



Asamblea General

Distr. general
3 de mayo de 2021
Español
Original: inglés
Español, francés, inglés y ruso
únicamente

Consejo de Derechos Humanos
Mecanismo de Expertos sobre los Derechos
de los Pueblos Indígenas
14º período de sesiones
12 a 16 de julio de 2021
Tema 8 del programa
Esfuerzos destinados a aplicar la Declaración
de las Naciones Unidas sobre los Derechos
de los Pueblos Indígenas

Esfuerzos destinados a aplicar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: los pueblos indígenas y el derecho a la libre determinación

Proyecto de informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Resumen

En el presente proyecto de informe, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas examina las buenas prácticas y las lecciones aprendidas en relación con los esfuerzos destinados a alcanzar los fines de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, prestando especial atención a las iniciativas de libre determinación emprendidas por los pueblos indígenas y los Estados desde que se aprobó la Declaración en 2007.



I. Introducción

1. En la reunión entre períodos de sesiones celebrada en Pretoria en 2019, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas decidió preparar un informe sobre el derecho a la libre determinación. Con ese fin, los días 4 y 5 de febrero de 2021 se celebró un seminario virtual de expertos organizado por el Centre for Human Rights Research de la Universidad de Manitoba y el Mecanismo de Expertos¹. Para elaborar el presente proyecto de informe se han tenido en cuenta los resultados del seminario y las comunicaciones recibidas de los pueblos indígenas, los Estados, las instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil².

2. El presente proyecto de informe se basa en otros estudios e informes de las Naciones Unidas sobre la libre determinación y debería leerse conjuntamente con los demás informes del Mecanismo de Expertos, en particular sus informes sobre el derecho a participar en la adopción de decisiones, el reconocimiento, la reparación y la reconciliación, los derechos territoriales, y el consentimiento libre, previo e informado, en los que determinó que el derecho a la libre determinación era la norma fundamental en la que se basaban los derechos de los pueblos indígenas³. Como expresó el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, el derecho a la libre determinación es un derecho fundamental, sin el cual no pueden ejercerse plenamente los derechos humanos de los pueblos indígenas, tanto los colectivos como los individuales⁴. Este proyecto de informe se centra en el avance del derecho a la libre determinación desde la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007.

II. Historia de la libre determinación

3. Los pueblos indígenas de todo el mundo invocan el derecho a la libre determinación como base normativa de su relación con el Estado. En ello han influido el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos y, ulteriormente, la participación de los pueblos indígenas en el sistema de las Naciones Unidas. El derecho a la libre determinación está reconocido en la Carta de las Naciones Unidas y en el artículo 1 común al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”. Esta formulación tiene sus raíces en el movimiento de descolonización y se tomó del segundo párrafo de la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales⁵, adoptada por la Asamblea General mediante su resolución 1514 (XV), de 14 de diciembre de 1960, en la que se establecieron las bases normativas de la independencia para los territorios coloniales. En el párrafo 2 de dicha resolución, la Asamblea General aclaró que la libre determinación en el contexto colonial era el derecho de todos los pueblos a determinar libremente su condición política y a perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural. Dicho esto, la Asamblea declaró, en el párrafo 6 de la resolución, que todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial del Estado era incompatible con los propósitos y principios de la Carta.

4. La descolonización supuso un cambio en la manera en que los Estados y el derecho internacional consideraban la libre determinación⁶, y el movimiento de descolonización fue

¹ Las exposiciones presentadas en el seminario de expertos se publicarán en la página web del Mecanismo de Expertos.

² Las comunicaciones recibidas para el presente informe se publicarán en la página web del Mecanismo de Expertos.

³ A/HRC/18/42; A/HRC/21/53; A/HRC/39/62; y A/HRC/45/38.

⁴ A/HRC/12/34, párr. 41.

⁵ Véase también Sheila Nelson, *Decolonization: Dismantling Empires and Building Independence* (Broomal, PA, Mason Crest Publishers, 2007).

⁶ Resoluciones 1514 (XV) y 1541 (XV) de la Asamblea General.

una fuente de inspiración para numerosos dirigentes indígenas, muchos de los cuales no distinguían su situación de una situación de colonización⁷.

5. La aprobación de la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas en 1970 fue un momento crucial en el desarrollo del derecho a la libre determinación más allá del contexto de la descolonización⁸. La Declaración incluía asimismo una disposición contra toda acción que pudiera poner en peligro la integridad territorial del Estado: “Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial de Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos antes descrito y estén, por tanto, dotados de un Gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color”⁹. Eso supuso un cambio; la libre determinación ya no se limitaba a cuestiones relativas a la soberanía del Estado, sino que conllevaba un examen más profundo del término “pueblos” y de qué significaba la libre determinación para los pueblos dentro de un Estado.

6. Tras la Guerra Fría, se empezó a prestar atención a la gobernanza interna de los Estados en cuanto que característica de la libre determinación. Con el fin del comunismo, la gobernanza democrática se perfiló cada vez más como una norma del sistema internacional, y los elementos fundamentales de la democracia se establecieron a partir del derecho a la participación política establecido en la Carta de las Naciones Unidas, en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

7. En los 25 años desde que se empezó a preparar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el derecho a la libre determinación —el más controvertido y cuestionado del derecho internacional— ha planteado retos considerables a los participantes indígenas. Algunos Estados siguieron afirmando que el derecho a la libre determinación llevaría a la secesión, como había quedado demostrado con el movimiento de descolonización. Para disipar esas inquietudes se incluyó una cláusula de salvaguardia en el artículo 46 de la Declaración. Esta cláusula se extrajo de la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, a fin de garantizar la integridad territorial de los Estados. De hecho, el artículo 46 se convirtió en una disposición de carácter general para poner fin a los temores de los Estados en cuanto a las consecuencias que tendría el reconocimiento de los derechos de los indígenas para los sistemas del Estado. El reconocimiento de los pueblos indígenas a la libre determinación en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos fue pionero porque se aplicaba este derecho a un grupo.

III. Marco jurídico

8. La norma fundamental de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas es el derecho a la libre determinación, que se reconoce en el artículo 3: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”. El derecho a la libre determinación se manifiesta en los artículos 4, 5, 18, 19, 20 y 33 de la Declaración, en los que se expone su aplicación a nivel nacional. Sin el artículo 3, no sería posible hacer efectivos los demás derechos.

⁷ Marc Weller, capítulo 5, “Self-determination of indigenous peoples: articles 3, 4, 5, 18, 23 and 46 (1)”, en *The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: A Commentary*, Jessie Hohmann y Marc Weller, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2018).

⁸ Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General.

⁹ *Ibid.*

9. Antes se ha descrito la historia de la libre determinación a nivel internacional. La libre determinación también se reconoce en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y en la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2016. Antes de la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales invocaban el artículo 1 común a los Pactos en los casos relacionados con los pueblos indígenas y en su examen de los informes de los Estados partes, principalmente en el contexto de los derechos sobre la tierra, los derechos económicos, el derecho a la participación y las instituciones de los pueblos indígenas¹⁰. Sin embargo, la dificultad para la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos es que los casos se examinan en el contexto de los derechos individuales y no de los colectivos. Recientemente, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial recomendó a un Estado parte que adoptara medidas en pro del reconocimiento extraconstitucional de los pueblos indígenas, entre otras cosas reconociendo el derecho fundamental a la libre determinación de los pueblos indígenas y estableciendo medios de gobernanza compartidos¹¹. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer también recomendó a un Estado parte que llevara a cabo una reforma de la Constitución para reconocer expresamente los derechos de las mujeres indígenas, en particular su derecho a la libre determinación, de conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y expresó su preocupación por la falta general de reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación en dicho Estado parte¹². La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha defendido los derechos de los pueblos indígenas, recurriendo al artículo 1 común a los Pactos en la interpretación de sus sentencias en casos relativos a los derechos de los indígenas¹³.

10. La libre determinación cultural —uno de los cuatro pilares del artículo 3— incluye también los derechos al idioma, el patrimonio ceremonial y cultural, la espiritualidad y el deporte, y su significado se amplía a lo largo de la Declaración (arts. 11 a 16, 31 y 34). Se ha descrito como el derecho a recuperar la identidad de los pueblos indígenas, a revitalizar sus formas de vida, a reconectarse con la Tierra, a recuperar sus tierras tradicionales, a proteger su patrimonio, a revitalizar sus idiomas y a manifestar su cultura, todo lo cual se considera “tan importante para los pueblos indígenas como el derecho a tomar decisiones finales en sus entornos políticos, judiciales y económicos internos”¹⁴. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales considera que la cultura es un concepto amplio e inclusivo que comprende todas las expresiones de la existencia humana, entre otras cosas, las formas de vida, el lenguaje, las costumbres y tradiciones, por los cuales individuos, grupos y comunidades expresan su humanidad y el sentido que dan a su existencia, y configuran una visión del mundo que representa su encuentro con las fuerzas externas que afectan a sus vidas. Para el Comité, el derecho a participar en la vida cultural es también interdependiente de otros derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como el derecho de todos los pueblos a la libre determinación¹⁵. El Comité de Derechos Humanos, al interpretar el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha expresado que los Estados tienen la obligación positiva de proteger los derechos culturales de los pueblos indígenas y deben interpretar el derecho a la cultura de manera compatible con el derecho a la libre determinación en el contexto de las cuestiones relativas a los pueblos indígenas¹⁶. Si bien la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas contiene numerosas referencias a las ceremonias y la espiritualidad, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce formalmente la espiritualidad indígena.

¹⁰ Véanse CCPR/C/119/D/2668/2015; E/C.12/SLV/CO/3-5; CCPR/C/SWE/CO/7; y CCPR/C/ECU/6.

¹¹ Véanse CERD/C/AUS/CO/18-20; y CERD/C/NZL/CO/21-22.

¹² Véase CEDAW/C/NPL/CO/6.

¹³ Véanse Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblo Saramaka vs. Surinam* (caso núm. 12.338); y *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* (num. 12.465).

