorial Wampís establezcan un acercamiento creativo con tres espacios e instituciones claves: instituciones de la cooperación internacional, muy en particular con IWGIA; la Relatoría Especial de los Derechos de los Pueblos Indígenas y los expertos de los derechos de los pueblos indígenas, logrando una significativa simpatía y apoyo.

Las evidencias de esta simpatía se traduce, en el primer caso, en la organización y realización de un evento internacional desarrollado en la ciudad de México en marzo de 2019, en el cual gran parte de las autonomías indígenas del mundo se juntaron y debatieron sobre sus debilidades, fortalezas y aspiraciones. Además, plasmaron el debate en un documento consensuado y aprobado por todas las autonomías participantes. En segundo lugar, la ex-Relatora Especial de las Naciones Unidas, Victoria Tauli-Corpuz ha recogido muy hábilmente los elementos clave de las autonomías indígenas, incluyendo los del Gobierno Territorial Wampís, construyendo un pensamiento innovador que convirtió en un informe oficial para la ONU (adjuntado en esta publicación). Por último, los expertos en los derechos de los pueblos indígenas, en la figura del Dr. Jens Dahl, viene ofrecien-



Comunidad de Soledad, Territorio Wampís. Foto: Pablo Lasansky

do el impulso necesario y llevando como una de las agendas principales el tema de las autonomías indígenas del mundo. Por otra parte, dentro del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, Jens Dahl, elaboró un informe sobre las bondades de dichas autonomías que también se adjunta en esta publicación.

Reiterando lo indicado en líneas arriba, una de las aspiraciones del Gobierno Territorial Wampís es lograr la visibilidad a nivel mundial, a nivel de la ONU y sus organismos especializados para demostrar las bondades de las autonomías, de modo que los países no las tomen como pretexto para el rechazo del reconocimiento y obstaculizar sus fortalecimientos. Esta aspiración del Gobierno Territorial Wampís nace en la preocupación que las autonomías indígenas del mundo, aun siendo en muchos casos consolidadas y con fuerte influencia en sus estados, son desconocidas o son invisibles en el mundo. Es algo que llama la atención que también sean invisibles en los Foros de la ONU y para el mundo indígena en general. Esta situación significaría la existencia de algún temor de ser visibles en el mundo, tal vez, para evitar represalias de sus gobiernos, asunto que amerita una reflexión y explicitación por parte de las mismas autonomías indígenas. Al margen de ello, el Gobierno Territorial Wampís, en cambio, ve como un aspecto propio y necesario seguir impulsando activamente este proceso de visibilización internacional, siendo una de las aspiraciones clave. Además, propone en un futuro no muy lejano, crear un caucus en la ONU, caucus de las autonomías indígenas del mundo, un espacio de encuentro y debates conjuntos, una especie de hermandad mundial de los pueblos indígenas.

¿Qué viene ahora?

El Gobierno Territorial Wampís, desde su origen, viene construyendo a través de debates colectivos, su futuro común, una forma de alistamiento para hacer visible sus múltiples problemáticas, tomando como base natural la historia ancestral (conocimientos, sabidurías, prácticas, usos, costumbres); explicitando las fortalezas y debilidades de sus pasados, situación actual y sus aspiraciones; siendo que dichas fortalezas se toman como cimiento y base socio histórico cultural para la construcción y empoderamiento del destino común. Este proceso necesario se planifica concluirlo a partir del 2021, etapa en la cual se iniciará la construcción de los pensamientos propios expresados en documentos oficiales del Gobierno Territorial Wampís, muchos de los cuales servirán para el inicio de la concertación con el Estado Nacional. No obstante, y de manera paralela, se iniciará el fortalecimiento de algunas actividades económicas que son iniciativas de las familias y se lanzarán algunas iniciativas nuevas, basadas en el uso de las bondades de la naturaleza.

A nivel externo, con otros pueblos indígenas, se desarrollará reuniones iniciales para los debates orientados a establecer líneas de acciones conjuntas hacia lo interno y externo, con vías de seleccionar algunas estrategias y posicionamiento conjunto ante el Estado Nacional, la sociedad civil y el mundo.

Conclusión

El Gobierno Territorial Wampís está en proceso del fortalecimiento y consolidación de su autonomía o dicho de otra manera de la gobernanza socio territorial. Para ello toma como principal estrategia la reconstrucción del pensamiento ancestral en los 13 ejes temáticos previstos en el estatuto autonómico, que serán expresados en documentos oficiales para ser aplicados a nivel interno y algunos de ellos, concertados con el Estado Nacional.

Así mismo, el Gobierno Territorial Wampís extenderá, a partir del presente año, sus avances y dificultades hacia otras autonomías de pueblos indígenas de la Amazonía para conjugar esfuerzos y estrategias conjuntas en un posicionamiento colectivo tanto para lo interno como para lo externo.

De este posicionamiento se basará el plan de petición formal del reconocimiento oficial del Estado. Es decir, la iniciativa o no de presentación de una propuesta legal o la posibilidad del uso de fueros internacionales.

Finalmente, se irá afianzando las simpatías de las instituciones arriba mencionadas con la posibilidad de abrir más espacios y diálogos con otras, orientado a lograr la recepción del informe final, que está en proceso de elaboración por parte de los miembros de los mecanismos de los expertos en los derechos de los pueblos indígenas.

Shapiom Noningo Sesen pertenece al pueblo Wampís. Es Secretario Técnico del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampís.



