



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
30 de enero de 2020  
Español  
Original: inglés

---

### Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

#### 19º período de sesiones

Nueva York, 13 a 24 de abril de 2020

Tema 6 del programa provisional\*

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

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

#### **Nota de la Secretaría**

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

---

\* [E/C.19/2020/1](#).

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



## I. Introducción

1. El derecho a la autonomía de los pueblos indígenas está firmemente arraigado en los artículos 3 y 4 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas se ha centrado frecuentemente en las cuestiones del autogobierno y los derechos de los pueblos indígenas. El presente estudio se centra específicamente en las experiencias de los pueblos indígenas, los antecedentes de las diversas autonomías indígenas, las opciones de las que disponen esos pueblos y los obstáculos a los que se enfrentan cuando intentan ejercer sus derechos de conformidad con el derecho internacional.

2. En enero de 2018 el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales celebró en Nueva York una reunión de un grupo internacional de expertos sobre el desarrollo sostenible en los territorios de los pueblos indígenas<sup>1</sup>. En marzo de 2019 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, el Foro Permanente y el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas organizaron en la Ciudad de México un seminario sobre los derechos de los pueblos indígenas a la autonomía y el autogobierno como manifestación del derecho a la libre determinación<sup>2</sup>. El presente estudio es una continuación de los procesos y los resultados de esas reuniones y del reciente informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas a la autonomía o el autogobierno (A/74/149).

3. En todos los continentes los pueblos indígenas han podido ejercer lo que consideraban que era su derecho a la libre determinación a fin de establecer autonomías que se ajustaran a las realidades políticas y demográficas locales. Eso demuestra que existe una gran variedad de opciones para que los pueblos indígenas tomen las riendas de su propio destino. Esas opciones incluyen una serie de posibilidades, entre otras, las estructuras de gobierno basadas en un control territorial exclusivo.

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

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

## II. Tipos de autonomía

### A. Autonomía territorial

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

---

<sup>1</sup> Véase [www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/meetings-and-workshops/egm2018.html](http://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/meetings-and-workshops/egm2018.html).

<sup>2</sup> Véase <https://www.iwgia.org/es/enfoques/territorio/3352-autonomias-indigenas?highlight=WyJzZW1pbmFyaW8iXQ==>.

ya en la década de 1920. Algunas de las mayores autonomías territoriales indígenas son Nunavut, en el Canadá, Guna Yala, en Panamá, y la reserva navajo en los Estados Unidos de América.

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

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

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

10. En algunos casos, cuando la autonomía territorial y política no parecía realizable en un futuro cercano, los pueblos indígenas negociaron reivindicaciones territoriales y obtuvieron la propiedad colectiva de sus territorios tradicionales u otras formas de control sobre esos territorios. Los títulos de propiedad colectiva de las tierras delimitan el uso que pueden hacer las comunidades indígenas interesadas de las tierras o de extensiones de su territorio original.

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

12. La mayoría de los acuerdos sobre reivindicaciones territoriales son procesos costosos y complicados desde un punto de vista político y técnico. En primer lugar,

las autoridades nacionales tienen que reconocer la reivindicación; a continuación, deben delimitar las tierras (frente a otras comunidades y los intereses de terceros) antes de poder proceder a la titularización oficial y legal de las tierras. Muchas reivindicaciones territoriales se topan con problemas relacionados con la posibilidad de vender, hipotecar o transmitir las tierras a empresas o personas físicas.

## **B. Autonomía funcional**

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

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

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

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

## **III. Integración en el Estado**

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

18. Se puede definir la autonomía independiente como una autonomía enmarcada en una estructura<sup>3</sup>. En esta modalidad, las autoridades nacionales no tienen derecho a intervenir en las decisiones adoptadas por los órganos rectores de la autonomía, siempre y cuando las decisiones solo tengan que ver con cuestiones que sean competencia de la entidad autónoma. Por ejemplo, el gobierno autónomo de Groenlandia decide unilateralmente sobre los planes de estudios, el idioma utilizado en las escuelas y el parlamento, la expedición de concesiones mineras, etc. Pero existen límites: las concesiones mineras sobre las que deciden unilateralmente las autoridades de Groenlandia no abarcan las minas de uranio y otros recursos radioactivos.