¹⁴ Siegfried Wiessner, “Indigenous sovereignty: a reassessment in light of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 41, núm. 4.

¹⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 21 (2009).

¹⁶ Véase *Mahuika y otros c. Nueva Zelandia* (CCPR/C/70/D/547/1993).

11. Los derechos lingüísticos son elementos integrales del derecho a la libre determinación¹⁷. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha subrayado que las lenguas indígenas son una parte primordial de los derechos culturales, así como un factor clave para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales¹⁸. El Comité instó a los Estados parte a que adoptaran todas las medidas necesarias para promover y proteger las lenguas indígenas y para velar por que los pueblos indígenas pudieran practicar sus idiomas sin discriminación, y reiteró la necesidad de reconocer sin demora esos idiomas y de facilitar su presencia activa en los sistemas docentes, incluida, en la medida de lo posible, la enseñanza de esas lenguas y en ellas¹⁹.

12. El artículo 4 es especialmente significativo, dado que se refiere explícitamente al ejercicio del derecho a la libre determinación junto con los conceptos conexos de autonomía y autogobierno. El Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas define la autonomía como la capacidad de los pueblos indígenas de organizar y dirigir sus asuntos internos, de conformidad con sus propios valores, instituciones y mecanismos, dentro del marco del Estado del que forman parte²⁰. La Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su artículo VI, también hace referencia a los derechos colectivos de los pueblos indígenas al autogobierno. Además de en el artículo 4, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas contiene numerosas referencias al derecho de los pueblos indígenas a sus propias instituciones, a gestionar su autonomía y autogobierno, y a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado (arts. 5, 18, 20 y 34).

13. La libre determinación se ejerce como un derecho colectivo del grupo indígena, la pertenencia al cual se determina sobre la base de la autoidentificación y la aceptación colectiva de los miembros del grupo sin discriminación²¹. La Declaración establece el derecho de los pueblos indígenas a pertenecer a una comunidad o nación indígena (art. 9) y a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones (art. 33). Recientemente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales instó a un Estado a que aprobara una ley en que se reconociera a los pueblos indígenas sobre la base de la autoidentificación y se protegieran sus derechos, como el derecho a la propiedad de las tierras que ocupan o utilizan tradicionalmente como medio de subsistencia y el respeto de su consentimiento libre, previo e informado en los procesos de adopción de decisiones que afectan a sus derechos e intereses²². El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha recomendado que, de conformidad con su recomendación general núm. 23 (1997), relativa a los derechos de los pueblos indígenas, al definir quién tiene derecho a votar a los miembros de un Parlamento indígena, el Estado parte tenga debidamente en cuenta los derechos del pueblo indígena a la libre determinación, a determinar su propia pertenencia y a no ser sometido a una asimilación forzada²³. La Organización Internacional del Trabajo y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos también indicaron que la autoidentificación era un elemento clave de los debates nacionales y regionales acerca del reconocimiento jurídico de los pueblos indígenas²⁴.

14. Todos los derechos de la Declaración son indivisibles e interdependientes y se fundamentan en el derecho global a la libre determinación.²⁵ El ejercicio de la libre determinación resulta por tanto indispensable para que los pueblos indígenas puedan disfrutar

¹⁷ Véase E/C.19/2008/3.

¹⁸ Véase E/2020/22–E/C.12/2019/32.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Extraído de la comunicación presentada por la institución nacional de derechos humanos de El Salvador.

²¹ Marc Weller, capítulo 5, “Self-determination of indigenous peoples”; E/C.19/2004/2; www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/session_10_crp_5.pdf; *Sanila-Aikio c. Finlandia* (CCPR/C/119/D/2668/2015); *Lovelace c. el Canadá*, communication núm. 24/1977; y www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/EMRIP/Pages/RequestsUnderNewMandate.aspx.

²² Véase E/C.12/NAM/CO/1.

²³ CERD/C/FIN/CO/20-22, párr. 12; y CERD/C/FIN/CO/23.

²⁴ Véase www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_115929.pdf.

²⁵ Véase A/HRC/45/38.

de todos sus demás derechos, en particular los derechos sobre la tierra (arts. 25 a 28, 30 y 32) y a la participación política (arts. 18 a 20 y 34). El Comité de los Derechos del Niño y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial también han establecido un vínculo entre los derechos territoriales y la libre determinación²⁶. El Mecanismo de Expertos ya examinó en informes anteriores la relación entre la libre determinación y el derecho de los pueblos indígenas a participar en el proceso de toma de decisiones y a dar su consentimiento libre, previo e informado en cuestiones que los afecten²⁷. En un caso de 2019 en el Ecuador, un tribunal de primera instancia, cuya sentencia fue confirmada posteriormente, dictaminó que: “La relación entre el derecho a la libre determinación y la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones es un proceso permanente, ya que de esta forma se garantiza que los pueblos indígenas sigan participando en la adopción de decisiones y mantengan el control de sus destinos, lo que significa que las instituciones deben concebirse de modo que les permitan a las nacionalidades indígenas adoptar decisiones en relación con sus asuntos internos y locales, y además participar colectivamente en los procesos externos de toma de decisiones, de conformidad con los criterios de derechos humanos pertinentes”²⁸. El Tribunal también reafirmó que la libre determinación sirve de base a la consulta previa²⁹.

15. El derecho a la libre determinación tiene una dimensión interna y otra externa. La primera está determinada por las dimensiones físicas del Estado y el derecho de todos los pueblos a perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural, entre otras cosas participando en la dirección de los asuntos públicos sin injerencias externas³⁰. En 2019, el Comité de Derechos Humanos, por primera vez, se refirió concretamente a la libre determinación interna con arreglo al artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en casos emblemáticos contra Finlandia y señaló la autoridad de la Declaración en su análisis de los derechos indígenas³¹. En sus decisiones, el Comité señaló que el Parlamento sami garantizaba un proceso de libre determinación interna que era necesario para mantener la viabilidad y el bienestar de la comunidad indígena en su conjunto. Concluyó que Finlandia había interferido indebidamente en los derechos de participación política del pueblo sami en relación con sus derechos específicos como pueblo indígena y había vulnerado los artículos 25 y 27 del Pacto, interpretados a la luz del artículo 1.

16. Una de las principales manifestaciones de la determinación “externa” es el derecho de los pueblos indígenas, en particular los que están divididos por fronteras internacionales, a mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus propios miembros, así como con otros pueblos, a través de las fronteras (art. 36, párr. 1)³². En el momento de aprobar la Declaración, todos los Estados hicieron constar su entendimiento de que la aprobación de la Declaración y de todos sus artículos dependía de que se aplicara la reserva que figuraba en el artículo 46 sobre la integridad territorial³³.

17. La libre determinación externa también puede incluir el derecho de los pueblos indígenas a determinar su lugar en la comunidad internacional sobre la base del principio de la igualdad de derechos³⁴. Desde una perspectiva indígena, la participación de los pueblos indígenas en el movimiento indígena internacional es un ejemplo del ejercicio de la libre

²⁶ Véanse CRC/C/BRA/CO/2-4; y CERD/C/AUS/CO/18-20.

²⁷ Comunicación de Mauro Barelli; véase también A/HRC/39/62; y A/HRC/45/38.

²⁸ Tribunal de Garantías Penales de Pastaza, decisión de 9 mayo de 2019 (caso núm. 16171-2019-00001), págs. 17 y 81 y anexo 2.

²⁹ *Ibid.*, pág. 63.

³⁰ Véanse *Sanila-Aikio c. Finlandia* (CCPR/C/124/D/2668/2015); y *Käkkäläjärvi y otros c. Finlandia* (CCPR/C/124/D/2950/2017).

³¹ Véanse *ibid.*; y CCPR/C/FIN/CO/7.

³² International Law Association, informe de la 74ª Conferencia, celebrada en La Haya en 2010, sobre los derechos de los pueblos indígenas; véase también A/HRC/EMRIP/2019/2/Rev.1.

³³ Véase A/61/PV.107. Véase también la comunicación de Nueva Zelanda. Para las opiniones sobre la aplicación de los principios del derecho internacional general a los pueblos indígenas, véase International Law Association, informe de la 74ª Conferencia.

³⁴ Véase <http://hrlibrary.umn.edu/gencomm/genrexxi.htm>.

determinación externa³⁵. Ello incluye las intervenciones de los pueblos indígenas en las Naciones Unidas y otros foros internacionales, donde pueden expresar su visión del mundo y sus perspectivas a nivel internacional, fuera de sus propias comunidades. Se reconoce la “importancia de velar por que las voces de los pueblos indígenas —las mismas personas cuya libre determinación se afirma en la Declaración— puedan ser escuchadas por la comunidad internacional a través de la participación de los pueblos indígenas en los foros políticos internacionales y los órganos decisorios”³⁶.

18. Por lo que respecta a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, el derecho a la libre determinación debe interpretarse como la garantía de que se respetará su decisión de permanecer aislados. La denegación de su derecho a la libre determinación puede suponer una vulneración de su derecho a la vida. El aislamiento es una estrategia de preservación colectiva, que permite a los miembros de estos pueblos mantener sus propios modos de pensar, culturas, idiomas y tradiciones y sobrevivir a las amenazas causadas por el contacto forzado con el mundo exterior³⁷. La Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas definió el principio de no contacto como una expresión del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación³⁸. Este derecho se complementa con el artículo 8 de la Declaración, que establece que los pueblos indígenas tienen derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada. El artículo XXVI de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas dispone específicamente que los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial tienen derecho a permanecer en dicha condición y a vivir libremente y de acuerdo a sus culturas y que los Estados adoptarán políticas y medidas adecuadas, con conocimiento y participación de los pueblos y las organizaciones indígenas, para reconocer, respetar y proteger las tierras, territorios, medio ambiente y culturas de estos pueblos, así como su vida e integridad individual y colectiva³⁹.