Comunidad de Soledad, Territorio Wampís. Foto: Pablo Lasansky



Comunidad Kyar Wang, de la tribu Tangshang Naga en Sagaing Region, Myanmar. Foto: *Christian Erni*

Autonomía para los pueblos indígenas de Asia: un camino a la justicia, libertad y democracia

Shankar Limbu

Se estima que dos tercios de los pueblos indígenas del mundo viven en Asia, en otras palabras, aproximadamente 260 millones de personas que representan a 2.000 civilizaciones y lenguas distintas, que hacen que el continente sea diverso, colorido y único. Los gobiernos son altamente selectivos a la hora de reconocer o no a la identidad y derechos de estos pueblos y las políticas identitarias en muchos países asiáticos solo hacen su aparición en tiempos electorales. Mientras que los pueblos indígenas constituyen una base electoral significativa en algunos países asiáticos, han sido exitosos hasta cierto punto en ganar un perfil en la arena política, el desarrollo de constituciones, leyes y políticas públicas.

La Constitución de Nepal, por ejemplo, afirma que, para asegurar el derecho de estos pueblos a vivir con identidad y dignidad, se desarrollarán disposiciones especiales y se establecerá su participación en la adopción de decisiones. Esta es más una provisión de tipo moral que obligatoria, dado que depende de la discreción del gobierno de turno. El actual gobierno comunista de Nepal es regresivo en lo que respecta a los derechos de los pueblos indígenas. La Constitución de la India contiene disposiciones especiales relativas a las áreas tribales, (áreas tribales de la lista quinta y áreas tribales de la lista sexta) que están bajo diferentes formas de gobierno y a las que se garantiza diversas formas de autonomía. Las Filipinas y, hasta cierto punto, Camboya, sobresalen en la región por haber adoptado medidas que reflejan mejor el entendimiento contemporáneo del concepto de pueblos indígenas, basado en el respeto por la integridad cultural y el reconocimiento de identidad colectiva y especial relación con un territorio.

Los símbolos de las identidades colectivas indígenas tales como los monumentos, sitios sagrados, sistemas de creencia, espiritualidad y forma de vida, son sin dudas específicos para cada territorio, indudablemente vinculados a un territorio específico. Territorio en este texto se refiere a las tierras tradicionales bajo posesión exclusiva de los pueblos indígenas de acuerdo con su derecho consuetudinario, lo que no significa necesariamente que haya sido reconocido bajo las leyes estatales relativas a tierras y recursos. En suma, el reconocimiento de los pueblos indígenas y sus derechos, incluido el derecho a la autonomía, tierras, territorios y dominios varía de nación a nación en Asia. No hay un reconocimiento completo de los pueblos indígenas y por lo tanto aún están luchando para hacer valer su derecho de determinar libremente su estatus político, social y cultural como pueblos dentro de sus territorios, tal como afirma el artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas.

El caso del pueblo Naga es representativo de muchos pueblos indígenas de la región. Los Nagas son un pueblo indígena que cuenta con más de 40 tribus que solían vivir en comunidades autogobernadas y autosuficientes con gobiernos propios de diferentes tipos. Las tribus Sema y Konyak, por ejemplo, eran cacicazgos aristocráticos en los cuales el poder estaba en gran medida en manos de los caciques. La tribu Ao tenía (y hasta cierto punto aún tiene) un complejo sistema de consejos comunitarios con representantes de todos los clanes, cuya membresía estaba limitada a ciertos periodos de tiempo y pasaba después al siguiente grupo etario. Otros, como los Tangkhul, tenían y todavía tienen, un sistema de jefes de consejo, es decir, el poder del jefe hereditario está limitado porque sus decisiones necesitan el consentimiento del consejo. Los Angami y Chakhesang también son conocidos por su sistema igualitario de gobierno, en el que no hay caciques y donde todos los clanes están igualmente representados. Las aldeas Nagas englobaban todo el espectro de sistemas de gobierno, desde los más igualitarios hasta los más autocráticos, teniendo en común ser soberanas, y controlar sus propios asuntos sin intervención externa. Se ha acuñado el término 'aldeas-república' para capturar la naturaleza del sistema de autogobierno de los Nagas¹.

1. Wouters, Jelle J. P. 2017. Who is a Naga village? The Naga 'village republic' through the ages. *The South Asianist* 5 (1)

Solo algunas partes del territorio Naga estuvieron bajo administración británica durante la época colonial. Como otras áreas tribales en el noreste indio, aquellas áreas sobre las cuales los británicos habían establecido su control fueron consideradas 'Áreas Excluidas', lo que significa que no eran gobernadas como el resto de la India colonial. Estaban excluidas de la competencia de las legislaturas federal y provincial y eran administradas solamente por los gobernadores provinciales designados por los británicos. El estatus distinto de estas áreas se mantuvo tras la independencia. Las 'Áreas Excluidas' se incorporaron bajo la sexta lista (*Sixth Schedule*) de la Constitución, que dispone un cierto grado de autonomía para los distritos autónomos. Los Nagas, sin embargo, rechazaron esta autonomía limitada e insistieron en permanecer independientes. Tras la I Guerra Mundial, había emergido una identidad nacional pan-naga y, en la víspera de la independencia de India, los Nagas declararon su propia independencia, que India rechazó. Cuando los Nagas insistieron en ser reconocidos como una nación independiente, el Estado indio respondió con una severa represión y, cuando fracasaron las negociaciones, los Nagas respondieron con resistencia armada. La creación del Estado de Nagaland, que cubre solo parte de las áreas Naga y deja otras bajo tres Estados diferentes, no sirvió como solución, dado que tuvo la oposición de las principales organizaciones políticas Naga. El conflicto armado terminó recién en 1997 luego de más de 40 años, con un acuerdo de alto al fuego entre el Gobierno de la India y el grupo armado más fuerte de la resistencia Naga, el Consejo Nacional Socialista de Nagalim (Isak-Miuvah). Ambas partes firmaron el marco de un acuerdo de paz en 2015. Sin embargo, los detalles del acuerdo y, en particular, el estatus político naga, es decir, su grado de autonomía, están aún en negociación. Además, la situación política en los territorios Naga se ha vuelto extremadamente compleja, haciendo que un acuerdo definitivo se torne en un desafío muy difícil de resolver. Hay entonces un largo camino por delante para que los Nagas logren su derecho a la autodeterminación, que ha sido reconocido como un derecho fundamental de todos los pueblos indígenas en la Declaración de las Naciones Unidas.