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

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

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

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

23. En el Perú, en 2015, los indígenas wampís establecieron su propio gobierno territorial autónomo en la nación wampís, eligieron a su primer gobierno, establecieron el plan estratégico de la nación y publicaron sus primeros reglamentos. Su estatuto en relación con el marco político y administrativo nacional se negociará más adelante con el Gobierno del Perú<sup>4</sup>.

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

25. En los casos más extremos de autonomía incorporada, las normas generales que se aplican en la autonomía son las mismas por las que se rige el resto o la mayoría de

---

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

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

la población. La autonomía indígena se convierte así en administradora del sistema nacional del mismo modo que otras entidades regionales o municipales. El parlamento sami de Suecia es una entidad administrativa o un organismo público perteneciente a la estructura política y burocrática nacional. En cambio, en Noruega los organismos públicos deben solicitar al *Sámediggi* (la instancia política suprema del pueblo sami) que se pronuncie sobre las cuestiones que afectan a los asuntos samis. En la legislación sueca no existe una formulación similar.

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

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

28. La forma más radical de autonomía indígena se produce cuando un grupo decide vivir en aislamiento voluntario. Se trata en realidad de una forma de aislamiento forzado o una reacción ante la exclusión y una necesidad de huir de las atrocidades. Sin embargo, se ha declarado que, a pesar de su actitud y de vivir en zonas cada vez más lejanas, esos pueblos están fracasando en su objetivo debido a diversos agentes externos que están invadiendo sus territorios por distintas razones y amenazando su integridad física, cultural y territorial<sup>5</sup>. Los pueblos en aislamiento voluntario están constantemente amenazados por la denominada “civilización”, representada ya sea por mineros, industriales madereros, misioneros, turistas y antropólogos o bien por enfermedades. La mayoría de los grupos que viven en aislamiento voluntario viven en las regiones del Amazonas y el Gran Chaco, pero también en las islas de Andamán (India). Dado que se trata probablemente de los pueblos más vulnerables del mundo, el único camino a seguir para los pueblos que viven en aislamiento voluntario es garantizar un marco jurídico y político que respete su decisión, los proteja de los intrusos y los prepare para el día en que decidan establecer contacto con civilizaciones exteriores<sup>6</sup>.

## IV. Cuestiones temáticas

### A. Negociación

29. Todos los casos demuestran que para que la autonomía sea real y duradera el primer paso debe ser que los pueblos indígenas se pongan de acuerdo entre sí, impulsen la legitimidad, tengan una visión clara y desarrollen el primer borrador que se vaya a presentar<sup>7</sup>.

30. La Relatora Especial ha observado que, en términos generales, las disposiciones federales o de autonomía impuestas en las tierras y los territorios de los pueblos indígenas que no son fruto de acuerdos conjuntos destinados a garantizar la libre determinación de los pueblos indígenas no mejoran necesariamente la autonomía o el autogobierno de estos<sup>8</sup>.

31. La preparación y la negociación de la autonomía con los Gobiernos es un proceso largo y costoso. Los inuits de Nunavut tardaron más de dos decenios en negociar un acuerdo final. Los wampís contactaron con el Gobierno del Perú por

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

<sup>6</sup> *Ibid.*, pág. 190.

<sup>7</sup> Véase también [A/74/149](#).

<sup>8</sup> *Ibid.*, párr. 59.

primera vez en 1989, en 1995 se establecieron las bases jurídicas y antropológicas y en 2010 se alcanzaron acuerdos con los pueblos vecinos, pero solo fue en 2015 cuando 300 representantes de las 85 comunidades aprobaron el estatuto del gobierno territorial autónomo de la nación wampís, eligieron a su primer gobierno y publicaron su primera ordenanza como acto de gobierno. La acción unilateral fue una estrategia de defensa territorial en virtud de la cual se administran los asuntos internos, sociales, culturales, económicos y educativos, así como los asuntos exteriores y las relaciones con el Estado peruano<sup>9</sup>.

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

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

34. En Groenlandia viven 56.000 personas, el 90 % de las cuales son indígenas inuits distribuidos entre 70 y 80 comunidades dispersas a lo largo de una enorme costa. En 1999, Groenlandia estableció su propia comisión de autogobierno, que presentó un informe en 2003. Poco después, el gobierno de Groenlandia propuso crear una comisión Groenlandia-Dinamarca. El acuerdo de autogobierno se concretó en una ley aprobada por los parlamentos de Dinamarca y Groenlandia y el autogobierno se puso en marcha en 2009. La ley reconoce al pueblo de Groenlandia según lo dispuesto en el derecho internacional y su derecho a la libre determinación. La relación entre Groenlandia y Dinamarca se basa en un deseo de impulsar la igualdad y el respeto mutuo en la asociación entre ambos<sup>10</sup>.