IV. Ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas

19. La libre determinación es un proceso continuo en el que las instituciones de adopción de decisiones deben estar concebidas de tal modo que los pueblos indígenas puedan decidir sobre sus asuntos internos y locales y participar colectivamente en los procesos de decisión externos⁴⁰. El ejercicio de la libre determinación varía según la región y los pueblos afectados y está determinado por la relación con el Estado y el nivel de reconocimiento de los pueblos indígenas dentro del Estado. Todos los esfuerzos encaminados a la libre determinación han sido, y siguen siendo, una lucha para los pueblos indígenas. Como dijo una dirigente indígena, “el camino hacia la libre determinación no es rectilíneo, es más bien sinuoso y con muchos obstáculos”⁴¹. Los ejemplos que figuran a continuación demuestran el carácter regional del desarrollo de la libre determinación.

20. El gobierno y el parlamento autónomos de Groenlandia son particulares, ya que se establecieron por iniciativa de los propios groenlandeses y fueron negociados de forma pacífica con el Gobierno de Dinamarca⁴². Desde 2009, los pueblos indígenas han tenido autoridad sobre todas las cuestiones internas de Groenlandia, mientras que las autoridades danesas siguen controlando la defensa y la política exterior, entre otras cuestiones. El pueblo sami cuenta con estructuras parlamentarias en tres países (Finlandia, Noruega y Suecia), lo cual les garantiza el derecho a la libre determinación cultural y política en sus tierras

³⁵ Dalee Sambo Dorough, “Indigenous peoples and the right to self-determination: the need for equality: an indigenous perspective”, documento presentado en el seminario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, celebrado en Nueva York el 18 de mayo de 2002.

³⁶ Comunicación de Nueva Zelanda.

³⁷ Comunicación del Grupo Internacional de Trabajo sobre los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en la Amazonia y el Gran Chaco.

³⁸ Véase A/73/176.

³⁹ Véase www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf.

⁴⁰ Véase A/HRC/15/35.

⁴¹ Presentación de Lisa Henrito en el seminario de expertos organizado por el Mecanismo de Expertos en febrero de 2021.

⁴² Véase A/73/176.

tradicionales, sobre las que tienen derechos de usufructo y no de propiedad, así como facultades de toma de decisiones y el derecho a ser consultados⁴³.

21. En los Estados Unidos de América, más de 500 tribus reconocidas a nivel federal conservan, en gran medida, la jurisdicción sobre sus propios territorios. Tienen competencias claras para determinar su propia pertenencia y sus sistemas de gobierno y de justicia, así como sobre sus propios asuntos internos. Los gobiernos tribales suelen mantener la jurisdicción judicial y reguladora sobre sus tierras. Si bien el Gobierno federal y los gobiernos de los estados suelen ejercer su autoridad en los territorios indígenas, especialmente en el ámbito del derecho penal, hay una tendencia a restablecer la gobernanza tribal, como se puede observar con la Ley Tribal de Orden Público de 2010 y la decisión del Tribunal Supremo en *McGirt v. Oklahoma*. De manera más general, las tribus en los Estados Unidos están tratando de recuperar sus propias leyes, costumbres y tradiciones y de aplicar la Declaración por medio de las instituciones tribales, como la Comisión de los Derechos Humanos de la Nación Navajo y el Consejo Nacional de la Nación Muscogee (Creek)⁴⁴. En Alaska (Estados Unidos) se han dado varios casos en los que se ha ejercido en gran medida el derecho a la libre determinación en la gestión de los recursos necesarios para la seguridad alimentaria de los inuit, entre otros por medio de la Comisión Ballenera de los Inuit de Alaska. Esas actividades se llevan a cabo en colaboración con el Gobierno federal y, a nivel internacional, con la Comisión Ballenera Internacional⁴⁵.

22. Algunos pueblos indígenas disfrutaban de un alto nivel de autonomía en sus regiones. En el Estado Plurinacional de Bolivia, los indígenas guaraníes ejercen con éxito su libre determinación en parte de sus territorios siguiendo un modelo de autonomía indígena originaria campesina establecido en el marco jurídico interno. Han surgido dificultades en la aplicación debido a la diversidad de comunidades no guaraníes bajo su gestión y control y a la adaptación de la actual estructura gubernamental al sistema guaraní de toma de decisiones colectivas⁴⁶. En Colombia, el resguardo indígena Emberá de Cristianía lleva más de 40 años ejerciendo su autonomía administrativa, legislativa, judicial y política en parte de sus tierras ancestrales, aunque no sin dificultades. Actualmente, las comunidades indígenas en Colombia están particularmente preocupadas por la falta de aplicación del “capítulo étnico” del acuerdo de paz, con el cual las comunidades deberían haber podido establecer sus propios sistemas de justicia para hacer frente a las consecuencias del conflicto armado⁴⁷. La comarca indígena de Guna Yala en Panamá disfruta de un alto grado de autonomía y autogobierno desde 1938, en particular goza de derechos colectivos a la tierra, puede elegir a sus propias autoridades y tiene el control de sus asuntos internos y de los recursos naturales no renovables⁴⁸. Una de las señas de identidad de los Guna Yala es que las mujeres desempeñan un papel destacado en la economía local y en la esfera política. Anteriormente, las mujeres eran responsables de las comunidades, y cada comunidad debe incluir a una mujer en su delegación ante el Congreso General Guna, su máxima autoridad. En 2019, los guna eligieron por primera vez a una mujer como representante ante la Asamblea Nacional de Panamá⁴⁹. En el Perú, la nación wampís se autoproclamó gobierno territorial autónomo en 2015, tras la aprobación de su estatuto de autonomía. Los wampís desean entablar un diálogo con el Estado a fin de lograr el reconocimiento de sus autoridades dentro del Estado⁵⁰. En los Estados Unidos, la Nación Onondaga del estado de Nueva York tiene su propio sistema de gobierno, no acepta financiación del Gobierno federal y no participa en las elecciones de los Estados Unidos⁵¹. En Nicaragua, la Ley núm. 28 titulada “Estatuto de autonomía de las

⁴³ Véase A/HRC/45/38.

⁴⁴ Véase <https://un-declaration.narf.org/wp-content/uploads/Tribal-Implementation-Toolkit-Digital-Edition.pdf>.

⁴⁵ Comunicación del Inuit Circumpolar Council.

⁴⁶ Véase A/74/49.

⁴⁷ Véanse E/C.19/2018/7; y www.iwgia.org/images/documents/Recommendations/Autonomi_report_UK.pdf.

⁴⁸ Véase A/HRC/27/52/Add.1.

⁴⁹ Véase www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/Pages/E-learningIP.aspx.

⁵⁰ Véase A/74/49.

⁵¹ Véase E/C.19/2018/7.

regiones de la Costa Caribe de Nicaragua” establece el régimen de autonomía de las regiones donde habitan las comunidades de la Costa Caribe⁵².

23. En la República Bolivariana de Venezuela, algunos pueblos indígenas administran sus propias tierras y comunidades. La actual dirigente de la comunidad pemón de Maurak se encarga de la gestión de un aeropuerto; también supervisa un cuerpo de seguridad dedicado a proteger y defender los derechos de la comunidad a la tierra y presta apoyo a las 432 familias indígenas que viven en el territorio de 38.000 hectáreas de tierra en la frontera con el Brasil. La comunidad tiene su propio sistema de administración de justicia, que le permite aplicar sus propias costumbres y conocimientos tradicionales, incluso en casos de asesinato. Los tribunales de justicia no indígenas están a favor de que los indígenas sean juzgados y condenados en su jurisdicción. Las dificultades encontradas tienen que ver con la militarización de sus tierras, la circulación de los pueblos indígenas a través de las fronteras, las invasiones ilegales y el interés económico en sus tierras, que demostró la intensificación del conflicto después de la activación de la Faja Petrolífera del Orinoco en 2016⁵³.

24. Algunos pueblos indígenas ejercen la autonomía a nivel municipal. En el Ecuador, los gobiernos locales se establecen a través de los municipios indígenas⁵⁴. Las comunidades indígenas administran justicia mediante mecanismos ancestrales o *ad hoc*, que conocen de casos sobre conflictos de tierras, robo de ganado y violencia intrafamiliar y sexual. Sin embargo, en los últimos años, algunas autoridades de la justicia indígena han sido objeto de acciones penales, lo que refleja “la falta de comprensión en el sistema de justicia ordinaria sobre las prácticas y procesos legítimos del sistema de justicia indígena”⁵⁵. En julio de 2020, cuatro personas detenidas por esos motivos fueron amnistiadas por la Asamblea Nacional. En muchas comunidades en México (Capulalpam de Méndez, Ayutla de los Libres y San Francisco Cherán), los pueblos indígenas ejercen su libre determinación a través de elecciones municipales reguladas por sus propios sistemas consuetudinarios y mediante el establecimiento de consejos y autoridades municipales, lo que les permite reforzar su autonomía dentro de la estructura del Estado⁵⁶. Sin embargo, algunas comunidades siguen estando en oposición con el Estado, como el movimiento zapatista, cuyos grupos han implementado administraciones locales alternativas y su propio servicio de salud, y tienen y conceden tierras con arreglo a sus propios sistemas normativos. Sus actividades han provocado numerosos conflictos con las comunidades no zapatistas⁵⁷.

25. Muchos pueblos indígenas tienen sus propios mecanismos de protección territorial. En el Ecuador, varias comunidades han organizado sistemas de protección territorial como expresión de su libre determinación y han conseguido logros significativos. La comunidad Sanango, formada por 200 personas del pueblo Ai’ Cofán, organizó su propia guardia para vigilar 50.000 hectáreas de su territorio ancestral. En 2018, ganaron un caso ante la Corte Constitucional, que reconoció su “derecho al consentimiento libre, previo e informado” por lo que respecta a las actividades que afectan a su acceso a los recursos naturales en su territorio y dejó sin efecto las concesiones mineras. El pueblo Ai’ Cofán también consiguió su objetivo de comprar un dron para vigilar a los invasores que realizan actividades de minería, caza y tala⁵⁸. Durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), las comunidades se encargaron ellas mismas de las tareas de confinamiento y de la prestación de atención comunitaria⁵⁹. Entre las dificultades mencionadas por los pueblos indígenas figuran la desconfianza de las autoridades oficiales hacia los guardias indígenas, a menudo

⁵² Comunicación de la institución nacional de derechos humanos de Nicaragua.