La dolorosa historia de los pueblos indígenas es que terminaron sin Estado al perder sus propias naciones, territorios y tierras en los tiempos de la colonización, y también en el nombre de la construcción nacional. Es un hecho que los pueblos indígenas de Asia han resistido tanto la colonización externa como la interna, dentro de los estados asiáticos independientes, y sus consecuencias. Sus propias tierras pasaron al control de otros a través de la maquinaria del Estado. Los pueblos indígenas han tenido que enfrentar muchas formas de colonización en Asia. El colonialismo se caracteriza, fundamentalmente, por la dominación política y legal, relaciones de dependencia económica, explotación imperial de las colonias, y la desigualdad por motivos raciales. Algunos países como Malasia, Indonesia, Myanmar, India, las Filipinas y otros fueron colonizados por extranjeros, que se marcharon tras la independencia. Sin embargo, en países como la India, Myanmar, Camboya, Nepal y Bangladesh, la colonización interna aún prosigue y los pueblos indígenas sobreviven bajo una subyugación, discriminación y marginalización latentes y manifiestas, dominados por sociedades mayoritarias que controlan el poder estatal y gobiernan en base a su identidad (religión, lengua y cultura) e intereses, que identifican como el interés nacional. Andrew Gray, el ex director del Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), consideraba que la experiencia de ser colonizados era fundamental en las identidades indígenas². Esta es una razón por la cual la autonomía se encuentra en el centro de la agenda del movimiento por los derechos de los pueblos indígenas de Asia, el cual busca ejercer iguales derechos políticos, sociales, y económicos, incluido el derecho a controlar su propio destino.

En algunos países colonizados externamente, por ejemplo India, los pueblos indígenas levantaron las banderas del movimiento por la autonomía inmediatamente después de la independencia de los británicos. El movimiento Jharkhand es el movimiento por la autonomía más antiguo en la India continental de la post-independencia³. La colonización interna de pueblos indígenas fue iniciada tácticamente por el gobierno colonizador antes del éxodo británico del país. El legado colonial aún continúa en los territorios de los pueblos indígenas. Los británicos, por ejemplo, no sólo acabaron con cien años de resistencia de los pueblos indígenas en Jharkhand, sino que gradualmente prepararon el terreno para que se volviese una colonia interna de la India. Luego de la independencia, sin embargo, los grupos dominantes impusieron a los pueblos indígenas una nueva forma de hegemonía, descrita como colonización interna, que los subyugó, marginó y discriminó.

2. Briad G Ian, colonialism indigeneity and the Brao, *The concept of Indigenous Peoples in Asia*: edited by Christian Erni, IWGIA 2008, p. 202

3. Munda RD & Mullick Basu Sanjay, *The Jharkhand Movement, Indigenous Peoples' Struggle for Autonomy in India*, IWGIA 2003 P. iv

La autonomía es legal y legítima en Asia

El derecho a la autonomía es reconocido por algunos Estados-nación de Asia en sus sistemas políticos y legales. Si la autonomía no es reconocida *de jure*, entonces algunos Estados no reconocerán este derecho *de facto*. Los sistemas legales internacionales, incluido el artículo 4 de la Declaración de las Naciones Unidas, conciben el concepto de autonomía como una forma de ejercer el derecho de libre determinación, y todos los Estados-nación de Asia son parte de la Declaración de las Naciones Unidas. Más aún, como miembros de la ONU, aceptan su Carta, que en su artículo 1 afirma que todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación.

Cabe destacar que algunos Estados-nación sí reconocen legal o constitucionalmente a los pueblos indígenas y su identidad. Sin embargo, la noción establecida en este reconocimiento es altamente asimilacionista, y esta es otra forma de colonización que los pueblos indígenas hayan podido sobrevivir por la gracia de extranjeros que controlan los gobiernos nacionales. El artículo 8 de la Constitución de la República Democrática Popular Lao de 1991, por ejemplo, establece que el Estado deberá implementar todas las medidas posibles para gradualmente desarrollar y mejorar el nivel económico y social de todos los grupos étnicos, pero no hay referencia alguna a la inclusión de los pueblos indígenas en la toma de decisiones sobre cómo se llevará a cabo ese desarrollo y 'mejora'. Filipinas reconoce los derechos de los pueblos indígenas a la autodeterminación, el autogobierno y la autonomía regional a través de una disposición legal, pero su implementación es casi por completo inexistente. En el caso de Taiwán, el artículo 4 de la Ley Básica de los Pueblos Indígenas de 2005 obliga al gobierno a garantizar un estatus igualitario y el desarrollo del autogobierno en relación a la implementación de la autonomía indígena, de acuerdo con la "voluntad" de los pueblos indígenas. La terminología usada es más precisa y progresista en comparación con las disposiciones legales similares de otros países asiáticos, pero aún debe ser trasladado a la práctica.

