

Informe

Derechos de los Pueblos Indígenas a la Autonomía y al Autogobierno como manifestación del Derecho a la Libre Determinación

Elaborado por:

Equipo de relatoría Seminario Internacional “Derecho a la Autonomía y Autogobierno de los Pueblos Indígenas como una manifestación del Derecho a la Libre Determinación”

Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas - IWGIA

Abril 2019

Tabla de contenidos

Introducción

Sesiones temáticas

Conclusiones

Recomendaciones

Introducción

El derecho de los pueblos a la libre determinación ocupa un lugar preponderante en el derecho internacional de los derechos humanos, lo que se evidencia en su reconocimiento como derecho fundamental en los principales instrumentos de derechos humanos¹ e incluso en la Carta de Naciones Unidas (O'Donnell, 2007:855). Existe cierto consenso en que la libre determinación es un principio fundamental del ordenamiento jurídico internacional (Anaya, 2005: 136). No obstante, su interpretación e implementación ha sido una de las cuestiones más polémicas en el derecho internacional, especialmente cuando se trata de su ejercicio por Pueblos Indígenas, quienes han articulado sus demandas en base al derecho a la autodeterminación.

El artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada en 2007, consagra el derecho a la libre determinación. Este es considerado un derecho fundamental de los pueblos indígenas, en base al cual se establece su derecho a determinar libremente su condición política y a perseguir su desarrollo económico, social y cultural. La Declaración incluye diversos artículos relacionados con el derecho a la autodeterminación. En particular, el artículo 4 establece el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía o al autogobierno en materias relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como el derecho a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas. Adicionalmente, los artículos 5, 8, 20 y 34 establecen el derecho a conservar, reforzar y desarrollar sus propias instituciones para la adopción de decisiones y propios sistemas jurídico, económico, cultural y social.

Si bien la autonomía no está definida específicamente en la Declaración, un número importante de pueblos indígenas han establecido sistemas autonómicos dentro de los Estados. Hoy existen diversas experiencias de autonomías; el autogobierno en Groenlandia, la auto declarada región autónoma Wampi en Perú, los Parlamentos Saami en Noruega, Suecia y Finlandia, la libre determinación de las comunidades indígenas federalmente reconocidas en EEUU, entre otras. Algunas de estas son recientes y otras se establecieron hace mucho tiempo, como es el caso de las autonomías regionales en Rusia (Unión Soviética).

El derecho de autonomía ha tenido un importante desarrollo normativo en el caso de América Latina. Hay Constituciones Políticas que reconocen expresamente el derecho de estos pueblos a su libre determinación (México, 2001, y Bolivia, 2009). Otras, reconocen derechos de autonomía política especiales a los Pueblos Indígenas y otros grupos étnicos, este es el caso de Nicaragua (1987), Colombia (1991), Ecuador (1998 y 2008), México (2001) y Bolivia (2009).

Numerosas legislaciones han sido dictadas en el desarrollo de este derecho. Entre ellas destaca el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica (Ley N° 28 de 1987) en Nicaragua; la Ley Marco de Autonomías (N° 031) de 2010 en Bolivia; las leyes que han potenciado a los resguardos como figuras autonómicas en Colombia (Ley 715 de 2001, referida a la participación de resguardos en las rentas públicas). En el caso de Colombia destaca, además, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la que ha reafirmado el carácter

¹ Artículo 1 homólogo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

autónomo de los resguardos frente al actuar del Estado. A ello se agrega la legislación de Panamá, la que a contar de la década de los 50 ha establecido cinco comarcas indígenas, con importantes niveles de autonomía.

Por décadas, en las discusiones y análisis en torno a la autonomía y el autogobierno, los pueblos indígenas no han tenido la oportunidad de intercambiar experiencias y discutir opciones, obstáculos y desafíos. Muy a menudo, los pueblos indígenas están limitados a aprender de su propio entorno nacional y/o regional sin aprovechar las experiencias de los pueblos indígenas de otros países, tradiciones legales y políticas y realidades demográficas. De ahí la importancia de generar un debate actual sobre el ejercicio de los pueblos indígenas a la libre determinación.

Para abordar estas cuestiones, se realizó el Seminario Internacional “Derecho a la Autonomía y al Autogobierno Indígena como manifestación del Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas” los días 11, 12 y 13 de marzo de 2019 en la sede de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México en Ciudad de México, México.

El Seminario fue organizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Relatoría Especial de Naciones Unidas para los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Foro Permanente de Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, el Mecanismo de Expertos de Naciones Unidas para los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. El Instituto Nacional de Pueblos Indígenas de México participó como institución anfitriona.

El Seminario tuvo por objetivo compartir y analizar experiencias entre los pueblos indígenas y regiones sobre el reconocimiento y el ejercicio de la autonomía y el autogobierno, como manifestación del derecho a la libre determinación. Junto con lo anterior, tuvo por objetivos específicos:

- Poner en valor y propiciar la generación de redes y el intercambio de conocimientos entre los asistentes, especialmente, entre los miembros de los diversos pueblos indígenas y sus colectivos de origen.
- Analizar el contexto jurídico político en que se gesta la demanda y el ejercicio del derecho a la autonomía y el autogobierno de los pueblos indígenas, examinando las formas en que los Estados contemporáneos han respondido a estas.
- Identificar los principales procesos, modelos y logros alcanzados en materia de autonomías y autogobiernos indígenas, así como también, los nudos críticos y desafíos que existen.