⁵³ Presentación de Lisa Henrito en el seminario de expertos organizado por el Mecanismo de Expertos en febrero de 2021.

⁵⁴ Véase A/HRC/42/37/Add.1.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Véanse www.iwgia.org/images/documents/Recommendations/Autonomi_report_UK.pdf;%20y%20A/74/149.

⁵⁷ Comunicación de la Fundación para el Debido Proceso, México.

⁵⁸ Comunicación de Alianza Ecuador; véase también www.culturalsurvival.org/news/koef-grant-partner-spotlight-asetamiento-ancestral-cofan-de-sinangoe-ecuador.

⁵⁹ Comunicación de Alianza Ecuador.

calificados de paramilitares, como en el caso de los Sinangoe, y la militarización de los territorios indígenas⁶⁰.

26. Algunos pueblos indígenas expresan su libre determinación en zonas urbanas. En Ciudad de México, hay pueblos indígenas que celebran elecciones y forman gobiernos consuetudinarios en Tepepan (Xochimilco) y en algunos barrios de Tláhuac. Los totonacas y los nahuas de Cuetzalán del Progreso han creado cooperativas que les permiten controlar el precio de los productos básicos, fomentar el ahorro y la inversión, y mejorar las condiciones para el comercio de algunos de sus productos. Al impedir, por medios legales, determinadas actividades en su territorio, han influido en la planificación municipal. En el estado de Morelos se han creado cuatro municipios indígenas (Xoxocotla, Coatetelco, Hueyapan y Tetelcingo) que se registrarán por sus costumbres y tradiciones, como ya ocurre en otras ciudades de Chiapas, Guerrero y otros estados. Entre las dificultades señaladas figuran la delincuencia organizada, la minería, la explotación forestal, las concesiones de agua excesivas, los proyectos agroindustriales, los proyectos turísticos, los aeropuertos, las autopistas y la imposición general de proyectos de desarrollo, que crean divisiones, conflictos y violencia en las comunidades de todo México⁶¹. En la Argentina, varias comunidades indígenas (Inchiñ Mapuche, Pikunche, Puelche y Malalweche) han constituido una organización política que representa al Pueblo Nación Mapuche en la actual provincia de Mendoza y que tiene responsabilidades administrativas que les permiten responder a las demandas de desarrollo comunitario, relevamiento de territorios y acceso a la propiedad comunitaria indígena, a la salud y la educación intercultural, entre otras cuestiones⁶².

27. Algunos pueblos indígenas están creando sus propias empresas de energía. En Nuevo México (Estados Unidos), el Pueblo de Picurís “ha emprendido un proyecto de colaboración con las autoridades intertribales y el Gobierno federal para construir un panel solar de 1 MW, que la convertirá en la primera tribu de los Estados Unidos de América alimentada en su totalidad con energía solar”⁶³. Otro ejemplo en Estados Unidos es la “empresa cooperativa de siete tribus sioux en las Grandes Llanuras, [...] con una capacidad de producción de hasta 2 GW, a través del cual las tribus tienen por objeto aumentar el acceso a la electricidad y la financiación de proyectos de infraestructura”⁶⁴.

V. Defensa y apoyo de la libre determinación por parte de los pueblos indígenas

28. Otra manera de expresar la libre determinación de los pueblos indígenas, relacionada con la participación y el establecimiento y mantenimiento de sus propias instituciones de toma de decisiones, es por medio de protocolos sobre el consentimiento libre, previo e informado dirigidos por indígenas, por ejemplo en la Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, el Canadá, Colombia, los Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, el Paraguay y Suriname. En el Perú, se están redactando protocolos de este tipo⁶⁵. Estos protocolos son un instrumento importante para preparar a los pueblos indígenas, los Estados y otras partes a fin de participar en un proceso de consentimiento libre, previo e informado al enunciar cómo, cuándo, por qué y con quién se ha de consultar⁶⁶.

29. Hay muchos ejemplos de casos de pueblos indígenas en todas las regiones que expresan su libre determinación negándose a dar el consentimiento para proyectos de desarrollo en sus tierras, u oponiéndose a ellos, y que a menudo han recurrido a los tribunales nacionales⁶⁷. En un ejemplo reciente en Australia, el pueblo gomeri se movilizó contra dos grandes proyectos: la mina de Shenhua, cerca de Gunnedah, y los proyectos de gas de veta de carbón de la empresa Santos en el bosque de Pilliga. Para ello, los gomeri se negaron a

⁶⁰ Comunicación de Alianza Ecuador.

⁶¹ Comunicación de la Fundación para el Debido Proceso, México.

⁶² Comunicación de Xumek.

⁶³ Véase A/73/176.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Comunicaciones del Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas y de la Argentina.

⁶⁶ Véanse A/HRC/39/62; y A/HRC/EMRIP/2010/2.

⁶⁷ Véanse A/HRC/45/38; y A/HRC/39/62.

dar el consentimiento de la comunidad mediante el proceso de autorización previa, utilizaron los mecanismos de consulta y los procedimientos judiciales disponibles y recabaron la participación de colaboradores del sector privado y otras personas que apoyaban a la comunidad⁶⁸.

30. El Inuit Circumpolar Council aprobó la Declaración Circumpolar Inuit sobre la Soberanía en el Ártico en 2009 y una política sobre los inuit del Ártico en 2010, a fin de reconocer el derecho de los pueblos inuit a la libre determinación. En la Declaración se afirma que los inuit son un pueblo unido, pese a vivir en la extensa región circumpolar de Groenlandia, Dinamarca, el Canadá, los Estados Unidos y la Federación de Rusia, y que deberían ser reconocidos como tal a nivel nacional e internacional. El Inuit Circumpolar Council fomenta el desarrollo sostenible y la colaboración entre empresas inuit; en 2020, representantes de empresas inuit de toda la región pusieron en marcha una asociación empresarial inuit internacional para ayudar a combatir la pobreza, desarrollar las infraestructuras y avanzar hacia la libre determinación de los inuit⁶⁹.

VI. Ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en los contextos regionales e internacionales

31. La participación de los pueblos indígenas en los foros internacionales es una manifestación importante de su libre determinación externa. Muchas organizaciones de pueblos indígenas se han dado cuenta de la importancia de esta participación y, por ende, están aumentando su representación en esos foros⁷⁰. La Asamblea General reconoció la importancia de esa participación con la aprobación de su resolución 71/321 sobre el aumento de la participación de representantes e instituciones de los pueblos indígenas en las reuniones de los órganos competentes de las Naciones Unidas sobre los asuntos que les conciernen. El proceso sigue en curso sobre la base de las decisiones adoptadas por la Asamblea General.

32. Los pueblos indígenas participan en todos los mandatos relativos a los pueblos indígenas y, a nivel internacional, están participando en otros mandatos, como el trabajo de los mecanismos internacionales de derechos humanos, entre ellos los órganos de tratados de las Naciones Unidas, el mecanismo de examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos y los procedimientos especiales del Consejo. Están representados en la Plataforma de las Comunidades Locales y los Pueblos Indígenas, iniciada por las Partes en el 23^{er} período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático⁷¹. Participaron activamente en el proceso que llevó a la elaboración de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, así como en el examen de su implementación, y están haciendo su propio seguimiento del progreso realizado en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel nacional y local⁷². El nuevo mandato del Mecanismo de Expertos, que brinda a los pueblos indígenas la oportunidad de recibir apoyo del Mecanismo con miras a la facilitación del diálogo, el fomento de la capacidad y la cooperación técnica, es una forma de libre determinación, como también lo es su mandato revisado de decidir los temas de sus propios informes.

33. A nivel regional, los pueblos indígenas expresan su libre determinación con litigios estratégicos sobre la cuestión ante la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, con cierto éxito. Las decisiones de esos órganos en *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International (on behalf of the Endorois Welfare Council) v. Kenya* y *African*

⁶⁸ Comunicación de Jumbunna.

⁶⁹ Comunicación del Inuit Circumpolar Council.

⁷⁰ Comunicación de Articulação dos Povos Indígenas do Sul do Brasil.

⁷¹ Véase www4.unfccc.int/sites/nwpstaging/News/Pages/Inidigenous-Peoples-and-Local-Communities-Platform-Update.aspx.

⁷² Véanse E/C.19/2018/2; y A/73/176.

Commission on Human and Peoples' Rights v. Republic of Kenya, respectivamente, ofrecen orientaciones esenciales para hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas⁷³.

34. Una de las preocupaciones expresadas por algunos pueblos indígenas es la tendencia de los Estados y las organizaciones intergubernamentales a agrupar a los pueblos indígenas con las "comunidades locales" en el marco de muchos convenios y convenciones internacionales y otros acuerdos multilaterales⁷⁴. Ello podría socavar los derechos de los pueblos indígenas consagrados en la Declaración, en particular su derecho a la libre determinación. Los pueblos indígenas también expresaron su inquietud por las repercusiones que la crisis de la COVID-19 ha tenido en su capacidad de participar en eventos internacionales y por las dificultades que a menudo enfrentan para poder participar a distancia⁷⁵.

VII. Dificultades para lograr la libre determinación

35. La falta de reconocimiento de los pueblos indígenas como tales afecta negativamente al ejercicio de sus derechos consagrados en la Declaración, en particular el derecho a la libre determinación. El reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas proporciona las bases jurídicas para hacer efectivo su derecho a la libre determinación. La falta de reconocimiento legal de los pueblos indígenas los priva de ese derecho. En algunos Estados, la actual urgencia por hacer frente a la represión violenta de los pueblos indígenas deja poco margen para la puesta en práctica del derecho a la libre determinación. En muchos Estados, no hay debates sobre los principios de la autonomía o el pluralismo a fin de desarrollar marcos para la libre determinación de los pueblos indígenas, ya que se suelen considerar una amenaza para la seguridad nacional y la integridad territorial del Estado y algo contrario a los intereses nacionales de desarrollo, en vez de considerarlos un medio posible de garantizar esos derechos⁷⁶.