Un entendimiento no convencional del derecho a la autodeterminación, con un significado mucho más vasto que incluya la autonomía como forma de lograr este objetivo, reduciría el miedo del Estado y los sectores dominantes en los gobiernos. Es importante entender que el reclamo de los pueblos indígenas por el ejercicio de autonomía debe regirse por su libre albedrío y por modelos derivados de sus sistemas y procesos consuetudinarios para la gestión de sus propios asuntos, sin interferencias externas. En relación a los asuntos del Estado, quieren igual poder y recursos, como exigen los valores democráticos e instrumentos internacionales de derechos humanos, incluida la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNU DPI). En ejercicio de estos derechos democráticos en igualdad con los grupos dominantes a través de una inclusión de base étnica, reconocimiento y debido respeto por la identidad, los derechos colectivos, un sistema de justicia consuetudinario, el desarrollo libremente determinado, así como el libre consentimiento, previo e informado, son sólo algunas de las opciones practicadas actualmente.

El derecho a la autonomía o autogobierno y los derechos a las tierras y los recursos se encuentran fuertemente unidos a los aspectos fundamentales de su existencia como sociedades diferenciadas. Para los pueblos indígenas, el derecho a las tierras y los recursos forma la base fundamental para poder ejercer su derecho a la autonomía. Hay también muchos ejemplos de casos en que el sistema de justicia ha tenido un papel constructivo en la promoción de los derechos preexistentes de los pueblos indígenas a las tierras y recursos. Partiendo de precedentes del *Common Law* inglés, los tribunales de Malasia han ido mucho más allá, reconociendo que, bajo la Constitución y las leyes de Malasia, los Orang Asli retienen sus derechos tradicionales sobre sus territorios⁴.

La autonomía como vía para la resolución de conflictos

En 1972, el pueblo Jumma de las Colinas de Chittagong en Bangladesh, formalmente demandó autonomía regional y salvaguardas constitucionales a través del partido político conocido como Jana Samhati Samiti. Estas demandas, sin embargo, fueron rechazadas sumariamente, y las demostraciones pacíficas a favor de la

4. <https://www.forestpeoples.org/en/node/50358> 18 de febrero de 2020.

autonomía fueron contestadas con brutalidad policial. La demanda no era más que un intento de abordar la colonización histórica de los pueblos indígenas del Chittagong en un contexto cambiante. No fue una sorpresa que la hasta entonces pacífica lucha por la autonomía se convirtiese en lucha armada a principio de los '70⁵. Luego de varias rondas de diálogo y negociaciones entre las partes en conflicto, se firmó de paz el 2 de diciembre de 1997. La firma del acuerdo incluía el restablecimiento de un sistema parcialmente autónomo con autogobierno Chittagong, y la región fue oficialmente reconocida como un "área tribal". A pesar de que el acuerdo del Chittagong terminó con décadas de conflicto armado, los líderes indígenas continúan recordando que el acuerdo de paz no ha sido aún debidamente implementado por el Estado. La principal forma para preservar el estatus de una región tribal es a través de la introducción de sistemas especiales de gobierno en Chittagong, es decir: el consejo regional de Chittagong y Consejos del Distrito de las Colinas. Sin embargo, aún no se ha respondido adecuadamente a varias cuestiones críticas, y no se han implementado todavía partes importantes del Acuerdo, incluyendo la resolución de reclamaciones territoriales, que siguen pendientes.

En Nepal, un conflicto de una década liderado por el partido Maoísta terminó con un acuerdo de paz integral en 2006. Se firmaron varios acuerdos con organizaciones de los pueblos indígenas para asegurar el derecho a la autodeterminación, la autonomía, el autogobierno y áreas protegidas especiales en la nueva Constitución. Desafortunadamente, la conclusión de estos acuerdos resultó ser una mera estrategia para pacificar al dinámico movimiento indígena, ya que ninguno de los planes de autonomía de estos acuerdos fueron implementados en la nueva Constitución. Las aspiraciones de los pueblos indígenas de tener igual poder y participación en los recursos a través de la autonomía continúa pendiente en Nepal, como en todos los demás países de la región.

Desafíos a la autonomía

La autonomía se encuentra en principio aceptada en la arena política y legal en la mayor parte de Asia. Sin embargo, los Estados la consideran una agenda problemática, especialmente cuando se trata de la implementación adecuada del reparto de poder y recursos o de la redistribución de los recursos de la nación. Además, los líderes de la comunidad mayoritaria pueden ser reacios a conceder autonomía, temiendo una pérdida de apoyo electoral entre los miembros de su propia comunidad (un problema que ha ocurrido en Sri Lanka en relación con los Tamiles). Además, es claro que el derecho internacional establece el derecho a la libre determinación, autonomía y autogobierno, por lo tanto, el consentimiento previo, libre e informado debería ser vinculante para todos los Estados-nación asiáticos. Los líderes mayoritarios, incluso cuando son favorables a la autonomía, pueden no tener la confianza de contar con la capacidad de implementar los acuerdos de autonomía, especialmente si requieren enmiendas a la constitución, un referéndum o simplemente nueva legislación. Por otro lado, los pueblos indígenas no controlan los organismos de decisión política, incluyendo los partidos mayoritarios, los cuales también son obstáculos al ejercicio de la autonomía.