Al Seminario asistieron representantes de pueblos indígenas de diversas regiones, miembros de los mecanismos internacionales de protección de los derechos de los pueblos indígenas, expertos, organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas.

El Seminario se desarrolló en tres jornadas, distribuidas en mesas temáticas. La última media jornada fue dedicada a la discusión de conclusiones y redacción de recomendaciones para avanzar en una estrategia conjunta para una efectiva implementación del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas.

El presente documento sintetiza los principales planteamientos, discusiones y conclusiones abordadas en el Seminario.

Sesiones temáticas

Antecedentes generales sobre el marco internacional que regula el derecho a la autonomía y su aplicación.

The presentations made by the UN Special Rapporteur, and the CIDH Special Rapporteur highlighted the existence of various different models of autonomy, as well as a broad diversity in levels of recognition of indigenous peoples rights and of incorporation in State structure. They found that domestic laws recognizing autonomous models tended to undermine indigenous autonomy and control over their jurisdiction, in addition to being poorly and insufficiently implemented. Of particular concern was the financial dependency of indigenous autonomous models to state funding and resource allocation. The presentations also brought up internal governance issues within indigenous autonomies, which called for mechanisms for accountability of both autonomous authorities and structures. Access to land and resources was also central to an effective autonomy and self-government, according to Special Rapporteur Victoria Taulí-Corpuz, who stated: “the right to self-government finds concrete expression in how indigenous peoples are able to truly decide on their own priorities with regard to the use and management of their lands, territories and resources.”

Finally, both Rapporteurs also insisted on some common challenges faced by these various models of autonomy, which are currently confronted to, and undermined by, opposition by governments, international trade agreements, strong pressures from the private sector and corporations, inordinate amounts of violence against indigenous leaders, interference by evangelical churches, as well as by the traffic of persons and of illicit drugs. They are also affected by hate speech in the media, and by the political interference of some NGOs. Indeed, Antonia Urrejola, the Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples of the Inter-American Commission on Human Rights, informed participants of her preoccupation with what she qualified as the “current context of regression in relation to indigenous people’s rights”, and highlighted various examples of hard fought rights that were being rolled back, bills introduced to debilitate rights, weakened public policies or preoccupying budget reductions.

Al comienzo del seminario, se presentó una breve descripción del marco legal internacional del derecho a la autonomía y a la libre determinación de los pueblos indígenas. Se señaló que tanto en la Carta de Naciones Unidas, como en el PIDCP y el PIDESC, documentos fundadores del derecho internacional de los derechos humanos, se consagra la primacía del derecho a la libre determinación de los pueblos. Los pueblos indígenas no fueron actores en el proceso de elaboración de estos instrumentos, y por tanto no comprometieron ni presionaron específicamente a los Estados para adoptar estas disposiciones, sin embargo los Estados han consentido en estos importantes mandatos. Un gran número de Estados también han suscrito la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, reconociendo los derechos específicos de los pueblos indígenas. A pesar de no tener carácter vinculante, la Declaración tiene relevancia legal y algunos de sus disposiciones son normas imperativas de derecho internacional.

Estos documentos reconocen el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, aunque previenen en que: "nada en estos párrafos se interpretará como una autorización para

acciones que puedan afectar la unidad territorial o la integridad de Estados soberanos". Las panelistas subrayaron que mientras los Estados no respeten la igualdad de derechos y el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, no pueden alegar el respeto de su derecho recíproco a ser protegidos frente al desmembramiento de la unidad o integridad territorial como Estados soberanos.

Las presentaciones realizadas por las Relatoras Especiales para los derechos de los pueblos indígenas de Naciones Unidas y de la CIDH destacaron la existencia de diversos modelos de autonomía, así como los diferentes niveles de reconocimiento e incorporación de estos derechos en la estructura de los Estados. Las leyes nacionales que reconocen los modelos autónomos tienden a socavar la autonomía y el control de los pueblos indígenas sobre sus asuntos en su jurisdicción, además de ser deficientes e implementadas de forma insuficiente. Se manifestó como preocupación la dependencia económica de las autonomías indígenas de los fondos estatales y la asignación de recursos. Las presentaciones también abordaron temas de gobernanza interna de las autonomías indígenas, que exigen mecanismos para la rendición de cuentas de las autoridades y estructuras autónomas. El acceso a las tierras y los recursos naturales fueron también señalados como fundamentales para una autonomía y autogobierno efectivo, según la Relatora Especial Victoria Taulí-Corpuz: "el derecho al autogobierno encuentra una expresión concreta en la forma en como los pueblos indígenas pueden realmente decidir sobre sus propias prioridades con respecto al uso y manejo de sus tierras, territorios y recursos".