36. Muchos pueblos indígenas consideran que, desde la aprobación de la Declaración, no se han logrado grandes avances por lo que respecta a su derecho a la libre determinación. Los desalojos masivos, la expropiación de tierras para su uso en proyectos de conservación o desarrollo de infraestructuras o por parte de las industrias extractivas y la privatización de tierras indígenas con fines de inversión afectan negativamente a sus medios de vida, sus recursos económicos, su identidad social y cultural y su libre determinación. Tal es el caso de los pigmeos/twa en la República Democrática del Congo, los ogiek y los sengwer en Kenia y los masái en el norte de la República Unida de Tanzania. Los proyectos de desarrollo emprendidos sin haber consultado debidamente a los pueblos indígenas afectan a su derecho a la libre determinación y a su propio desarrollo, como ocurre con el programa de corredor LAPSSSET y el ferrocarril de ancho estándar Mombasa-Nairobi en Kenia, que atraviesan zonas indígenas⁷⁷. En México, el territorio tradicional del pueblo yaqui se transformó para acoger distritos de riego, lo que causó un daño irreparable a la biodiversidad de la zona, así como escasez de agua⁷⁸.

37. El Mecanismo de Expertos ha recibido numerosas comunicaciones que hacen referencia a las dificultades para lograr la libre determinación y a la violencia que a menudo se da en estos contextos. Recientemente, en el noreste de la India se han firmado o prorrogado numerosos acuerdos de paz en un intento de poner fin a la violencia en la región, entre ellos

⁷³ Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos: *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International (on behalf of Endorois Welfare Council) v. Kenya*, comunicación núm. 276/03, decisión de 2 de febrero de 2010; y Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *African Commission on Human and Peoples' Rights v. Republic of Kenya*, (demanda núm. 006/2012), sentencia de 26 de mayo de 2017.

⁷⁴ Véase www.inuitcircumpolar.com/news/icc-policy-paper-on-local-communities-chronicles-opposition-to-the-undermining-and-erosion-of-inuit-rights/.

⁷⁵ Comunicación de la Organización de Naciones y Pueblos No Representados.

⁷⁶ Presentación de Gam Shimray en el seminario de expertos organizado por el Mecanismo de Expertos en febrero de 2021.

⁷⁷ Presentación de Daniel Kobei en el seminario de expertos organizado por el Mecanismo de Expertos en febrero de 2021.

⁷⁸ Comunicación de la Universidad de Arizona.

los Acuerdos Bodo, los Acuerdos de los Pueblos Indígenas (tribales) de Tripura, los Acuerdos Karbi, el Acuerdo Mizo y los Acuerdos Naga⁷⁹. En el caso de Chittagong Hill Tracts, en Bangladesh, que tiene una autoridad administrativa semiautónoma, a pesar de que se ha aprobado una legislación para aplicar las disposiciones relativas al autogobierno, la falta de reconocimiento constitucional del Acuerdo de Paz de Chittagong Hill Tracts de 1997 deja su aplicación a merced de la voluntad política del Gobierno central⁸⁰. Ello ha provocado un aumento de las tensiones entre el Gobierno central y las comunidades indígenas⁸¹. En Guatemala, pese a que los acuerdos de paz —que concedían cierto grado de autonomía a los pueblos indígenas— se incorporaron a la legislación nacional en 2005, las entidades de las Naciones Unidas y los órganos regionales de derechos humanos estimaron que se aplicaban con lentitud⁸². En octubre de 2001, el Gobierno de Indonesia concedió una autonomía especial a los pueblos indígenas de Papúa Occidental para responder a sus demandas de independencia. Sin embargo, en junio de 2010, tras las deliberaciones celebradas entre la Asamblea del Pueblo de Papúa y los pueblos indígenas de Papúa Occidental, se llegó a la conclusión de que la aplicación de la autonomía especial había fracasado⁸³. Incluso en el contexto de la descolonización, los procesos de libre determinación no siempre están exentos de dificultades. En el marco del proceso que se está llevando a cabo en Nueva Caledonia para su descolonización de Francia, negociado con los pueblos indígenas, se ha debatido sobre el derecho de voto del pueblo kanako, la libre determinación y la condición de indígena. Con arreglo al Acuerdo de Numea, el último de los tres referendos se celebrará probablemente en 2022.

38. Aunque el camino hacia la libre determinación no suele ser fácil, se ha demostrado que hacer efectivo el derecho humano de los pueblos indígenas a la libre determinación mejora sus resultados en todos los ámbitos de su vida. Al evaluar los efectos de la COVID-19 en los pueblos indígenas, el Mecanismo de Expertos observó que existía una correlación entre lo bien que les había ido a los pueblos indígenas durante la pandemia y su capacidad para ejercer su derecho a la libre determinación: cuanto más cerca estuviese un Estado de alcanzar los fines de la Declaración, mejor les iría a los pueblos indígenas⁸⁴. Numerosas entidades han destacado que el derecho a la libre determinación es fundamental para una política pública eficaz destinada a mejorar los resultados de los pueblos indígenas en el sistema de justicia y el sistema contemporáneo de bienestar infantil, así como en las esferas de la educación y el trabajo⁸⁵. Las primeras evaluaciones del impacto han señalado mejoras en el desarrollo de los jóvenes y el empoderamiento de los adultos, con una importante rentabilidad en términos del impacto en el sistema de justicia y un impacto social y económico más amplio para la comunidad⁸⁶.

39. Existe un vínculo directo entre la libre determinación y los derechos de los pueblos indígenas sobre su propias tierras y recursos. Los pueblos indígenas a quienes se han reconocido sus derechos sobre la tierra y los recursos y los pueblos que han celebrado tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos con los Estados han mantenido relaciones más beneficiosas con las empresas de explotación de los recursos naturales del sector privado sobre la base del consentimiento libre, previo e informado que los pueblos a quienes no se han reconocido sus derechos⁸⁷. El Proyecto de Harvard sobre el desarrollo económico de los amerindios ha documentado numerosos ejemplos de programas de desarrollo gestionados satisfactoriamente por los pueblos indígenas, y ha llegado a la conclusión de que “cuando las naciones nativas adoptan sus propias decisiones sobre los enfoques de desarrollo que han de seguir, obtienen sistemáticamente mejores resultados que los encargados de adoptar

⁷⁹ Comunicación conjunta del Movimiento del Pueblo Naga, noreste de la India.

⁸⁰ A/HRC/9/9/Add.1, párr. 50; E/C.19/2011/6; E/C.19/2014/4; y CCPR/C/BGD/CO/1, párr. 12.

⁸¹ Comunicación de la Organización de Naciones y Pueblos No Representados.

⁸² Véanse A/74/149; A/HRC/39/17/Add.3; Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Situación de los derechos humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión”; E/CN.4/2003/90/Add.2; y CERD/C/GTM/CO/16-17.

⁸³ Comunicación de la West Papua Interest Association.

⁸⁴ Véanse A/HRC/46/72; y comunicación de Alianza Ecuador.

⁸⁵ Véase A/73/176.

⁸⁶ Véase www.justreinvest.org.au/wp-content/uploads/2018/11/Maranguka-Justice-Reinvestment-Project-KPMG-Impact-Assessment-FINAL-REPORT.pdf.

⁸⁷ Véase E/CN.4/Sub.2/AC.4/2002/3.

decisiones externos” en cuestiones como la forma de gobierno, la ordenación de los recursos naturales, el desarrollo económico, las atenciones de salud y los servicios sociales⁸⁸.

40. Algunos pueblos indígenas consideran que el hecho de que se les deniegue el derecho a la libre determinación, lo que se manifiesta a menudo con el incumplimiento de tratados y otros acuerdos, es una de las causas fundamentales de atrocidades como los internados, las mujeres y niñas indígenas asesinadas y desaparecidas o los niños robados, así como de los efectos negativos sobre la salud, el bienestar económico y social y la justicia. Algunos señalan que sin la libre determinación no se puede conseguir una paz duradera y proponen que se fomente la libre determinación a fin de avanzar hacia la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, que aspira a promover sociedades inclusivas y pacíficas y reducir las desigualdades⁸⁹. Otros indican que el respeto del derecho a la libre determinación es un paso decisivo para la reconciliación⁹⁰.

VIII. Ciudadanía y participación política

41. La ciudadanía indígena, que incluye la ciudadanía de su propio pueblo y la del Estado nación, y la participación política se han descrito como una ramificación del ejercicio de los derechos a la libre determinación por parte de los pueblos indígenas. La ciudadanía se ejerce mediante la garantía del derecho a la participación⁹¹. Los pueblos indígenas tienen planteamientos diferentes por lo que respecta a la ciudadanía indígena: para algunos, primero son ciudadanos de su nación o pueblo y después, del Estado; otros solo se identifican de forma limitada con el grupo dominante. En algunos países, los pueblos indígenas solo pueden expresarse políticamente a través de la participación política. Sin embargo, la participación de estos pueblos a la hora de votar o de presentarse como candidatos suele ser limitada. En ocasiones, ello se debe a obstáculos directos o indirectos que limitan su capacidad de votar o de presentarse a unas elecciones. En Australia, los motivos de inhabilitación electoral, como encontrarse en un “estado de alienación” o “cumplir una larga pena de prisión”, se aplican por igual a todos los ciudadanos, pero afectan de manera desproporcionada a los pueblos aborígenes e isleños del estrecho de Torres⁹².

42. En Nuevo México (Estados Unidos), un buen número de representantes indígenas participan de manera positiva en los órganos legislativos de los estados. Además, las poblaciones no indígenas rinden cada vez más cuentas a las grandes comunidades indígenas⁹³. Esta situación no se da en todas partes y, en algunos órganos legislativos estatales de la región africana, se tiene la percepción de que los representantes indígenas se han asimilado a la política dominante⁹⁴. En la Federación de Rusia, en la región autónoma de Janty-Mansi (Yugrá), hay representantes de tres pequeños pueblos indígenas, integrados por 31.000 personas, es decir, el 2 % de la población total⁹⁵. En los Estados Unidos, las primeras mujeres indígenas fueron elegidas para el Congreso en 2018.