Los grupos dominantes que controlan el poder en cada nación utilizan narrativas negativas, como la amenaza de secesión, el riesgo para la armonía social o la calificación de las demandas de autonomía como antinacionalistas o comunalistas, para suprimir a los movimientos por la autonomía o para descartar la agenda de estos movimientos. En otros casos, los gobiernos imponen identidades nacionales basadas en confesiones religiosas, favoreciendo a los grupos dominantes y discriminando sistemáticamente a los pueblos indígenas, lo que plantea una seria amenaza a su supervivencia y existencia.

Oportunidades

El creciente reconocimiento del derecho internacional por parte del sistema de justicia y las instituciones nacionales de derechos humanos de cada país provoca nuevas esperanzas para el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la autonomía en Asia. La decisión de las cortes malayas de reconocer los derechos tradicionales a la

5. Roy Raja Devashis, Challenges for Juridical Pluralism and Customary Laws of Indigenous Peoples: The Case of the Chittagong Hill Tracts, Bangladesh, 2004, Arizona Journal of International & Comparative Law Vol 21, No. 1 p. 121

tierra de los pueblos indígenas, y de la Corte Suprema de la India⁶ de prohibir la minería de bauxita en las áreas indígenas Kondh, respetando sus derechos culturales y a la tierra, son ejemplos de esto. Similarmente, la Corte Constitucional de Indonesia adoptó una decisión⁷ que afirma el derecho de los pueblos indígenas a administrar el bosque en el que viven. Esta decisión debería posibilitar que los pueblos indígenas de Indonesia continúen con sus prácticas tradicionales en sus tierras ancestrales. La implementación de esta decisión, sin embargo, aún es defectuosa. En Taiwán, la presidenta Tsai Ing-Wen pidió disculpas oficialmente por la discriminación histórica hacia los pueblos indígenas del país. Esta disculpa no fue sólo histórica sino que puede considerarse como un gesto que podría persuadir a otros gobiernos democráticos alrededor del mundo a admitir las injusticias pasadas y corregirlas.

Conclusión

Hay una máxima famosa en el lenguaje indígena Limbu de Nepal que captura la situación de los pueblos indígenas de Asia: “*Yungma ang pap melle ha le ang meghepsun, pokma ang pap melle Suriti le Pokhuderu*”, que significa: “Si te sientas y hablas, nadie oye tu voz y, si te pones en pie y hablas, el viento llevará tu voz”. A lo largo de los años, sin embargo, esta situación ha ido cambiando debido al movimiento de los pueblos indígenas en defensa de sus derechos, que incluyen el derecho a la autodeterminación, la autonomía, el autogobierno y el consentimiento previo, libre e informado, más los derechos sobre las tierras, territorios y recursos naturales que, unidos, forman la base de su derecho a vivir con dignidad, reteniendo su identidad.

Una larga experiencia en la región demuestra que las luchas armadas pueden no traer justicia pero que entrar en acuerdos con gobiernos con la entrega de las armas y el desmantelamiento de las fuerzas armadas puede también llevar a una regresión. Más prometedor en términos de producir cambios es un movimiento constante, fuerte pero a la vez amistoso, que cuente con una buena estrategia que respete los derechos humanos, las libertades fundamentales y el derecho internacional de los derechos humanos, al tiempo que hace uso del sistema judicial. Por último, el mundo necesita darse cuenta y comprender un concepto colectivo basado en valores los pueblos indígenas que afirma: “Nosotros los pueblos indígenas hemos enfrentado injusticias históricas y discriminación continua pero no estamos reclamando una discriminación a la inversa”.



Pueblo Kankanaey, Filipinas. Foto Christian Erni

6. Orissa Mining Corporation Ltd vs Ministry Of Environment & Forest <https://indiankanoon.org/doc/153831190/>

7. Case No.35/PUU-X/20 <https://www.loc.gov/law/foreign-news/article/indonesia-forest-rights-of-indigenous-peoples-affirmed/> 18 de febrero de 2020.

Shankar Limbu es licenciado en Derecho y tiene una maestría en Ciencias Políticas. Pertenece a la Asociación de Juristas por los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas de Nepal (LAHURNIP), que apoya, desde 2002, a la defensa y promoción de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales.



Sisimiut, Groenlandia. Foto: Anders Gerhard Jørgensen

Gobierno autónomo de Groenlandia: Implicaciones de la cuestión sobre seguridad en mecanismos de decisión

Sara Olsvig

Los informes de Jens Dahl y Victoria Tauli-Corpuz enfatizan la importancia de la interpretación propia de los pueblos indígenas sobre la autonomía, así como su responsabilidad para el establecimiento de las autonomías.

Ambos autores consideran el acuerdo de gobierno de Groenlandia como un buen ejemplo de un proceso negociado, que ha establecido un alto grado de autonomía y que incluye disposiciones para el diálogo entre Dinamarca y Groenlandia. Aunque el acuerdo incluye la opción de que Groenlandia se independice, una revisión más detallada de la posición de Groenlandia y Groenlandia/Dinamarca en el contexto del Ártico, apunta a los desafíos de Groenlandia para alcanzar los derechos de autodeterminación en asuntos externos: cuando estos asuntos afectan a la autonomía para la toma de decisiones internas.