Finalmente, ambas Relatoras también insistieron en algunos desafíos comunes que enfrentan las diversas experiencias de autonomía, que actualmente se ven confrontadas y socavadas por los gobiernos, los acuerdos internacionales de comercio, las fuertes presiones del sector privado y empresas, los altos índices de violencia en contra de líderes/as indígenas, la intervención de las Iglesias evangélicas, así como por el tráfico de personas y de drogas ilegales. También se ven afectados por el discurso de odio en los medios de comunicación y por la intervención política de algunas ONG's. La Relatora sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Antonia Urrejola, manifestó su preocupación por lo que calificó de "contexto de regresión en la implementación de los derechos de los pueblos indígenas", y señaló varios ejemplos de avances logrados que están ahora en retroceso, por medidas legislativas regresivas, políticas públicas debilitadas o preocupantes reducciones presupuestarias.

Elementos fundamentales de la autonomía y autogobierno

El derecho a la autonomía y a la libre determinación de los pueblos indígenas, sus miembros y comunidades, implica a su vez el ejercicio de otros derechos, tales como el derecho al autogobierno, a la integridad cultural, a la integridad de sus territorios, a la protección de su hábitat, a establecer sus prioridades en materia de desarrollo, el derecho al consentimiento previo, libre e informado, entre otros. De esta manera, la pregunta acerca de cuáles son los elementos fundamentales que permiten el ejercicio de la autonomía y estos derechos debe entenderse en relación con los procesos de los propios pueblos.

En la sesión se presentó la experiencia autonómica de Groenlandia (Dinamarca), Pueblo Kuna (Panamá) y Pueblo Wampi (Perú), y el debate se centró en la preeminencia del control

sobre tierras y recursos naturales como condición para el ejercicio de la autonomía y el desarrollo de un proyecto político propio. En línea con lo anterior, se identificaron diversas dimensiones de la autonomía, tales como la económica, social, cultural y política, y se analizó el rol que cumplen las instituciones autónomas en cada una de estas. En cuanto a la dimensión económica, se debatió sobre las capacidades de los pueblos para desarrollar sistemas económicos propios que comprendan, entre otras cuestiones, el establecimiento de relaciones económicas directas con otros pueblos y naciones, regulación de mecanismos de administración y control presupuestario, modelos de gestión de recursos naturales, desarrollo de negocios, transportes y suministros auto gestionados por los propios pueblos indígenas. Respecto de la dimensión cultural, se destacó la importancia de las prácticas orientadas a mantener y desarrollar las identidades culturales, a través de proyectos robustos, por ejemplo, de educación bilingüe intercultural.

Se resaltó la importancia de considerar el contexto de globalización y cambio climático como paradigmas que implican nuevos desafíos para las autonomías indígenas, tales como la definición de políticas de seguridad y prevención de impactos, protección y gestión sustentable de recursos naturales, relaciones internacionales, políticas sociales, etc. En esta línea, se discutió sobre las capacidades de relacionamiento de los pueblos indígenas con el mundo global y sus actuales desafíos, para lo cual resulta necesario controlar las relaciones internacionales y, paralelamente, adoptar políticas sociales que fortalezcan las estructuras indígenas.

Reconocimiento e incorporación de autonomías indígenas en los marcos legales nacionales

Hay un impresionante abanico de modelos vigentes de autonomía y autogobierno indígena, así como una amplia diversidad de mecanismos estatales dirigidos al reconocimiento y a la implementación de los sistemas de autogobierno indígena. En este panel se discutieron las iniciativas de autogobierno que se han llevado a cabo en México, Bolivia, Noruega y Colombia, y su reconocimiento e incorporación dentro de los sistemas estatales. Se destacó que, a pesar de los grandes avances, los modelos de autonomía indígenas continúan enfrentando dificultades internas, la falta de reconocimiento por parte de las instituciones estatales y, en ocasiones, su oposición absoluta.

En México, comunidades indígenas como las de Cherán, Ayutla de los Libres, San Andrés Totoltepec Tlalpan o Capulálpam de Méndez han luchado con éxito por su derecho a elegir a sus autoridades de acuerdo con sus propios procedimientos, a implementar sus sistemas legales propios y por su derecho a la participación política, a pesar de la considerable oposición del Estado. En Bolivia, el pueblo Guaraní ejerce autonomía indígena en parte de su territorio en un modelo de “*Autonomía Indígena Originaria Campesina*”, según lo dispuesto en el marco legal nacional. Han surgido dificultades en su implementación como resultado de la presencia de comunidades no guaraníes bajo su administración y control, y debido a la necesidad de encontrar formas de adaptar la estructura gubernamental actual al sistema de deliberación guaraní y de jurisdicción indígena. En el caso de los Sámi de Noruega, un Parlamento que abarca cuatro países, aunque no reconoce la propiedad de la tierra Sami, les otorga derecho a la autonomía cultural y política en sus tierras tradicionales, autoridad para la toma de decisiones, así como el derecho de consulta previa. En Colombia,

el Resguardo Indígena Embera de Cristianía ejerce autonomía administrativa, legislativa, judicial y política sobre parte de su territorio ancestral hace más de 40 años, y conduce sus propios sistemas de educación, saneamiento y salud. Sin embargo, las comunidades del pueblo Emberá han enfrentado desafíos complejos relacionados con la corrupción, la escasa comprensión del sistema administrativo del Estado y la reducción de los recursos dirigidos a las autoridades tradicionales por parte de los consejos municipales. Los pueblos indígenas de Colombia también están especialmente preocupados por la falta de implementación del capítulo étnico del Acuerdo de Paz, que permitiría establecer sistemas de justicia propios para enfrentar las consecuencias del conflicto armado.

