



Asamblea General

Distr. general
17 de julio de 2019
Español
Original: inglés

Septuagésimo cuarto período de sesiones

Tema 69 a) de la lista preliminar*

Derechos de los pueblos indígenas

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.

* [A/74/50](#).



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.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	4
II. Actividades de la titular del mandato en 2018 y 2019	4
III. Mujeres, niños y niñas indígenas	5
IV. Observancia del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación mediante la autonomía y el autogobierno	6
A. Carácter positivo y transformador del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación	7
B. Necesidad de un entendimiento intercultural para hacer efectivo el derecho a la autonomía o el autogobierno	7
C. Elementos transversales para el ejercicio de la autonomía o el autogobierno	8
D. Autonomía o autogobierno indígena: diversos contextos y acuerdo	11
V. Conclusiones y recomendaciones	23

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, 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.

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.

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 esas 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.

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

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.

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”,

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 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.

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).

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).

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 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

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”.

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

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 Autònoms 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).

indígenas y ha sido un objetivo constante 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

26. 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.

27. 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

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.

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.

28. 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.

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

29. 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.

30. 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.

31. 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.

32. 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.

²¹ [A/HRC/15/35](#), párrs. 49 y 50.

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.

D. Autonomía o autogobierno indígena: diversos contextos y acuerdos

33. 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.

34. 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.

35. 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

36. 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.

37. 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.

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).

38. 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.

39. 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.

40. 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 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

41. 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.

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 Zelanda ([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).

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

42. 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.

43. 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.

44. 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 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.

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.

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.

45. 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.

46. 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.

47. 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.

48. 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

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.

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 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

49. 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.

50. 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.

51. 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

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).

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.

52. 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 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.

53. 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.

54. 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

⁴⁴ [A/HRC/27/52/Add.1](#).

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.

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.

55. 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.

56. 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 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.

57. 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.

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).

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);

58. 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.

59. 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.

60. 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.

61. 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

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](#).

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.

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.

62. 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.

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

64. 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,

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).

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.

65. 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.

66. 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.

67. 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

68. 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 conexas, así como el reconocimiento de la necesidad de renovar los procesos de construcción nacional para que incluyan de manera adecuada a los pueblos indígenas.

69. 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 preservar y desarrollar sus modelos de organización

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.

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.

70. 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.

71. 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

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.

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

72. 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 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.

73. 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

74. 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

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.

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.

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

75. 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 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

76. **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.**

77. **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.**

78. **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.**

79. **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**

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.

⁸⁰ A/73/176, párr. 82.

⁸¹ A/HRC/9/9, párr. 51.

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.

80. 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.

81. 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.

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.

82. 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.

83. 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.