A medida que Groenlandia ha avanzado en su proceso de autodeterminación y se ha desarrollado como una nación autónoma, el pueblo y los políticos han tomado conciencia de lo crucial que resulta la posición de Groenlandia para Dinamarca como “Estado del Ártico”. En los últimos años, las cuestiones relacionadas con la política de seguridad y defensa han puesto a prueba el acuerdo actual de autogobierno y se han expuesto las zonas grises del mismo. Con el acuerdo de autogobierno¹, Groenlandia ha trazado un camino claro hacia su independencia económica y política. Groenlandia continúa formulando sus propias políticas de desarrollo y al tener competencias en áreas como la extracción de recursos, la infraestructura crítica y los posibles proyectos industriales a gran escala, las decisiones adoptadas tienen cada vez más repercusiones en materia de seguridad y defensa.

En este artículo, la atención se centrará en 1) el desafío de los asuntos relacionados con cuestiones de seguridad y defensa, ya que la autoridad sobre estos asuntos constitucionalmente corresponde a Dinamarca y 2) la relación trilateral entre Groenlandia, Dinamarca y Estados Unidos que desafían los marcos jurídicos entre Groenlandia y Dinamarca.

La relación con Estados Unidos

Dinamarca y Estados Unidos establecieron en 1941 y 1951 acuerdos oficiales de defensa declarando que “la defensa de Groenlandia contra el ataque de una potencia no estadounidense es esencial para la preservación de la paz y la seguridad del continente americano, y es un tema de vital importancia tanto para Estados Unidos como para el reino de Dinamarca”². El acuerdo de defensa con Estados Unidos fue enmendado y complementado por el Acuerdo de Igaliku y la declaración conjunta de 2004, donde se reconoció el estatus de Groenlandia como parte “igual del reino de Dinamarca” y se establece un “gobierno autónomo de Groenlandia amplio” así como un “comité conjunto”. La tarea del comité era promover una mayor cooperación entre Groenlandia, Dinamarca y Estados Unidos, pero lo más importante fue que Groenlandia formara parte y fuera cosignataria del acuerdo. Previo al Acuerdo de Igaliku, la Declaración de Itilleq, entre el Primer Ministro de Groenlandia y el Ministro de Asuntos Exteriores danés, había asegurado la participación de Groenlandia en asuntos relaciona-

1. Ley de autonomía de Groenlandia, Ley Nº 473 del 12 de junio de 2009.

2. Defensa de Groenlandia. Acuerdo firmado en Washington el 9 de abril de 1941. Disponible en: <https://www.loc.gov/law/help/ustreaties/bevans/b-dk-ust000007-0107.pdf>

dos con la política exterior y de seguridad³. Dicha implicación se reiteró en el acuerdo de autonomía de 2009, que otorga a Groenlandia ciertas competencias en política exterior, como por ejemplo, la capacidad de negociar acuerdos con otros Estados extranjeros en materias legislativas que Dinamarca ya hubiera transferido. El acuerdo no otorga a Groenlandia autoridad sobre cuestiones de seguridad y defensa.

Decisiones internas vs externas

Debido a la posición geopolítica de Groenlandia, sus asuntos de política exterior, seguridad y defensa siguen siendo de gran interés para los medios de comunicación tanto nacionales como internacionales, y para el Ártico y los autoproclamados Estados “cercanos al Ártico”. Pero cuando se trata de la toma de decisiones sobre asuntos internos de Groenlandia, no todas las cuestiones de política exterior parecen surgir de un deseo groenlandés de centrarse en cuestiones de política exterior, de defensa o seguridad. Un claro ejemplo de ello es el proceso de toma de decisiones de 2018 con respecto a la reconstrucción de tres de los aeropuertos más importantes para el tráfico y el turismo de Groenlandia: los aeropuertos de Nuuk e Ilulissat en centro y norte de Groenlandia y el plan para un nuevo aeropuerto regional en Qaqortoq, en el sur.

Estas decisiones de infraestructura fueron, en un principio, debatidas por los políticos groenlandeses como una cuestión puramente doméstica o “interna”. Pero a medida que este proceso de toma de decisiones se fue encaminando progresivamente hacia el uso militar del actual aeropuerto de Kangerlussuaq -una antigua base militar de Estados Unidos, que según los primeros planes se debía cerrar cuando se establecieran dos nuevos aeropuertos internacionales en Nuuk e Ilulissat-, el enfoque comenzó a incluir aspectos de seguridad y defensa ya que había una evidente necesidad de tener pistas alternativas a la actual base aérea norteamericana de Thule para que aterrizaran aviones militares. El resultado fue que el problema se transformó en un asunto “externo” con áreas de legislación sobre las que Groenlandia, con el acuerdo de autogobierno, no tiene autoridad ni un acuerdo para tener alguna competencia.

¿El poder mundial discute sobre Groenlandia?

Otros ejemplos de los debates políticos de los últimos años que subrayan esta tendencia incluyen el debate público y el enfoque de los medios de comunicación sobre la dicotomía entre una estrecha relación de Estados Unidos, y una relación basada en la ciencia o en el comercio con China. Esta dicotomía se expresa tanto en casos como el de la posible mina de minerales raros y uranio en Kuannersuit, en el sur de Groenlandia, donde las posibles actividades de una empresa de propiedad parcialmente china⁴ preocupa a Estados Unidos, así como el caso de la oferta de una multinacional china para construir la expansión de dos de los nuevos aeropuertos.