El panel también discutió una serie de temas relevantes como la diferencia entre la autonomía territorial y la autonomía funcional; el reconocimiento de las autonomías indígenas en las Constituciones nacionales; el establecimiento de autonomías indígenas con o sin reconocimiento legal nacional.

Un tema al que volvieron este y otros paneles fue la importancia de involucrar a todos los miembros de la comunidad en los procesos de autonomía y establecer una plataforma común antes de comenzar las negociaciones con el Estado. Otro tema importante fue la necesidad de construir los procesos autonómicos indígenas desde sus propias perspectivas y con los recursos disponibles para ello. Como lo expresó un orador, “la legitimidad debe establecerse antes de la legalidad”. También hubo una discusión sobre el rol de las leyes consuetudinarias, su importancia para la autonomía indígena, y cómo pueden constituir un desafío para una autonomía indígena en la actualidad.

Autonomías en contextos de no reconocimiento estatal de los derechos de los pueblos indígenas.

En el panel se presentaron los casos de los pueblos Naga, en India, y Laikipia Masai en Kenia, con énfasis en el débil marco institucional de reconocimiento de sus derechos como pueblos indígenas. En el caso de los Masai, se expusieron algunos avances, como la aprobación de Ley de Tierras Comunitarias, que permite el registro de tierras por parte de los propietarios Masai y el control de sus recursos naturales. Al respecto, se hicieron presente algunos problemas relacionados con la conservación y gestión de la fauna, la presencia de terceros en sus territorios y los altos costos relacionados para registrar las tierras como propietarios por parte de los Masai. En el caso de los Naga en India, se analizó las consecuencias del conflicto armado y la militarización del territorio como respuesta al plebiscito para la independencia de los Naga (16 de mayo de 1951). Desde una perspectiva histórica, se evaluó las implicancias de su incorporación en el nuevo Estado de India en 1947; y, contemporáneamente, la falta de reconocimiento de su derecho a la autonomía en la nueva Constitución del Estado.

En las discusiones, se analizó la influencia de los procesos históricos en la implementación de las autonomías indígenas. Los participantes mencionaron también los riesgos para la integridad territorial, asociados a las leyes de expropiación por causas de utilidad pública, llamadas leyes de “dominio soberano o eminente”, presentes en países de tradición de *common law*. También reflexionaron sobre la necesidad de iniciar procesos de reconciliación y reconstrucción histórica, que permitan fortalecer y defender los principios democráticos

como bases fundamentales dentro de las autonomías, y también en su relación con el resto de la sociedad y otros Estados. Se examinó también la necesidad de reflexionar sobre los límites del derecho a la libre determinación y en particular la integridad cultural, cuando ello contraviene el marco jurídico de los derechos humanos.

Autonomía en contextos de regresión en la protección de los derechos de los pueblos indígenas

En este panel, los participantes hablaron sobre la duración y el costo humano de las luchas por el derecho a la autonomía y al gobierno de sus tierras, territorios y recursos naturales. En el caso de Filipinas, se mencionaron las dificultades tras el cambio en la administración del gobierno que la administración del gobierno, que no siendo favorable a los derechos de los pueblos indígenas, detuvieron todo el proceso de reconocimiento y aplicación de estos derechos. En Nicaragua, se destacó la óptima legislación y estructura institucional que apoyan a los gobiernos autónomos indígenas, pero también las principales dificultades que enfrentaron en su implementación. Abordaron los problemas de falta de voluntad política de los representantes gubernamentales para colaborar con las instituciones autónomas indígenas, la intervención de los partidos políticos nacionales en las elecciones indígenas tradicionales, el establecimiento de órganos representativos ilegítimos desmarcadas de sus propias instituciones y en general la falta de buena fe. Varios participantes destacaron que la creación de partidos políticos propios independientes de los partidos nacionales significó una solución exitosa a la intervención de mala fe de los partidos políticos en los asuntos internos.

También se mencionaron los incumplimientos por parte de muchos Estados de las resoluciones emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en casos relacionados con saneamiento de tierras, o en la protección a los pueblos indígenas frente a la violencia, los desplazamientos y desapariciones en sus tierras y territorios. En Rusia, a pesar del sólido marco legal que reconoce el derecho a la libre determinación, la nueva administración ha revertido los derechos y el discurso en torno a la libre determinación, y ha aumentado el control sobre las autoridades indígenas.

Muchas de estas experiencias pusieron de relieve que los marcos jurídicos sólidos no son una garantía para el respeto y una adecuada implementación del derecho, y que el ejercicio de la autonomía era un medio más eficaz para lograr efectivamente la libre determinación.

Respuestas estatales y otros actores relevantes en las demandas de autonomía y autogobierno de los pueblos indígenas

En el panel se discutió en torno al rol del Estado y otros actores relevantes en los procesos de autonomía y en su implementación, destacando la necesidad de fortalecer los procesos internos e instituciones autónomas para enfrentar los desafíos que implica el relacionamiento con el Estado y terceros. De esta forma, se debatió sobre el rol activo o pasivo que deben asumir los pueblos indígenas respecto de estos actores.