IX. Reconocimiento de la libre determinación de los pueblos indígenas por parte de los Estados

43. La manera en que el Estado reconoce la libre determinación de los pueblos indígenas desempeña un papel primordial en su efectividad. Este reconocimiento varía

⁸⁸ Véase A/69/267.

⁸⁹ Comunicación de la Organización de Naciones y Pueblos No Representados; véase también A/73/176.

⁹⁰ Comunicación de la Canadian Coalition.

⁹¹ Comunicación del Ecuador.

⁹² Presentación de Dani Larkin en el seminario de expertos organizado por el Mecanismo de Expertos en febrero de 2021.

⁹³ Presentación de June Lorenzo en el seminario de expertos organizado por el Mecanismo de Expertos en febrero de 2021.

⁹⁴ Presentación de Lounes Belkacem en el seminario de expertos organizado por el Mecanismo de Expertos en febrero de 2021.

⁹⁵ Comunicación de la Federación de Rusia.

considerablemente entre los Estados, las regiones y los pueblos indígenas. Los mecanismos que apoyan la puesta en práctica del derecho a la libre determinación a nivel nacional, entre ellos el reconocimiento constitucional, los tratados, las leyes sobre la participación política, la consulta y el consentimiento libre, previo e informado, son indicadores cruciales de la fase en que se encuentra la libre determinación de los pueblos indígenas. Algunos Estados reconocen que son los pueblos indígenas, y no el Gobierno —cuyo papel debería limitarse a prestar apoyo—, quienes deberían dictar cómo se ejerce la libre determinación⁹⁶. Es una opinión que comparten los pueblos indígenas, quienes alertan sobre los modelos de libre determinación impuestos por el Estado y afirman que la tendencia es que las estructuras de gobernanza de los pueblos indígenas adopten una forma corporativa dentro de los marcos reguladores occidentales.

44. Hay pocas constituciones, aparte de las del Estado Plurinacional de Bolivia (2009) y la de México (2001), que reconozcan expresamente la libre determinación. Algunas tienden a centrarse en la autonomía, más que en el ejercicio pleno de la libre determinación, como las constituciones del Canadá (1982), Colombia (1991), el Ecuador (con respecto a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, 1998 y 2008), Nicaragua (1987) y Panamá (1938)⁹⁷. La Constitución de la Federación de Rusia reconoce el autogobierno local como un derecho constitucional que no se limita a los pueblos indígenas. Las cuestiones relativas a la protección de los derechos de los “pueblos indígenas poco numerosos” son competencia conjunta de la Federación y las regiones autónomas⁹⁸. La Constitución de Australia hace referencia a la libre determinación de todo el pueblo australiano en su conjunto, sin referirse específicamente a los pueblos indígenas⁹⁹, lo que ha limitado en gran medida las formas de gobernanza indígena reconocidas por el Estado¹⁰⁰. Se ha formulado una propuesta para corregir esa situación, a saber, una reforma legislativa que consagre en la Constitución la “voz” de los pueblos indígenas en el Parlamento, de modo que los pueblos aborígenes e isleños del Estrecho de Torres puedan tener voz y presencia política en los procesos de formulación de leyes y políticas en el Parlamento¹⁰¹.

45. Algunas constituciones, como la de la República Bolivariana de Venezuela, reconocen la preexistencia de los pueblos indígenas. En 2014, El Salvador modificó el artículo 63 de su Constitución para reconocer la existencia y los derechos de los pueblos indígenas. En Asia, los pueblos indígenas están reconocidos en al menos cinco países, como por ejemplo en la Constitución de Filipinas (1987), que es una de las más progresistas¹⁰². Sin embargo, este reconocimiento parece haber tenido un impacto muy limitado en la vida de los pueblos indígenas de la región. En Suecia, desde la reforma constitucional emprendida en 2011, el pueblo sami está reconocido en la Constitución, que establece la obligación de promover el mantenimiento y el desarrollo de la cultura y las comunidades sami¹⁰³. Algunos Estados reconocen en su Constitución el derecho a la participación en el Estado. En la Constitución del Paraguay se garantiza a los pueblos indígenas el derecho a participar en la vida económica, social, política y cultural del país, de acuerdo, entre otras cosas, con sus usos consuetudinarios¹⁰⁴.

46. El reconocimiento constitucional no resulta suficiente si no hay una legislación secundaria que facilite su cumplimiento, como ilustra el caso de El Salvador, donde todavía no hay una ley sobre los derechos de los pueblos indígenas a su territorio, la gobernanza indígena o la identidad cultural —elementos fundamentales para su autonomía— y los

⁹⁶ Comunicación de Nueva Zelanda.

⁹⁷ Comunicación del Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas; y Marc Weller, capítulo 5, “Self-determination of indigenous peoples”.

⁹⁸ Comunicación de la Federación de Rusia.

⁹⁹ Marc Weller, capítulo 5, “Self-determination of indigenous peoples”.

¹⁰⁰ Presentación de Megan Davis en el seminario de expertos organizado por el Mecanismo de Expertos en febrero de 2021.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Véase A/74/149.

¹⁰³ Comunicación de Suecia.

¹⁰⁴ Comunicación de la institución nacional de derechos humanos del Paraguay.

intentos de redactar dicha ley se han llevado a cabo sin las debidas consultas¹⁰⁵. Algunos Estados han aprobado leyes sobre la participación política, entre ellos el Paraguay (Ley núm. 6279)¹⁰⁶. Asimismo, se han aprobado leyes en el Estado Plurinacional de Bolivia (Ley núm. 31 de 2010, Marco de Autonomías), Colombia (varias leyes que regulan la participación) y Nicaragua (Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua, Ley núm. 28 de 1987). En la legislación de Panamá se establecieron cinco regiones indígenas con un alto grado de autonomía¹⁰⁷. La República Bolivariana de Venezuela cuenta con una ley orgánica de pueblos y comunidades indígenas, al igual que la Federación de Rusia¹⁰⁸.

47. Algunos Estados han adoptado leyes para poner en práctica el consentimiento libre, previo e informado como mecanismo para lograr la libre determinación en todos los ámbitos de la vida de los pueblos indígenas, desde la educación, la revitalización del idioma y la atención de la salud hasta las cuestiones relacionadas con la tierra y el desarrollo¹⁰⁹. Un ejemplo reciente es el decreto de la República del Congo, de julio de 2019, por el que se establecen procedimientos para la consulta y la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de desarrollo económico, a fin de poner en práctica el artículo 3 de la Ley núm. 5-2011 de promoción y protección de los derechos de las poblaciones indígenas. El consentimiento libre, previo e informado es un componente básico del ejercicio del derecho a la libre determinación y puede brindar oportunidades para que los Estados, las terceras partes y los pueblos indígenas logren un cierto equilibrio de poder y refuercen sus asociaciones¹¹⁰. Sin embargo, algunos pueblos indígenas desconfían de la frecuente confusión entre el consentimiento libre, previo e informado —cuando está gestionado a través del Estado— y el derecho a la libre determinación, que ha tenido consecuencias no deseadas para algunos pueblos indígenas¹¹¹. Por ese motivo, el Mecanismo de Expertos alienta a los Estados y al sector privado a promover y respetar los protocolos de los pueblos indígenas como medio esencial de preparar al Estado, a terceros y a los pueblos indígenas para entablar consultas y cooperar¹¹². El consentimiento libre, previo e informado es solo un elemento de la promoción del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación plena y no debe utilizarse para desviar la atención del derecho más amplio de los pueblos indígenas a determinar libremente su futuro en su totalidad.

48. En 2019, Columbia Británica (Canadá) aprobó la Ley de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas¹¹³ para trasladar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas a la legislación estatal. Otro instrumento legislativo canadiense —el proyecto de ley C-15 titulado “Ley de cumplimiento de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” se encuentra actualmente ante el Parlamento Federal. Este proyecto de ley obligaría al Gobierno federal a adoptar medidas para aplicar la Declaración. Los pueblos indígenas participaron en la formulación de ambos instrumentos legislativos. En 2020, el Gobierno de Suecia presentó al Parlamento un proyecto de ley titulado “Consulta sobre asuntos relativos al pueblo sami”, formulado en consulta con el Parlamento sami. Su objetivo es dar al pueblo sami el derecho a ser oído en asuntos que los afecten especialmente¹¹⁴.

¹⁰⁵ Comunicación de la institución nacional de derechos humanos de El Salvador; véase también CERD/C/SLV/CO/18-19.

¹⁰⁶ Comunicación de la institución nacional de derechos humanos del Paraguay.

¹⁰⁷ Comunicación del Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas.

¹⁰⁸ Véase A/HRC/15/37/Add.5.

¹⁰⁹ Véanse A/HRC/39/62; y la comunicación del Ecuador.

¹¹⁰ Véanse E/C.19/2005/3; y la comunicación de Nueva Zelanda.

¹¹¹ Presentación de Megan Davis en el seminario de expertos organizado por el Mecanismo de Expertos en febrero de 2021.

¹¹² Véase A/39/62.

¹¹³ Véase <https://jfklaw.ca/bill-c-15-united-nations-declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples-act/>.

¹¹⁴ Comunicación de Suecia.

49. Los tratados históricos y modernos son una característica de la libre determinación de los pueblos indígenas, que un abogado constitucionalista canadiense define como “una soberanía compartida, y protegida en la Constitución, entre los firmantes del tratado”¹¹⁵. Entre esos países figuran el Canadá, Nueva Zelanda y los Estados Unidos; curiosamente, un pueblo indígena —la Nación Onondaga— ha firmado tratados tanto con el Canadá como con los Estados Unidos. En Nueva Zelanda, un proceso dirigido por los pueblos indígenas busca una reforma constitucional para lograr la igualdad en la gobernanza; del mismo modo, en Australia se busca el reconocimiento constitucional del derecho de los pueblos indígenas a ser oídos en el Parlamento, habida cuenta de la posibilidad de que los posibles tratados estatales y territoriales sean anulados por el Gobierno federal. Las negociaciones se rigen, entre otras cosas, por el reconocimiento del derecho a la libre determinación¹¹⁶ y los procesos de consulta han sido dirigidos y pensados por los pueblos indígenas¹¹⁷. En el contexto de los tratados modernos en el Canadá, algunos pueblos indígenas señalan que, aunque tienen autoridad para hacer leyes, carecen de autoridad para decidir y hacer cumplir sus leyes, así como de financiación para ello.