Dinamarca respetaba que la decisión sobre cómo, dónde y cuándo construir aeropuertos fuera competencia de Groenlandia, aunque la inseguridad que implicaba el aeropuerto en Kangerlussuaq seguía siendo un comodín tanto para el proyecto general, como el apartado comercial. El caso del aeropuerto se convirtió en un ejemplo de cómo un tema de política doméstica de Groenlandia se transformó en una cuestión de política de seguridad y defensa tanto para Groenlandia como para Dinamarca y Estados Unidos.

En 2018, Dinamarca decidió cofinanciar los préstamos para los dos aeropuertos internacionales en Nuuk e Ilulissat, lo que creó una crisis política en Groenlandia⁵, ya que dicha participación era considerada por parte de algunos partidos y políticos groenlandeses como un obstáculo en el camino hacia una mayor independencia de Dinamarca. El debate no fue tanto sobre las posibles implicaciones de seguridad de la participación extranjera

3. Kleist, Mininnguaq. (2019). Política exterior y relaciones internacionales de Groenlandia: marco actual y posible desarrollo en una perspectiva de independencia. *Política*, Nº 1.

4. Lucht, Hans. (20 de noviembre de 2018). *Las inversiones chinas en Groenlandia plantean preocupaciones en los Estados Unidos. ¿Solo negocios?* Instituto Danés de Estudios Internacionales, Policy Brief.

5. Macpherson, Ross. (11 de septiembre de 2018). La oferta de 700 millones de coronas del Parlamento para financiar los aeropuertos de Groenlandia divide la coalición de la isla. *CPH Post Online*. Disponible en <http://cphpost.dk/news/parliaments-700-million-kroner-offer-to-fund-greenlands-new-airports-splits-islands-coalition.html>

en la construcción y propiedad de infraestructura crítica, sino más bien sobre las relaciones entre una antigua potencia colonial y los colonizados, es decir, la histórica relación bilateral con Dinamarca.

Después de esto, Estados Unidos expresó su interés en invertir en los nuevos aeropuertos⁶. El Departamento de Defensa de Estados Unidos emitió una declaración en la que afirmaba: “Esta declaración de intenciones establece los principios para las inversiones en Groenlandia para mejorar la flexibilidad operativa militar de EE.UU. y la conciencia de la situación para abordar el cambiante entorno de seguridad en el Ártico”. “Teniendo en cuenta esta evolución y en un esfuerzo por fortalecer las capacidades de Estados Unidos y la OTAN, el Departamento de Defensa de Estados Unidos tiene la intención de promover enérgicamente inversiones estratégicas potenciales, incluidas las inversiones que puedan servir tanto para un propósito militar como civil”⁷. La cuestión de si la participación de Estados Unidos en la toma de decisiones del aeropuerto de Groenlandia fue motivada por un interés chino, se debate ampliamente y, en cierta medida, se expresa a través de los medios de comunicación⁸.

En agosto de 2019, Donald Trump, presidente de Estados Unidos, anunció su deseo de comprar Groenlandia⁹, lo que reveló tanto un nuevo y abrumador interés internacional en el país, como la complejidad de una relación trilateral entre Groenlandia, Dinamarca y Estados Unidos.

Después de esto, la conexión evidente entre los nuevos aeropuertos y los problemas de seguridad y defensa es comúnmente aceptada. Groenlandia tomó decisiones de facto con claras implicaciones en temas de seguridad, pero cabría preguntarse cuán informados estaban los políticos groenlandeses cuando se tomaron las decisiones sobre el “paquete aeroportuario” político. La cuestión es que Dinamarca o Estados Unidos se involucran en asuntos internos de Groenlandia siempre que hay implicaciones en temas de seguridad.

Los procesos de toma de decisiones sobre asuntos de seguridad deben estudiarse a la luz del artículo 30 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que establece que “no se realizarán actividades militares en las tierras o territorios de los pueblos indígenas, a menos que estén justificadas por un interés público relevante o que se haya acordado libremente con los pueblos indígenas interesados o que éstos lo soliciten” y “los Estados realizarán consultas efectivas con los pueblos indígenas interesados, a través de procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, antes de utilizar sus tierras o territorios para actividades militares”.

La dualidad del pueblo de Groenlandia

Con el acuerdo de autogobierno, el pueblo de Groenlandia es reconocido como un “pueblo de conformidad con el derecho internacional a la libre determinación”. La ONU fue informada de este reconocimiento por el Embajador de Dinamarca ante las Naciones Unidas en una carta dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas en octubre de 2009, donde reconocía la capacidad de Groenlandia de llevar a cabo una política exterior y negociar acuerdos internacionales de gestión y comerciales con Estados extranjeros sobre asuntos de la autoridad de Groenlandia¹⁰.

El reconocimiento del pueblo de Groenlandia de conformidad con el derecho internacional en 2009 se considera un hito importante para Groenlandia, no solo porque sirvió como parte del proceso de descolonización,

6. (17 de septiembre de 2018). Estados Unidos interesado en invertir estratégicamente en Groenlandia. *Reuters World News*. Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-greenland-politics-usa/united-states-keen-to-invest-strategically-in-greenlandidUSKCN1LX1V3>

7. Declaración de intenciones sobre inversiones de defensa en Groenlandia por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos de América, publicada el 17 de septiembre de 2018 en la cuenta de Twitter de la Embajada de los Estados Unidos en Dinamarca. Disponible en <https://twitter.com/usembdenmark/status/1041695240686632960?lang=da>.