Se identificaron actores de diversa índole, así como impactos diferenciados en las autonomías indígenas, que estarían delimitados por sus motivaciones o intereses; empresas nacionales o transnacionales, partidos políticos, crimen organizado, medios de comunicación, grupos

dominantes en situación de movilidad, organismos de derecho internacional, organizaciones de derechos humanos, medios de comunicación, entre otras.

Se presentó el caso de los pueblos indígenas en Nepal, y las implicancias del proceso de negociación que tuvo por resultado la suscripción de un Acuerdo entre los pueblos indígenas y el Estado de Nepal. Se señaló la importancia del reconocimiento a la autonomía para la emancipación de los pueblos indígenas y para luchar en contra de la discriminación y el racismo generado por el sistema de castas imperante en la India y en Nepal

En cuanto al modelo de autonomía de Nunavut en Canadá, se expuso acerca de la implementación de un sistema de autogobierno descentralizado a través de un acuerdo de reivindicación territorial, y se señalaron las dificultades encontradas en su ejecución, como por ejemplo la falta de representación Inuit en los cargos de la administración del gobierno. Por último, respecto del caso Saami en Finlandia, se presentaron las implicancias del acuerdo con los gobiernos nórdicos a través de una Convención para el reconocimiento del derecho a la libre determinación, así como los problemas asociados a la interpretación de las cláusulas por los vocablos utilizados, no siempre acordes con los términos de la UNDRIP.

Haciendo acuerdos con los Estados: procesos de negociación

Negociar con los Estados no es de ninguna manera un requisito para el ejercicio de la autonomía indígena. En ocasiones y para algunos pueblos indígenas, la idea de negociar con un Estado que ha sido abiertamente hostil puede simplemente no ser deseable o factible. Sin embargo, algunos pueblos indígenas han tenido algunos resultados positivos como resultado de las negociaciones. Generalmente los Estados se resisten a reconocer plenamente los derechos vinculados con las tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas, y con frecuencia prolongan estos procesos. En otros casos, son los pueblos indígenas los que han extendido las negociaciones mientras el Estado no esté dispuesto a reconocer las demandas fundamentales. De esta manera, los oradores de este panel insistieron en la importancia de que exista un contexto adecuado para comenzar las negociaciones desde una posición robusta. Los pueblos indígenas que han tenido éxito en sus negociaciones generalmente tuvieron como base un argumento sólido, ya sea relacionado con el término de un conflicto legal o político, o con el consentimiento para la explotación de un recurso natural en sus territorios. Por lo general, antes de iniciar las negociaciones, los pueblos indígenas otorgan fuertes mandatos a sus representantes y formulan directivas claras sobre el resultado esperado. En el panel, también se destacó que durante los procesos de negociación los pueblos nunca deben perder de vista el tipo y nivel de autonomía perseguido, de modo de no llegar acuerdos que menoscaben sus derechos, de conformidad con el marco legal internacional.

Los Inuit de Groenlandia destacaron la importancia de tener presencia activa y contar con una representación política indígena en los comités de alto nivel del Estado, para que sus intereses sean planteados cuando se discutan temas que puedan afectarles. La participación activa en los procesos internacionales y el conocimiento de sus derechos también han sido fundamental en sus procesos de negociación. En el caso del pueblo Kuna en Panamá, se habló de la importancia de establecer un contexto político que permita la construcción de una

posición sólida para la negociación. Se habló de la importancia de ejercer soberanía, relacionarse con diferentes actores y negociar acuerdos directamente con otros Estados o empresas, a través de miembros de la comunidad competentes y bien capacitados. También se insistió en la importancia de mantener la unidad entre los pueblos indígenas y no permitir que el Estado divida a las comunidades y las utilice contra ellos como estrategia de negociación. De hecho, los procesos de negociación deberían fortalecer la capacidad de unión y fuerza entre los pueblos indígenas.

Implementación de la autonomía: cuestiones claves, avances y desafíos

Las experiencias presentadas a lo largo del Seminario dan cuenta de ciertos avances en el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos colectivos y el ejercicio de distintos grados de autonomía en sus asuntos internos y locales. Sin embargo, subsisten importantes brechas. Se identificaron como elementos centrales para identificar las brechas en la implementación de la autonomía la integridad cultural, el autogobierno, la propiedad plena de las tierras y recursos naturales, así como los niveles de desarrollo y bienestar social, y se enfatizó sobre la facultad soberana de los pueblos de definir su estatus político. Los principales desafíos están dados por los niveles de reconocimiento del derecho a la libre determinación en los ordenamientos jurídicos nacionales y también por los procesos históricos de cada pueblo en su relación con los Estados, que han derivado en la adopción de diferentes mecanismos para el ejercicio de las autonomías indígenas.