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

## B. Demografía

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

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

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

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

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

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

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

41. El parlamento sami de Noruega, que representa a todos los samis registrados en el país, es principalmente un órgano consultivo para todas las cuestiones relacionadas con los asuntos sami. Aunque no tiene derechos territoriales, el parlamento sami ha logrado influir en el uso de la tierra en la principal zona sami, el condado de Finnmark, y tiene potestad para tratar cualquier asunto que se considere de interés para la comunidad. En la práctica, el parlamento ha adquirido así un importante poder simbólico; hace varios años, por ejemplo, se forzó a una empresa minera a poner fin a sus actividades de prospección.

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

### **C. Administraciones públicas frente a autogobiernos indígenas**

43. Incluso cuando los pueblos indígenas constituyen la mayoría de la población en las entidades autónomas, deben tomar una serie de decisiones. La primera es si aspiran a dotarse de una administración pública o de un gobierno étnico o aborigen. Para los inuits de Nunavut era muy importante tener un territorio en el que constituyesen la mayoría de la población y, por lo tanto, optaron por un gobierno público en lugar de un gobierno aborigen. Los wampís del Perú se decantaron por otra solución. En segundo lugar, deben decidir cómo integrar la entidad autónoma en la estructura administrativa y política nacional, si pueden elegir, lo que no suele ser el caso. En 2018, los habitantes indígenas de la comunidad de San Andrés Totoltepec, que se encuentra dentro de los límites de la Ciudad de México, crearon una comunidad autónoma con su propio concejo de gobierno comunitario<sup>11</sup>. Se estableció la comunidad indígena como alternativa a la estructura pública existente. En tercer lugar, deben decidir si la gestión interna de la autonomía debe regirse por las normas nacionales, las tradiciones locales o una mezcla de ambas. Antes de que se

---

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



estableciera Nunavut, se rechazó en un referendo la obligatoriedad de mantener la paridad de género en la futura asamblea legislativa de Nunavut.

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

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

46. En Filipinas se observó que el Código de Gobierno Local puede ser en realidad un instrumento para hacer desaparecer las instituciones indígenas, ya que estas están cada vez más integradas en el derecho interno<sup>12</sup>.

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

48. Las leyes y las instituciones consuetudinarias coexisten con las instituciones y la legislación nacionales. La Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce los derechos de los pueblos indígenas a la titularidad, la gestión y el control de sus tierras y dominios ancestrales, pero esos derechos pueden ser revocados por la estructura administrativa del Estado y otras disposiciones estatales que socaven o debiliten las estructuras tradicionales<sup>13</sup>. Así pues, existe un conflicto no resuelto entre la autonomía local asociada al sistema consuetudinario y el sistema de autonomía introducido por el Estado<sup>14</sup>.

49. Existen también otros problemas, por ejemplo los que se observan en Malasia, donde se ha afirmado que, a pesar de que los pueblos indígenas representan la mayoría de la población en Sabah y las personas indígenas ocupan puestos en la administración gubernamental, las comunidades indígenas rurales se enfrentan a numerosos problemas y limitaciones que obstaculizan su participación plena y efectiva en el gobierno local. La autonomía política existe solo en la forma de gobiernos públicos en Sarawak y Sabah, es decir, como parte del sistema político nacional. Incluso en el estado de Sabah, donde los miembros de pueblos indígenas constituyen el 60 % de la población, la estructura gubernamental está dominada por los partidos políticos nacionales y protege poco los derechos de los pueblos indígenas<sup>15</sup>.

---

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

<sup>13</sup> *Ibid.*, pág. 158.

<sup>14</sup> *Ibid.*, pág. 194.

<sup>15</sup> *Ibid.*, pág. 102.

50. En el Estado Plurinacional de Bolivia se produce una situación similar: el marco jurídico permite a los pueblos indígenas establecer autonomías indígenas que formen parte de la estructura municipal o crear nuevos territorios autónomos indígenas<sup>16</sup>. En ambos casos, los pueblos indígenas se enfrentan a dificultades internas y externas para combinar los sistemas de gestión indígenas y nacionales<sup>17</sup>. A pesar de los obstáculos administrativos y burocráticos, tres autonomías han establecido ya sus propias estructuras gubernamentales, como el gobierno guaraní de Charagua-Iyambae. La iniciativa de establecer territorios autónomos que abarquen varios municipios existentes refleja que los pueblos indígenas constituyen una minoría en muchas de las entidades administrativas que hay en la actualidad.