8. Cammarata, Sarah y Lippman, Daniel. (19 de febrero de 2020). El presupuesto de Trump le da a Groenlandia otra oportunidad. *Político*. Disponible en <https://www.politico.com/news/2020/02/19/trump-budget-greenland-115961>

9. Salama, Vivian, et. al. (16 de agosto de 2019). El presidente Trump observa una nueva compra de bienes raíces: Groenlandia. *The Wall Street Journal*. Disponible en <https://www.wsj.com/articles/trump-eyes-a-new-real-estate-purchase-greenland-11565904223>

10. Olsvig, Sara y Nielsen, Rasmus Leander. (2019). Cuando Trump quería comprar Groenlandia. *Udenrigs* 3.

sino también porque supuso el derecho del pueblo a la libre determinación. Los investigadores han descrito la dualidad de que los groenlandeses sean reconocidos como un pueblo de conformidad con el derecho internacional y, al mismo tiempo, se identifiquen como un pueblo indígena, reclamando derechos como pueblo indígena en los foros internacionales.

En una declaración formulada en el segundo período de sesiones del Mecanismo de Expertos de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, celebrado en Ginebra en agosto de 2009, el entonces Primer Ministro de Groenlandia, Kuupik Kleist, declaró que: “El nuevo desarrollo en Groenlandia y en la relación entre Groenlandia y Dinamarca debería considerarse como una aplicación de facto de la [Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas]”. El Primer Ministro también afirmó que: “La Declaración ha sido aprobada tanto por el Gobierno como por el Parlamento de Groenlandia y ha aumentado las expectativas de los ciudadanos y de los grupos de interés. Debemos analizar más de cerca nuestro propio cumplimiento de este importante instrumento de derechos (humanos)”.

También debería examinarse más de cerca el cumplimiento de la Declaración por parte de la comunidad internacional entre Groenlandia y Dinamarca en general, y por Estados del Ártico en particular. La Declaración es clara en cuanto al reconocimiento de los pueblos indígenas como iguales a todos los demás pueblos. Sin embargo, no lo es en referencia a los derechos de los pueblos indígenas en asuntos militares y de seguridad.

Como se pudo constatar en agosto de 2019, cuando el presidente Trump confirmó su deseo de comprar Groenlandia, su repercusión en el ámbito del derecho internacional y los derechos humanos no recibió mucha atención en los medios de comunicación. Palabras como “Dinamarca posee Groenlandia” o ejemplos de naciones o islas vendidas hace más de un siglo, por ejemplo, la venta danesa de las Islas Vírgenes a Estados Unidos en 1917, nunca se debatieron realmente a la luz de la evolución del derecho internacional, los derechos de los pueblos indígenas o los procesos de descolonización en general.

Más estudios sobre los derechos de los pueblos indígenas en relación a temas de seguridad

El caso de la relación entre Groenlandia y Estados Unidos plantea cuestiones no solo sobre la falta de estructura en los procesos de toma de decisiones entre Groenlandia y Dinamarca, sino también sobre la relación entre Dinamarca y Estados Unidos en situaciones en las que Groenlandia, en virtud de su derecho a la libre determinación se aleja más del control danés. Esto sitúa a Groenlandia y a Estados Unidos en una nueva era en su relación bilateral, aún en desarrollo, que debería investigarse más a fondo.

Por lo tanto, la posición de Groenlandia a la luz del derecho internacional también debe estudiarse más en profundidad. Además, es necesario analizar el marco legislativo actual, en particular la Ley de Autonomía de Groenlandia en relación con la Constitución del reino de Dinamarca, y la forma en que estos marcos jurídicos sitúan a Groenlandia frente a las naciones extranjeras. Es necesario analizar si constituyen una base adecuada o inadecuada para el desarrollo y la libre determinación real de Groenlandia.

Finalmente, es necesario arrojar luz sobre la posición de los derechos de los pueblos indígenas en asuntos de seguridad, defensa y política exterior, y particularmente sobre la libre determinación de los pueblos indígenas del Ártico en un mundo que presta cada vez más atención, a las cuestiones de seguridad y a la tensión en el Ártico.





Kangaamiut, costa occidental de Groenlandia. Foto: Anders Gerhard Jørgensen

Sara Olsvig es antropóloga y jefa de Programas en Groenlandia para UNICEF Dinamarca. Está realizando un Ph.D sobre relaciones internacionales, con énfasis en las relaciones entre Groenlandia y Estados Unidos. Olsvig es ex política y fue integrante del Parlamento de Dinamarca y del Parlamento de Groenlandia. Ha sido lideresa del partido político Inuit Ataqatigiit y fue Vice Primer y Ministra de Asuntos Sociales, Familias, Igualdad de Género y Justicia en el Gobierno de Groenlandia desde 2016 a 2018. Ha sido directora ejecutiva del Consejo Circumpolar Inuit de Groenlandia. Integra la Junta Directiva de IWGIA desde mayo 2019.



Este libro se terminó de imprimir
el mes de agosto de 2020, en Lima.

Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Breña, Lima
Correo e: tareagrafica@tareagrafica.com
Página Web: www.tareagrafica.com
Tel: (51) 332-3229 / (51) 424-8104 / (51) 424-3411

Este libro constituye un aporte esencial en el proceso de legitimización en el derecho interno e internacional sobre el reconocimiento y ejercicio del Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas del mundo. Además constituye un espacio de análisis, diálogo y debate entre representantes y/o autoridades indígenas con el fin de articular visiones y compartir experiencias en el camino intrincado para construir y practicar la autonomía y autogobierno.

Francisco Calí Tzay

Relator Especial de las Naciones Unidas
sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas



INTERNATIONAL
WORK GROUP FOR
INDIGENOUS AFFAIRS