En el caso del pueblo Rapa Nui se contrastaron las importantes brechas en materia de reconocimiento del derecho en el ordenamiento jurídico chileno, a nivel constitucional, legal y reglamentario. Además, se hizo presente que sobre el pueblo Rapa Nui concurre el estatuto aplicable a la población nativa de un territorio no autónomo, de conformidad a las normas de derecho internacional que regulan el proceso de descolonización. Lo anterior debido a la suscripción de un “Acuerdo de Voluntades” entre el pueblo Rapa Nui y el Estado de Chile, instrumento que reúne los elementos para ser considerado un tratado histórico firmado entre Estados soberanos y que reconocía la propiedad ancestral sobre todo el territorio de la isla. Además, considerando las condiciones geográficas de Rapa Nui y sus particulares condiciones socioculturales. El reconocimiento del pueblo Rapa Nui como territorio bajo condición de colonización y el respeto a su derecho a definir libremente su estatus político, constituyen el desafío central de la demanda del pueblo Rapa Nui.

Autonomía indígena en México

En México la lucha por el autogobierno y la autonomía indígena tiene una larga tradición de resistencias. Tras un período de autonomías de hecho, en la década de los ochenta irrumpen en México luchas por la autonomía en el marco de los 500 Años de Resistencia Indígena, y en la década de los noventa se inician políticas de reconocimiento a los pueblos indígenas. En 1992 una reforma constitucional reconoce a México como país pluricultural. En este contexto, se producen reformas en el Estado de Oaxaca (1995, 1998) que reconocerán los “usos y costumbres” como un régimen para la elección de autoridades municipales. En la actualidad 417 municipios en el estado (de un total de 570) eligen a sus autoridades a través de sus asambleas comunitarias y sin la presencia de partidos políticos, el proceso electoral se regula por los usos y costumbres. La autoridad agraria de Capulálpam de Méndez

(comunidad indígena zapoteca) expuso la experiencia de este municipio, dando cuenta de cómo se ha podido reconstruir su territorio afectado por la minería a través de la recuperación de sus propias instituciones de autogobierno.

La Constitución federal volvió a reformarse en el año 2001 reconociendo el derecho a la libre determinación y autonomía indígena. Pero este reconocimiento no fue seguido por una ley reglamentaria. Ante esta situación, los municipios indígenas del país recurrieron a los tribunales nacionales para exigir el ejercicio de su derecho a la autonomía política. El primer caso en que se obtuvo sentencia favorable en orden a reconocer los usos y costumbres para elegir las autoridades municipales en los territorios indígenas, fue el municipio de Cherán, en el Estado de Michoacán. Esta experiencia fue sucedida por el caso de Ayutla de los Libres, en el que tras dos años de gestiones se dicta una sentencia que ordena al Instituto Electoral del Estado de Guerrero a convocar a elecciones de autoridades municipales sin partidos políticos y conforme al derecho propio indígena. El municipio de Oxchuc, en el Estado de Chiapas, siguió la misma tendencia. Estas luchas por el reconocimiento del autogobierno como un ejercicio de su autonomía política no se limitan a las entidades municipales, sino que se reivindican también a nivel comunitario para elegir las autoridades indígenas. Este es el caso de San Andrés Totoltepec, en el pueblo de Tlalpan, en la Ciudad de México.

Los expositores dieron cuenta de cómo a través de elecciones municipales reguladas conforme sus sistemas normativos propios y la creación de gobiernos municipales y concejos propios, las autonomías indígenas avanzan en el ejercicio de la libre determinación. Es una tendencia irreversible y se espera que el mapa político territorial de las autonomías indígenas en México se modifique progresivamente. Uno de los oradores señaló: “La autonomía de los pueblos indígenas no es una dádiva, la autonomía no se da, la autonomía se gana y solamente se gana perseverando en la lucha”.

El rol de la Naciones Unidas y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la promoción y protección del derecho al autogobierno de los pueblos indígenas

El derecho a la libre determinación es una condición para el ejercicio de todos los demás derechos de los pueblos indígenas. Es inherente y preexistente a la creación de los Estados-nación. Los pueblos indígenas tienen derecho a ser diferentes y ser respetados como tales. Es una norma imperativa en el derecho internacional, y no debería existir ninguna excepción a ella. En términos simples, esto significa que no se crean nuevos derechos sino que se reconocen derechos ya existentes. Los pueblos indígenas han logrado importantes avances en el reconocimiento y protección de sus derechos colectivos en los últimos 30 años, y no pueden permitir que estos sean revertidos. Deben seguir presionando para obtener avances a nivel nacional e internacional, y aprender a cómo usar los diferentes mecanismos a su disposición a nivel internacional para alcanzar estos objetivos. En cuanto a la preocupación de los pueblos indígenas frente a las recientes posiciones de la Organización Internacional del Trabajo, se resaltó la importancia de organizarse para recordar a la OIT que no puede socavar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Los/as representantes de la Relatoría de los Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la Relatoría de Naciones Unidas para los Derechos de los Pueblos Indígenas, del Mecanismo de Expertos de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones

Indígenas instaron a los participantes a interactuar activamente con los organismos internacionales y a solicitarles directamente que activen sus diferentes mecanismos para brindar apoyo en sus procesos autonómicos. Los mecanismos reiteraron la importancia de solicitar directamente que se tomen algunas medidas o que se establezca o interprete una norma, ya que los mecanismos internacionales están diseñados primordialmente para reaccionar ante presiones externas y no para iniciarlas. También se invitó a los participantes a explorar mecanismos y marcos internacionales que no sean específicos de los pueblos indígenas, por ejemplo con los Relatores que trabajan en diferentes temas de derechos humanos y que pueden colaborar con los mecanismos específicos de los pueblos indígenas. De esta manera, los participantes fueron invitados a relacionarse con los diferentes titulares de mandatos de los mecanismos internacionales y los propios de los órganos de tratados, y activar diferentes procedimientos de reclamación y establecimiento de normas.