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

52. Desde la época colonial, los estados de Nagaland y Mizoram en el noroeste de la India cuentan con disposiciones especiales que les otorgan una cierta autonomía. Solo el estado de Nagaland sigue disponiendo de mecanismos consuetudinarios de arreglo de controversias sólidos y en constante evolución que funcionan en paralelo al ordenamiento jurídico principal. Sin embargo, en otras zonas tribales no existe un reconocimiento jurídico de los mecanismos tradicionales para el arreglo de controversias<sup>18</sup>, y hasta en Nagaland ese mecanismo ha sufrido presiones nacionales, jurídicas y de desarrollo.

#### **D. Acuerdos generales o reivindicaciones territoriales**

53. Para garantizar o asegurar sus derechos, los pueblos indígenas han aspirado a formular reivindicaciones generales que combinen los derechos políticos con los derechos territoriales. En el Canadá, esto ha dado lugar al establecimiento de las autonomías inuits de Nunavut, Nunatsiavut (Labrador) y Nunavik (Quebec) y a acuerdos similares a tratados entre las Primeras Naciones Indias y el Gobierno.

54. Las reivindicaciones territoriales (por ejemplo, en Alaska, el Canadá y el Paraguay) y las demarcaciones de tierras y territorios (por ejemplo, en el Brasil y el Perú) sin concesiones políticas pueden considerarse una especie de autonomía o una condición previa para el desarrollo de una autonomía y de instituciones autónomas. Los territorios aborígenes y los títulos de propiedad de estos están regulados, en Australia, por leyes aprobadas por el Parlamento y, en su mayor parte, se enmarcan en títulos de propiedad absoluta o acuerdos de arrendamiento perpetuo. En Alaska el Gobierno federal ha concedido títulos de propiedad a los aborígenes sin negociar con los representantes de los pueblos indígenas. Se han otorgado títulos de propiedad a 13 entidades regionales y más de 200 entidades con fines de lucro, asignando así las tierras de forma discontinua (es decir, creando un patrón de damero). Los pueblos indígenas se han convertido en accionistas. En el Paraguay, el Gobierno ha adoptado

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

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

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

un sistema similar<sup>19</sup>. Estas opciones hacen que la planificación del uso de la tierra y el control público unificado del territorio sean extremadamente difíciles.

55. En la Amazonía peruana, donde se han delimitado y titularizado grandes extensiones de tierra, las comunidades indígenas han hecho cuanto podían para evitar la existencia de tierras de nadie. Sin embargo, la titularización de tierras comunitarias indígenas es un proceso burocrático, y las experiencias de muchos países han demostrado que no protege las tierras de los intereses intrusivos y que la discriminación se prolonga en el sistema judicial.

## E. Reconocimiento

56. Los Estados Unidos fueron uno de los primeros Estados en establecer autonomías indígenas mediante tratados y medidas legales. El resultado a día de hoy es que un gran número de pueblos indígenas, aunque en modo alguno todos, pertenece a tribus reconocidas a nivel federal y vive en reservas que mantienen relaciones de Gobierno a Gobierno con el Gobierno de los Estados Unidos. En virtud de tratados u otros acuerdos, los Estados Unidos tienen una responsabilidad fiduciaria con las autonomías indias, que incluye obligaciones federales económicas, sociales y jurídicas.

57. Según la Relatora Especial, las tribus son naciones soberanas con ciertos poderes de autogobierno inherentes y derechos originales, pero se han vuelto, en las palabras del famoso juez del Tribunal Supremo John Marshall, naciones internas dependientes sujetas al poder superior del Gobierno federal<sup>20</sup>.

58. El reconocimiento de los pueblos indígenas es, obviamente, una condición para lograr una autonomía real. En algunos países, se reconoce a los pueblos indígenas en la constitución. En otros, se reconocen sus derechos en leyes o disposiciones legales. En un tercer grupo de países, se puede decir que los pueblos indígenas tienen cierto grado de reconocimiento *de facto* al ser calificados como tribus desfavorecidas o grupos marginados o vulnerables.