50. En 2019, el Canadá, Columbia Británica y la First Nations Summit aprobaron una nueva política de reconocimiento y reconciliación de derechos para las negociaciones de tratados en Columbia Británica¹¹⁸, como un marco para, entre otras cosas, aplicar la Declaración, en particular los derechos al consentimiento libre, previo e informado y a la libre determinación. En 2017, en el marco de la ejecución del Acuerdo entre el Canadá y la Nación de los Métis, ambas partes acordaron que debían participar como asociados en la elaboración de toda ley o política que afectara a las vidas y los derechos de los ciudadanos de la Nación Métis¹¹⁹.

51. Algunos Estados están elaborando planes de acción nacionales¹²⁰ para aplicar la Declaración. En 2019, el Gobierno de Nueva Zelanda creó un Grupo de Trabajo sobre la Declaración que funciona como órgano independiente y proporciona asesoramiento y recomendaciones sobre la forma y el contenido de un plan sobre la Declaración¹²¹. Otras actividades que se han emprendido incluyen un grupo de trabajo ministerial¹²², una Convención Constitucional Maorí que se celebrará en 2021 para pedir una reforma constitucional¹²³, el establecimiento de la Oficina de Relaciones entre la Corona y los Maoríes en 2018, la reforma de la legislación y las instituciones que rigen las tierras maoríes, el establecimiento de grupos de asesoramiento independientes en varios ámbitos importantes para los maoríes, los procesos indígenas de justicia restaurativa para los jóvenes, incluidos los tribunales Rangatahi, y el replanteamiento del sistema de tribunales de primera instancia (Te Koti-a-Rohe/Tribunal de Distrito), a fin reflejar más adecuadamente las expectativas de la sociedad contemporánea¹²⁴.

52. Otros Estados consideran que la concesión de títulos de propiedad a las tierras indígenas es un paso hacia la libre determinación¹²⁵. Nicaragua ha finalizado la titulación de casi el 96 % de los territorios indígenas con miras a restituir los derechos de las comunidades indígenas y las comunidades afrodescendientes¹²⁶. En el Ecuador, el proyecto unificado de acceso a tierras de los productores familiares y legalización masiva ha respondido a las

¹¹⁵ Véase www.bctreaty.ca/sites/default/files/LegalOpinionHoggMillenTreatiesandShareSovereigntyCanada.pdf.

¹¹⁶ Véase <http://www.legislation.vic.gov.au/in-force/acts/advancing-treaty-process-aboriginal-victorians-act-2018/001>.

¹¹⁷ Véanse www.aboriginalvictoria.vic.gov.au/treaty-bodies; y la comunicación del Castan Centre for Human Rights.

¹¹⁸ Véase <https://www.bctreaty.ca/sites/default/files/RecognitionandReconciliationofRightsPolicyforTreatyNegotiations.pdf>.

¹¹⁹ Comunicación del Inuit Circumpolar Council.

¹²⁰ Véase A/HRC/36/56.

¹²¹ Comunicación de Nueva Zelanda.

¹²² Véase www.tpk.govt.nz/docs/undrip/tpk-undrip-he-puapua.pdf.

¹²³ Comunicaciones de Nueva Zelanda y del Mecanismo de Vigilancia Independiente de Nueva Zelanda.

¹²⁴ Comunicación de Nueva Zelanda.

¹²⁵ Véase A/HRC/45/38.

¹²⁶ Comunicación de la institución nacional de derechos humanos de Nicaragua.

solicitudes recibidas de 51 municipios, comunidades y centros pertenecientes a los pueblos y nacionalidades quichua, shuar, zapara, shiwiar, montubio, manta huancavilca y afrodescendientes, y ha atribuido 485.721,75 hectáreas en 11 provincias del país entre 2011 y 2021. El Ecuador menciona otras muchas leyes que se han aprobado en favor de la libre determinación en los ámbitos de la salud, la autonomía, la cultura y la educación¹²⁷.

53. Las negociaciones entre Finlandia, Noruega y Suecia relativas a una Convención Nórdica de los Sami concluyeron en 2017, y el diálogo entre los Estados y los Parlamentos sami está en curso. La firma de la Convención está prevista para 2021. El objetivo general de la Convención es garantizar la protección de los derechos humanos de los sami para que puedan preservar y desarrollar sus idiomas, su cultura, sus medios de subsistencia y su vida social a través de las fronteras¹²⁸.

X. La libre determinación de los pueblos indígenas y los derechos a la cultura, el idioma, las ceremonias, la espiritualidad y los deportes y juegos tradicionales

54. El Mecanismo de Expertos ya señaló con anterioridad que las culturas de los pueblos indígenas comprenden manifestaciones tangibles e intangibles de sus modos de vida, realizaciones y creatividad. Son una expresión de su libre determinación y de sus relaciones espirituales y físicas con sus tierras, territorios y recursos. La cultura indígena es un concepto holístico basado en valores materiales y espirituales comunes, e incluye manifestaciones distintivas en el idioma, la espiritualidad, la composición del grupo, las artes, la literatura, los conocimientos tradicionales, las costumbres, los ritos, las ceremonias, los métodos de producción, los festejos, la música, los deportes y los juegos tradicionales, el comportamiento, los hábitos, las herramientas, la vivienda, las prendas de vestir, las actividades económicas, la moral, los sistemas de valor, las cosmovisiones, las leyes y actividades tales como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección silvestre¹²⁹. La preservación de la diversidad lingüística y cultural y de los conocimientos tradicionales indígenas y la biodiversidad biológica solo puede conseguirse si se garantiza el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas¹³⁰.

55. Se ha observado que algunas comunidades indígenas se han movilizadas para revitalizar prácticas culturales. En Australia, el movimiento “birthing on country” trata de promover la salud y el bienestar de las madres y los recién nacidos a través de prácticas culturales consolidadas a lo largo de miles de generaciones y que solo en tiempos relativamente recientes se han visto perturbadas por intervenciones no indígenas¹³¹. En el Ecuador, a fin de conservar la agrobiodiversidad de los pueblos indígenas, se han establecido 22 almacenes de semillas para producir y conservar material genético relacionado con las costumbres y tradiciones de los pueblos originarios, y en 2020 se celebró un encuentro sobre prácticas y conocimientos ancestrales relativos al cultivo de la quinua, con el objetivo de revitalizar los conocimientos ancestrales y elaborar un catálogo de prácticas¹³².

56. A lo largo de la historia, las leyes y políticas de muchos Estados han prohibido el uso de las lenguas indígenas y han tratado de erradicar las costumbres y tradiciones, con el objetivo de socavar las instituciones políticas y las identidades individuales y colectivas de los pueblos indígenas y de asimilar a los pueblos indígenas a la cultura dominante. Las lenguas indígenas son una parte fundamental de la identidad y promueven el mantenimiento y la transmisión de los conocimientos y las tradiciones de los pueblos indígenas. Las lenguas contienen las herramientas para expresar la metodología y la organización jurídicas y políticas colectivas de los pueblos indígenas. En muchos casos, los pueblos indígenas han mantenido sus tradiciones de forma oral, como parte de sus lenguas. La Nación Muscogee

¹²⁷ Comunicación del Ecuador.

¹²⁸ Comunicación de Suecia.

¹²⁹ Véase A/HRC/21/53.

¹³⁰ Véase E/C.19/2008/13.

¹³¹ Comunicación de Jumbunna; véase también <https://anmj.org.au/birthing-on-country-improving-indigenous-health>.

¹³² Comunicación del Ecuador.

(Creek), en los Estados Unidos, ha tenido la oportunidad de establecer un vínculo con los derechos humanos consagrados en la Declaración, ya que esta se tradujo a su idioma, lo que ha permitido vincular los derechos humanos internacionales con los conceptos propios de las cosmovisiones y tradiciones tribales.

57. El Salvador ha establecido un programa de inmersión lingüística temprana llamado Cuna Náhuat en los municipios de Izalco, Santo Domingo de Guzmán y Santa Catarina Masahuat. Este programa está dirigido a los niños indígenas, que aprenden la lengua náhuat con la ayuda de mujeres indígenas hablantes de esa lengua, que reciben el nombre de *nantzin*¹³³. En Nueva Zelanda, gracias a las reformas señaladas en el estudio del Mecanismo de Expertos sobre la lengua y la cultura, en particular el apoyo a la educación maorí y un servicio de televisión maorí, muchos neozelandeses están mejorando su pronunciación de palabras maoríes. La libre determinación, o *tino rangatiratanga* —su equivalente en Nueva Zelanda—, ha sido un elemento central de todas esas reformas, que han sido deseadas y controladas por los maoríes¹³⁴. La Argentina ha impulsado la creación de un cuerpo de traductores en las 17 lenguas de los pueblos indígenas del país, para que intervengan en diversos ámbitos, entre ellos el derecho, la salud, la educación, la cultura, la sociedad, la universidad, el deporte, el género, la juventud, la infancia y la política¹³⁵. En Australia, algunos proyectos, como el destinado a redescubrir las lenguas indígenas, han colaborado con las Primeras Naciones para poner a disposición fuentes documentales y desarrollar programas y recursos que faciliten la revitalización de las lenguas de las Primera Naciones¹³⁶.