Específicamente, se invitó a los participantes a solicitar una audiencia temática sobre la “Situación del derecho a la autonomía y la libre determinación de los pueblos indígenas en las Américas” ante la CIDH. También se les invitó a expresar sus preocupaciones al Mecanismo de Expertos, a la Relatoría Especial de las Naciones Unidas y al Foro Permanente, a solicitar la redacción de informes sobre temas específicos y la redacción de recomendaciones. Además, fueron invitados a utilizar todos los mecanismos a disposición de la Relatoría Especial de la ONU, incluidas las visitas *in loco* y las medidas urgentes. A su vez, los participantes solicitaron a los organismos internacionales fortalecer la implementación de los derechos protegidos a nivel internacional; así como mejorar en transparencia, accesibilidad y responsabilidad, a través de procesos de autoevaluación. También se solicitó que brinden apoyo a los pueblos indígenas en las instancias políticas de las Naciones Unidas.

Las siguientes conclusiones fueron presentadas y discutidas durante la última sesión del Seminario:

Punto Clave No.1: La preexistencia del derecho a la libre determinación

El derecho a la autonomía y a la libre determinación es un pilar fundamental para la supervivencia de los pueblos indígenas. Es un derecho inherente y un pre-requisito para el ejercicio de todos los demás derechos. A nivel internacional, el derecho a la libre determinación está reconocido a los pueblos indígenas como a todos los demás pueblos y se funda en el principio de igualdad de trato. Por tanto, los Estados tienen la obligación internacional de garantizar este derecho y la vulneración de esta obligación es constitutiva de discriminación racial y étnica.

Punto Clave No.2: Atributos de la autonomía y determinación del modelo de autonomía demandado

El derecho a la libre determinación da lugar a distintos niveles de autonomía. Estos son el resultado del ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas, que en su calidad de pueblo son soberanos para definir el estatus político al cual aspiran. La autonomía es un proceso propio, por medio del cual se ejerce la visión política y cultural de los pueblos, y se asegura su transmisión a las futuras generaciones.

Antes de iniciar procesos de negociación con el Estado, los pueblos indígenas tienen que definir y ponerse de acuerdo sobre las demandas y los objetivos relativos al alcance de su autonomía para restablecer y desarrollar sus propias estructuras de gobernanza.

Punto Clave No.3: Brechas de implementación por los Estados

El ejercicio del derecho a la libre determinación tiene grandes brechas de implementación. La tendencia general es que los Estados se resisten a implementar el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, porque consideran que pone en riesgo la integridad territorial del Estado o disputan potestades que el Estado reclama como exclusivas de su jurisdicción. Los pueblos indígenas se enfrentan actualmente al gran desafío de profundizar la búsqueda de mecanismos políticos y jurídicos para superar estas brechas.

En algunos casos, estas podrían superarse con mayor facilidad por medio de acuerdos con el Estado. Sin embargo, estos procesos de negociación deben desarrollarse conforme a los estándares internacionales, por medio de procedimientos adecuados, eficaces y pertinentes culturalmente, los que deben ser implementados dentro de plazos razonables y de buena fe.

Punto Clave No.4: Contexto de regresión

Los pueblos indígenas se enfrentan actualmente a un contexto de regresión en la implementación de sus derechos. Muchos de los desarrollos y avances logrados en las últimas décadas están ahora en retroceso. Los Estados, a través de medidas legislativas y administrativas o políticas públicas, están revirtiendo los reconocimientos logrados. La presencia de actores externos complejiza el contexto social, político y jurídico en el que se ejerce la libre determinación de los pueblos indígenas. Estos actores son de las más diversas índoles derivando en un impacto diferenciado en las autonomías indígenas. La presencia de empresas nacionales o transnacionales, crimen organizado, medios de comunicación y colonos ha derivado en el aumento de la criminalización de los pueblos indígenas, el aumento de los discursos de odio y de la violencia contra líderes, lideresas y miembros de las comunidades en defensa de sus derechos, y en particular sus derechos a la tierra, así como la degradación de sus tierras, territorios y recursos naturales. Por otra parte, entidades religiosas, organizaciones no gubernamentales o sociedad civil organizada confrontan sus intereses y propuestas con las posiciones de los pueblos indígenas y no siempre se subordinan a sus modelos autonómicos.

Punto Clave No.5: Elementos fundamentales de la libre determinación y la autonomía

Los elementos fundamentales de la libre determinación y la autonomía son definidos por los propios pueblos. Suponen el ejercicio efectivo del poder, que se manifiesta, entre otros, en la autodeterminación económica, social y cultural, y el autogobierno indígena, de acuerdo a su derecho propio o consuetudinario. La libre determinación de los pueblos indígenas requiere, entre otras condiciones, control sobre tierras y recursos naturales, y medidas de rendición de cuentas para garantizar la gobernanza indígena.