59. Solo unos pocos países en África reconocen a cualquier grupo como indígena según lo dispuesto en el derecho internacional. El Congo fue el primer país en África en aprobar el reconocimiento legal de los pueblos indígenas, junto con el Camerún y la República Democrática del Congo. Si bien existe cierto diálogo con las poblaciones indígenas, de momento solo se han logrado escasos avances en el ámbito de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

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

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

62. Si bien Botswana, Namibia y Sudáfrica se sitúan a la cabeza en cuestiones de normas de derechos humanos en general, siguen sin reconocer, en gran medida, los derechos de los pueblos indígenas. Los bosquimanos de la región son uno de los pueblos indígenas más vulnerables; aun así, un grupo de bosquimanos de Namibia

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

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

creó con apoyo externo una de las seis zonas de conservación del país, la Nyae Nyae Conservancy. Este pueblo dispone de un órgano rector que tiene competencias para adoptar decisiones relacionadas con las tierras, lo que le permite negociar con el Gobierno las cuestiones relacionadas con los recursos. También denunció con éxito ante los tribunales un caso de ocupación ilegal.

63. A pesar de todo, los grupos indígenas africanos pueden recurrir al sistema internacional de derechos humanos. Un ejemplo de ello es la decisión de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos que condenó la expulsión del pueblo endorois de sus tierras en Kenya<sup>21</sup>. Además, en 2017 la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos dictó una sentencia histórica contra el Gobierno de Kenya por violar los derechos del pueblo ogiek sobre sus tierras ancestrales<sup>22</sup>.

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

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

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

## F. Gobernanza tradicional

67. En Rapa Nui, la población reclama, a través del Consejo de Ancianos, derechos sobre sus tierras ancestrales. En Kanaky un senado nacional consuetudinario tiene competencias en cuestiones civiles y legales, si bien se sigue ateniendo al ordenamiento jurídico nacional. El senado consuetudinario, que tiene una función consultiva, funciona en paralelo al congreso nacional, integrado por tres asambleas provinciales. En algunas islas del Pacífico, como Tokelau y las Islas Cook, los pueblos indígenas han establecido estructuras paralelas basadas en las instituciones tradicionales, pero la relación entre estas y las instituciones “modernas” es en su mayoría precaria<sup>23</sup> y pocos pueblos indígenas, o casi ninguno, desean que se mantengan completamente inalteradas sus tradiciones culturales, incluidas las tradiciones de gobernanza.

68. Cuando la autonomía es independiente de la estructura administrativa y política nacional, los pueblos indígenas pueden optar por mantener, en su totalidad o en parte,

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

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

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

la estructura tradicional de adopción de decisiones. En Guna Yala hay 49 comunidades, cada una de las cuales tiene un congreso local en el que se tratan distintas cuestiones sociales, económicas, políticas y relacionadas con la vida espiritual. El congreso general guna es el órgano político-administrativo principal y se reúne cada seis meses por acuerdo de los *sailas* (jefes tradicionales de cada comunidad). Tres caciques generales (jefes), los *saila dummagan*, dirigen este órgano rector y lo representan ante el Congreso de la nación<sup>24</sup>.

## G. La función de las plataformas

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

70. Las reservas fueron impuestas a las tribus indias y varios Gobiernos sucesivos de los Estados Unidos han incumplido continuamente los tratados en los que eran parte e intervenido en asuntos jurídicos internos de las tribus y en la propiedad colectiva de las tierras. No obstante, la Relatora Especial ha declarado que, a pesar de todo tipo de impedimentos, muchos gobiernos tribales y sistemas de justicia se están fortaleciendo<sup>25</sup>.

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

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

73. Cabe recordar que los pueblos indígenas aspiran en todo momento a controlar su propio destino. Incluso en el Canadá, la mera creación del territorio Nunavut y su administración pública se consideraba insuficiente desde un principio<sup>26</sup>.

## H. Gestión conjunta y solución de conflictos

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

75. En muchos casos de autonomía indígena los Gobiernos deben consultar a los pueblos indígenas las cuestiones que les atañen. Si bien el Gobierno de Bangladesh reconoce autonomías paralelas en Chittagong Hill Tracts, a saber, la administración

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

<sup>25</sup> Véase A/HRC/21/47/Add.1, párr. 55.

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

autéctona regional y los jefes tradicionales, no existe un mecanismo legal que proteja y ejecute los acuerdos alcanzados por ambas partes.