58. A raíz de la preocupación que suscitó el hecho de que al menos una lengua indígena muriera cada dos semanas, durante el Año Internacional de las Lenguas Indígenas se reconoció y celebró a nivel internacional la importancia de las lenguas indígenas. A este Año Internacional le siguió el compromiso de celebrar el Decenio Internacional de las Lenguas Indígenas en el período 2022-2032. Actualmente se está elaborando un plan de acción mundial, que contiene un tema general y diez esferas temáticas.

59. Las expresiones culturales de los pueblos indígenas son muy diversas e incluyen, entre otros, las artes, los deportes y los juegos tradicionales. En Nueva Zelanda, algunas actividades de los maoríes que fueron erradicadas por los misioneros a principios del siglo XIX están renaciendo, como el *waka ama*, las artes marciales maoríes, el uso del *taiaha* y el *patu*, y el *kapa haka*. Los atletas maoríes de élite son un referente para los jóvenes maoríes, promueven estilos de vida saludables y ayudan a combatir los estereotipos negativos sobre los maoríes. En Australia, el rugby ha contribuido a la reconciliación. Los Juegos de Invierno del Ártico son una competición deportiva circumpolar de alto nivel para los atletas del Norte y del Ártico. Celebran el deporte y los intercambios sociales y culturales. En su programa figuran muchos de los deportes de los Juegos Olímpicos de Invierno, así como otros deportes árticos, como las carreras de trineos tirados por perros y las raquetas de nieve, y juegos tradicionales de los inuit, como el duelo de orejas (*ear pull*), la patada simple (*one-foot high kick*), el salto de rodillas (*kneel jump*), el avión (*airplane*) y el salto de nudillos (*knuckle hop*).

60. En Viet Nam, dos deportes tradicionales del Delta del Mekong son las carreras de barcos en las provincias de Soc Trang y Tra Vinh y las carreras de bueyes (toros) en la provincia de An Giang. Durante cientos de años, los jemeres krom han organizado carreras de barcos y de bueyes durante sus festivales culturales. Sin embargo, en los últimos años, el Estado ha recibido críticas por utilizar esos festivales para atraer a turistas y no compartir los beneficios obtenidos con los jemeres krom¹³⁷. En la Declaración de Mato Grosso, adoptada en el Segundo Congreso Deportivo Internacional, celebrado en Cuiabá (Brasil), del 9 al 16

¹³³ Comunicación de la institución nacional de derechos humanos de El Salvador.

¹³⁴ Presentación de Andrew Erueti en el seminario de expertos organizado por el Mecanismo de Expertos en febrero de 2021.

¹³⁵ Comunicación de la Argentina.

¹³⁶ Kirsten Thorpe y Monica Galassi “Rediscovering indigenous languages: the role and impact of libraries and archives in cultural revitalisation”, *Australian Academic and Research Libraries*, vol. 45, núm. 2.

¹³⁷ Comunicación de la Khmers Kampuchea-Krom Federation. Los jemeres krom están reconocidos por el Estado como grupo étnico minoritario pero, según la comunicación, se autoidentifican como pueblo indígena.

de noviembre de 2013, se instó a los Estados y Gobiernos a que crearan una alianza con los pueblos indígenas y entablaran con estos una relación de respeto mutuo en el ejercicio de su derecho a la libre determinación mediante deportes y juegos tradicionales, así como las manifestaciones de sus conocimientos tradicionales y expresiones culturales¹³⁸.

XI. Conclusiones y recomendaciones

61. No se puede subestimar el reconocimiento del derecho colectivo de los pueblos indígenas a la libre determinación establecido en la Declaración. La condición de “pueblo” de los pueblos indígenas les permite hablar de cuestiones que los afectan más allá de las fronteras del Estado, en foros internacionales. Esta dimensión externa de la libre determinación, pese a ir más allá de las fronteras, no afecta a la integridad territorial del Estado. Los Estados deben apoyar la participación de los pueblos indígenas en esos foros y garantizar su protección frente a posibles represalias.

62. La libre determinación es un derecho fundamental, sin el cual los demás derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales carecen de sentido. La libre determinación guarda relación con el derecho de los pueblos indígenas a decidir sobre su propio futuro político, dentro de sus propias instituciones, a participar en la vida política del Estado y a dirigir su desarrollo político, económico, social y cultural. Sin embargo, algunas de las informaciones recibidas hacen referencia a iniciativas de libre determinación impuestas por los Estados, en lugar de iniciadas y dirigidas por los pueblos indígenas, e incluso a veces sin su participación.

63. Existe una relación directa entre el grado de reconocimiento de los pueblos indígenas como tales por parte de los Estados y la medida en que estos respetan, protegen y hacen efectivo el derecho a la libre determinación. Cuanto mayor sea el nivel de reconocimiento, más se garantizará la puesta en práctica del derecho. Esto es evidente a nivel regional, donde hay enormes disparidades en la puesta en práctica de ese derecho. En algunos Estados, el reconocimiento de los pueblos indígenas ha facilitado el establecimiento de sus propios sistemas de gobernanza, a veces muy avanzados, su consentimiento libre, previo e informado, los protocolos dirigidos por los indígenas y el control y demarcación de sus tierras. En otros Estados, el discurso sobre la puesta en práctica de este derecho ha sido limitado, ya que suele considerarse una amenaza para la integridad territorial del Estado y el desarrollo, en lugar de una forma de avanzar.

64. Los Estados deben reconocer a los pueblos indígenas como tales y reconocer también su derecho concomitante a la libre determinación, de preferencia a través de un marco constitucional, contando con la participación efectiva de los pueblos indígenas y consultando con ellos, de conformidad con lo dispuesto en la Declaración. Los Estados deben adaptarse a las necesidades de cada comunidad en particular, dado que son muy diferentes y cada una contempla distintas formas de libre determinación. Deben crear la voluntad política dentro del Estado para reconocer la libre determinación de los pueblos indígenas.

65. El autogobierno y la autonomía son importantes elementos constitutivos del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y han tenido beneficios considerables para los pueblos indígenas que los han llevado a efecto. Los Estados deben reconocer en la legislación las instituciones y los sistemas jurídicos propios de los pueblos indígenas, sus prácticas normativas y jurídicas (costumbres y tradiciones) y sus sistemas autónomos y gubernamentales, y proporcionar financiación y recursos adecuados para apoyar a los pueblos indígenas en la búsqueda de la libre determinación. Los pueblos indígenas deben desarrollar en sus propias comunidades las competencias sobre las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales.

¹³⁸ Véase A/HRC/30/53.

66. La libre determinación es un concepto amplio y un proceso continuo que solo puede hacerse realidad plenamente mediante la puesta en práctica de todos los derechos, en particular, los derechos a la tierra, los territorios y los recursos, la participación política, la consulta y el consentimiento libre, previo e informado y los derechos culturales. Los Estados deben evitar confundir el consentimiento libre, previo e informado con la libre determinación.

67. Los Estados deben reconocer los derechos a la tierra, a la participación y a la consulta de los pueblos indígenas, señalados en los informes del Mecanismo de Expertos¹³⁹. Deben revisar la legislación a fin de hacerla compatible con el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y con su derecho a la tierra, los territorios y los recursos, en particular las leyes sobre proyectos de desarrollo, demarcación y reforma agraria. También deben protegerse los derechos de los pueblos en aislamiento y contacto reciente.

68. Los Estados deben respetar el derecho de los pueblos indígenas a definir su propio desarrollo. Como señaló el Mecanismo de Expertos en su informe sobre el consentimiento libre, previo e informado, los Estados y el sector privado deben promover, apoyar y respetar los protocolos de los pueblos indígenas como medio esencial de preparar al Estado, a terceros y a los pueblos indígenas para entablar consultas y cooperar y para que las consultas tengan lugar sin contratiempos¹⁴⁰.

69. Los Estados deben aplicar con los pueblos indígenas sus tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos encaminados a la libre determinación y, en situaciones de soberanía compartida, deben confiar en los pueblos indígenas para gobernar y tomar decisiones bien fundadas.

70. Los Estados deben apoyar la participación, política y de otro tipo, de los pueblos indígenas en el funcionamiento general del Estado. Eso puede hacerse reconociendo constitucionalmente la voz indígena y estableciendo un deber de consulta o el derecho a ser oído.

71. Los Estados deben promover la práctica de los deportes tradicionales entre los pueblos indígenas, velando por que los propios pueblos indígenas conserven sus deportes y mantengan el control sobre estos, así como su acceso a ellos, sin injerencias del Estado.

72. Los Estados deben establecer planes de acción nacionales para aplicar la Declaración y garantizar que dichos planes se basen en el derecho a la libre determinación.

73. Se alienta a los pueblos indígenas a que desarrollen iniciativas dirigidas por ellos para definir, revitalizar y fortalecer su libre determinación, y a los Estados a que apoyen dichas iniciativas, a fin de comprender, respetar y permitir el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas.

74. Los pueblos indígenas deben reforzar su participación en los foros internacionales, incluidos los órganos que no tratan específicamente las cuestiones indígenas, como los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, y se les anima a que hagan uso de los órganos regionales e internacionales para defender el derecho a la libre determinación con el fin de contribuir al desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos.

75. Los Estados deben promover y apoyar el uso, el desarrollo y el mantenimiento de las lenguas indígenas, entre otras cosas a través del sistema de educación formal, para proteger la identidad de los pueblos indígenas y, a nivel internacional, prestando apoyo activamente durante el Decenio Internacional de las Lenguas Indígenas (2022-2032).

¹³⁹ Véanse A/HRC/18/42; A/HRC/21/53; A/HRC/39/62; y A/HRC/45/38.

¹⁴⁰ Véase A/HRC/39/62.

76. Sin perjuicio del proceso consultivo en curso al que se hace referencia en la resolución 71/321 de la Asamblea General, sobre el aumento de la participación de representantes e instituciones de los pueblos indígenas en las reuniones de las Naciones Unidas, los Estados deben apoyar los esfuerzos en curso para lograr una participación significativa, efectiva y reforzada de los pueblos indígenas en las Naciones Unidas a través de las instituciones que los representan en todas las reuniones relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas, incluidas las reuniones del Consejo de Derechos Humanos, sobre cuestiones que los afectan.