Punto Clave No.6: Aspectos internos y externos de la libre determinación y la autonomía

El autogobierno como expresión de la libre determinación y la autonomía tienen una dimensión tanto interna como externa. La dimensión interna implica el ejercicio del gobierno indígena dentro del marco de las fronteras territoriales de los Estados. El ejercicio de los asuntos exteriores, que por lo general es una prerrogativa de los Estados independientes, puede también ser ejercido por los pueblos indígenas. Es así como algunos pueblos indígenas reivindican el ejercicio de su libre determinación en asuntos externos, tales como seguridad y geopolítica, representación diplomática, cuestiones económicas y culturales, en particular las que tienen que ver con su propiedad colectiva sobre su patrimonio material e inmaterial en los mercados globales.

Punto Clave No.7: Procesos de negociación

Se ha constatado que existe una diversidad de procesos de negociación, pero hay coincidencia en que estos procesos no pueden implicar la renuncia a los derechos reconocidos a los pueblos indígenas en el ámbito nacional e internacional. Por lo mismo, es necesario que estos procesos se realicen sólo con el consentimiento de los pueblos indígenas, y en esos casos sean acompañados por los mecanismos del sistema internacional de protección en materia de derechos humanos. En la eventualidad de llegar a acuerdo, estos instrumentos requieren mecanismos de monitoreo y seguimiento a nivel interno e internacional y podrían ser sujetos a revisión, conforme al principio de mejoramiento progresivo en materia de derechos humanos. La negociación no limita ni condiciona la decisión soberana de los pueblos de usar otros mecanismos o estrategias para alcanzar la libre determinación.

Punto Clave No.8: Dificultades en la implementación de acuerdos

Hay distintos modelos institucionales para implementar la autonomía, algunos de facto y otros formalmente acordados con el Estado.

En los casos de los acuerdos formalmente acordados, se observa que la ambigüedad de los textos dificulta la implementación, razón por la cual se debe prevenir problemas de interpretación de las cláusulas. La falta de voluntad política y de buena fe en la implementación de estos acuerdos es un gran desafío para la realización de la autonomía. Una implementación apropiada requiere, además, mecanismos de fiscalización y control interno de parte de las comunidades indígenas y un compromiso de éstas de garantizar mejores condiciones de bienestar.

La plena implementación de la autonomía implica necesariamente el reconocimiento de una deuda histórica hacia los pueblos indígenas, de una historia traumada por la colonización, que ha afectado la integridad cultural y social de las comunidades y que requiere de medidas de reparación.

Punto Clave No.8: Responsabilidad compartida

La promoción, respeto y garantía de los derechos humanos es una responsabilidad de los pueblos indígenas y los Estados, por tanto, ambos tienen que garantizar los derechos de los pueblos y sus miembros, y en particular de las mujeres y niños, niñas y adolescentes.

Punto Clave No.10: Red internacional e interacción con órganos internacionales

Para promover y profundizar los procesos de autonomía indígena y el ejercicio del derecho a la libre determinación se sugiere conformar una red internacional de pueblos indígenas que trabaje en coordinación con los órganos internacionales de protección en materia de derechos humanos, para activar los mecanismos de promoción, protección y monitoreo.

Punto Clave No.11: Diálogo intercultural

El diálogo intercultural es un objetivo deseado en una sociedad plurinacional, pero solo es viable en un contexto de respeto a la libre determinación de todos los pueblos.

Punto Clave No.12: Recomendaciones a los órganos del sistema internacional de protección

Adoptar un rol más activo en la implementación de los instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, en particular, en la implementación de la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas y los artículos primeros, homólogos, de ambos pactos de derechos humanos (Pacto de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

En el ejercicio de sus atribuciones, los órganos internacionales deben utilizar todos los instrumentos internacionales que configuran el corpus iuris en materia de protección de los pueblos indígenas (convenios, recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados o leyes, sentencias, costumbres o acuerdos nacionales).

Adoptar todas las medidas necesarias para evitar procesos de regresión del derecho internacional en materia de reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y otros derechos vinculados. Tomar especial atención a las interpretaciones regresivas del Convenio 169 de la OIT por parte del órgano encargado de su implementación, esto es la OIT y así mismo por los Estados miembros.

Fomentar la coordinación entre los distintos mecanismos del Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos. Instar por la coordinación de las Relatorías Especiales cuyo mandato incide en el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas.

Al Foro Permanente, a la Relatoría Especial y al Mecanismo de Expertos, incidir en los órganos de tratados y agencias de Naciones Unidas para garantizar el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas.

Respecto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, pronunciarse por medio de sus mecanismos sobre el alcance y contenido del derecho a la libre determinación y formular recomendaciones específicas a los Estados para su implementación.

A la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se recomienda que convoque de oficio a una audiencia temática sobre la “Situación del derecho a la autonomía y la libre determinación de los pueblos indígenas en las Américas”, para el 173° período de sesiones que tendrá entre el 23 de septiembre y el 2 de octubre de 2019 en la sede, Washington DC, U.S.A.