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

77. Según la Relatora Especial, las relaciones entre los maoríes y el Gobierno de Nueva Zelandia se basan en el Tratado de Waitangi de 1840, considerado uno de los instrumentos fundacionales del país, y se guían por él. Si bien su régimen constitucional sigue siendo objeto de debate en Nueva Zelandia, el Tratado ocupa un lugar importante en el marco jurídico del país y ha sido descrito como parte del tejido de la sociedad neozelandesa<sup>27</sup>. A pesar de ello, desde esa fecha los maoríes han perdido la mayor parte de sus tierras y se quejan frecuentemente de la falta de coherencia en los procedimientos.

78. La responsabilidad del Gobierno de consultar a los maoríes está contemplada en el Tratado de Waitangi, por lo que en 1975 se creó el Tribunal de Waitangi, mediante el cual se ha resuelto un gran número de controversias. A pesar de las deficiencias del Tratado, la Relatora Especial concluyó que el proceso de negociación establecido por ese instrumento en Nueva Zelandia es uno de los ejemplos más importantes del mundo de una iniciativa destinada a resolver las reivindicaciones históricas que mantienen los pueblos indígenas, y los arreglos alcanzados han proporcionado beneficios importantes en muchos casos<sup>28</sup>.

## I. Cuestiones de organización

79. ¿Cómo se organizan los pueblos indígenas para promover su derecho a la libre determinación y establecer autonomías? Para la mayoría de los pueblos indígenas, los partidos políticos nacionales no son de ayuda. De hecho, se ha dicho que en algunos casos se produce la situación contraria. Por ejemplo, se ha observado que en Malasia los funcionarios públicos o los políticos eligen a la mayoría de los dirigentes de aldeas. La selección de esos dirigentes está muy influida por políticas partidistas. Los dirigentes deben ser miembros del partido político en el poder<sup>29</sup>. Se han observado situaciones similares en distintos países, como el Canadá, la Federación de Rusia y México.

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

81. La población del municipio de Ayutla de los Libres (compuesta por un 55 % de personas indígenas) en el estado de Guerrero (México), logró ejercer su derecho a la libre determinación pasando de una elección por sistema de partidos políticos a un

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

<sup>28</sup> *Ibid.*, párr. 67.

<sup>29</sup> Cordillera Peoples' Alliance, *Indigenous Peoples and Local Government* (pág. 102).

proceso que siguió las tradiciones indígenas locales. Una asamblea de representantes de 140 comunidades eligió a tres coordinadores, uno por cada uno de los tres grupos étnicos, para formar el órgano de gobierno<sup>30</sup>.

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

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

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

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

## J. Obstáculos

86. Los pueblos indígenas suelen mencionar la extracción de recursos naturales, la falta de reconocimiento político y la afluencia de colonos como los principales obstáculos para la autonomía. Otros factores externos mencionados son el racismo, el sistema de castas, la oposición de otros grupos indígenas del país, la criminalización de los pueblos indígenas, la falta de participación en los proyectos que les conciernen y la creciente falta de respeto de los derechos humanos por parte de los políticos, las autoridades y el público en general. También se ha mencionado a los misioneros como un obstáculo en el caso de las personas que viven en aislamiento voluntario<sup>31</sup>.

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

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

87. Los pueblos indígenas se suelen enfrentar a un problema de financiación limitada, incluso en los países que reconocen las autonomías indígenas. Las reservas indígenas emberas en Colombia, llamadas resguardos<sup>32</sup>, ilustran un tipo de autonomía en la que las comunidades indígenas están legalmente reconocidas y tienen derechos jurídicos, administrativos, judiciales y políticos definidos. Al formar parte de la estructura política nacional, esas reservas dependen de la financiación del Estado. Groenlandia, sin embargo, ha reforzado su autonomía generando su propia financiación a través de impuestos locales. Las instituciones indígenas paralelas no pueden funcionar adecuadamente sin financiación, como en el caso de Kanaky, por ejemplo.

88. Existe una preocupante tendencia mundial en la actualidad: el alarmante aumento de los ataques violentos y la criminalización de los pueblos indígenas, así como los asesinatos de defensores indígenas de los derechos humanos y el aumento de las violaciones de los derechos humanos fundamentales de los indígenas en general. Esto plantea la cuestión de si se puede hablar de autonomía cuando se criminaliza y asesina a los dirigentes indígenas. Si bien la creación de autonomías indígenas, como las reservas indígenas en Colombia, ha sido un avance en la recuperación de las tierras que se les arrebataron durante la época colonial y después de ella, estos pueblos están constantemente amenazados por grupos armados y delictivos<sup>33</sup>.

## K. Puesta en práctica

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

90. En la Constitución del Paraguay, se reconoce a los pueblos indígenas como grupos culturales y el país cuenta con un amplio marco jurídico que garantiza y reconoce una gama muy grande de derechos en favor de los pueblos indígenas<sup>34</sup>, incluida la propiedad comunal de la tierra. Sin embargo, ese marco normativo no se ha traducido en las medidas legislativas, administrativas o de otra índole necesarias para garantizar que los pueblos indígenas gocen de sus derechos humanos, en particular de su derecho fundamental a la libre determinación y los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos naturales (véase A/HRC/30/41/Add.1, párr. 75).

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

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

<sup>34</sup> *Ibid.*



## L. Regresión

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

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

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

## M. Descolonización

94. El Pacífico agrupa a varios países que son Territorios No Autónomos de los que se ocupa la Comisión Política Especial y de Descolonización, como Kanaky, la Polinesia Francesa, Tokelau y Guam. Hay otras islas que siguen teniendo relaciones de tipo colonial, como Rapa Nui y Samoa Americana, o de asociación libre, como Niue y las Islas Cook con Nueva Zelanda, y las Islas Marshall, Micronesia (Estados Federados de) y Palau, con los Estados Unidos.

95. En Kanaky y la Polinesia Francesa los parlamentos locales gozan de cierta autonomía, pero ambos territorios son partes integrantes de la estructura política de Francia. A pesar de que los pueblos indígenas constituyen una parte importante de la población (el 80 % en la Polinesia Francesa y aproximadamente el 45 % en Kanaky), los esfuerzos por aumentar la autonomía o la independencia se han visto frustrados por conflictos o desacuerdos entre los partidos políticos.

96. Los pueblos indígenas de la remota isla de Rapa Nui constituyen el 60 % de la población, pero han perdido el control de la mayor parte de sus tierras tradicionales y ahora solo controlan el 13 % de la isla. Estos pueblos, que aspiran a que se incluya Rapa Nui en la lista de Territorios No Autónomos reconocidos por la Comisión Política Especial y de Descolonización, sin perjuicio de la integridad territorial del Estado chileno, también desean explorar la opción de un régimen de libre asociación

para garantizar su derecho a la libre determinación. A tal fin, han presentado una petición a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para obtener el reconocimiento de sus derechos sobre las tierras y las aguas de Rapa Nui. Dado que representa una exigua minoría en Chile y está situada a 3.800 km del continente, Rapa Nui es un ejemplo de todos los problemas de formar parte de una estructura política y administrativa de un Estado unitario sin tener un tipo de autonomía indígena independiente<sup>35</sup>.

## V. Recomendaciones

97. El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas debería prestar más atención a las instituciones que se han establecido o pueden establecerse para promover el diálogo entre los pueblos indígenas y los Gobiernos a fin de promover el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a la autonomía y el autogobierno.

98. El Foro Permanente debería seguir coordinando actividades con la Relatora Especial y el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas a fin de aumentar la comprensión y el apoyo de los organismos de las Naciones Unidas y otras instituciones multilaterales pertinentes de las reivindicaciones de autonomía y autogobierno de los pueblos indígenas.

99. El Foro Permanente debería facilitar un proceso inclusivo encaminado a desarrollar principios rectores para el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas a la autonomía y el autogobierno.

100. De conformidad con los artículos 16, 21 y 22 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se alienta a los Estados a adoptar medidas para establecer instituciones de ombudsman a fin de asegurar que se respeten y protejan los derechos de todos los pueblos indígenas y facilitar el establecimiento de instituciones similares en las zonas autónomas.

101. Los pueblos indígenas suelen carecer de vías de recurso cuando los Estados no responden a su pretensión de autonomía o no cumplen con sus responsabilidades. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos han apoyado de diversas maneras las reivindicaciones indígenas. Se insta a los Gobiernos a que aumenten su apoyo financiero y político a esos y otros mecanismos regionales de derechos humanos.

102. Habida cuenta de su extrema vulnerabilidad, y de conformidad con el proyecto de directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial de la región amazónica y el Gran Chaco ([A/HRC/EMRIP/2009/6](#)), los Estados deben establecer urgentemente mecanismos globales de seguimiento y marcos de protección para los pueblos que viven en aislamiento voluntario.

---

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