



Asamblea General

Distr. general
17 de julio de 2018
Español
Original: inglés

Septuagésimo tercer período de sesiones

Tema 71 a) de la lista preliminar*

Derechos de los pueblos indígenas

Derechos de los pueblos indígenas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir el informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, presentado de conformidad con la resolución 33/12 del Consejo de Derechos Humanos.

* [A/73/50](#).



Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas

Resumen

La Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas presenta este informe a la Asamblea General de conformidad con el mandato que le confirió el Consejo de Derechos Humanos en su resolución [33/12](#). En el informe, la Relatora Especial ofrece un resumen de sus actividades posteriores a la presentación de su anterior informe a la Asamblea, así como un comentario introductorio sobre la cuestión de los pueblos indígenas y el autogobierno.

En la sección sobre las actividades, la Relatora Especial pone de relieve la reciente labor temática llevada a cabo sobre temas relacionados con la criminalización; la consulta y el consentimiento libre, previo e informado; los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial; las visitas a los países; las comunicaciones; y otras actividades. En la sección sobre los pueblos indígenas y el autogobierno, examina ejemplos de sistemas de gobernanza indígena documentados por la titular del mandato y destaca algunos de los resultados positivos logrados en materia de desarrollo sostenible.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	3
II. Actividades llevadas a cabo por la Relatora Especial en 2017 y 2018	3
A. Criminalización de los pueblos indígenas y ataques de que son objeto	3
B. Consulta y consentimiento libre, previo e informado	4
C. Pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial	6
D. Visitas a México y Guatemala	7
E. Comunicaciones y cooperación con los mecanismos de derechos humanos, los órganos pertinentes de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales de derechos humanos	9
III. Los pueblos indígenas y el autogobierno.....	9
A. Antecedentes	9
B. Marco jurídico internacional relativo a los pueblos indígenas y el autogobierno	10
C. Autogobierno y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.....	14
D. Ejemplos de sistemas de gobernanza indígena y su contribución al desarrollo sostenible en el plano nacional	19
E. Principales esferas para futuros debates	24
IV. Observaciones finales	26

I. Introducción

1. La Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas presenta este informe a la Asamblea General de conformidad con el mandato que le confirió el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 33/12.

2. En el informe, la Relatora Especial expone un resumen de las actividades que ha llevado a cabo desde su informe anterior a la Asamblea (A/72/186), y seguidamente presenta el tema “Los pueblos indígenas y el autogobierno”, en particular en lo relativo a la consecución del desarrollo sostenible. La Relatora Especial tiene previsto dedicar un futuro informe temático a la cuestión de los sistemas de gobernanza indígena, detectar y promover mejores prácticas y proporcionar a los Estados Miembros recomendaciones pertinentes.

II. Actividades llevadas a cabo por la Relatora Especial en 2017 y 2018

3. En el desempeño de su mandato, la Relatora Especial ha emprendido una serie de actividades con el fin de a) llevar a cabo estudios temáticos; b) hacer visitas a países; c) comunicarse con los Gobiernos y otros agentes en relación con las denuncias de violaciones de los derechos de los pueblos indígenas; y d) promover las buenas prácticas. A continuación se destacan algunas de las esferas prioritarias examinadas y de las actividades llevadas a cabo por la Relatora Especial durante el último año.

A. Criminalización de los pueblos indígenas y ataques de que son objeto

4. En los últimos años, ha habido un preocupante aumento de la criminalización de los pueblos indígenas que han defendido sus derechos a proteger sus tierras, territorios y recursos, así como del acoso, los ataques y las amenazas contra ellos. Cada vez se producen más violaciones cuando los dirigentes indígenas y los miembros de estas comunidades exponen sus inquietudes sobre proyectos extractivos y de inversión relacionados, por ejemplo, con la minería, el agronegocio o las presas hidroeléctricas. Tales proyectos suelen elaborarse sin llevar a cabo consultas con los pueblos cuyas tierras, territorios y recursos naturales se ven afectados ni solicitar su consentimiento libre, previo e informado. La intensificación de la competencia por los recursos naturales ha colocado a las comunidades indígenas que tratan de proteger sus tierras tradicionales en primera línea de los conflictos, como víctimas de la persecución.

5. Así pues, la Relatora Especial dedicó el informe temático presentado al Consejo de Derechos Humanos en su 39º período de sesiones (A/HRC/39/17) a analizar esos problemas desde el punto de vista de los derechos de los pueblos indígenas. En el informe se examinan de manera específica las repercusiones individuales y colectivas para los pueblos indígenas y la necesidad de elaborar medidas de prevención y protección colectivas. A fin de consultar a una gran variedad de agentes durante la preparación del informe, la Relatora Especial lanzó una convocatoria pública de aportaciones sobre el tema, que logró recabar más de 70 comunicaciones escritas, y organizó consultas en Ginebra y Nueva York en marzo y abril de 2018.

B. Consulta y consentimiento libre, previo e informado

6. La Relatora Especial sigue recibiendo informes de los pueblos indígenas en los que se denuncia la violación de sus derechos a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado. También ha tenido la oportunidad de escuchar las opiniones de los Estados y el sector privado sobre la necesidad de regular esos derechos, en aras de la claridad jurídica, y ha recibido solicitudes de diversos agentes que le han pedido que formule comentarios y preste asesoramiento técnico.

7. Desde 2016 la Relatora Especial ha hecho aportaciones al Gobierno de Honduras en relación con su proceso de elaboración de una ley de consulta previa, sobre la base del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otras cosas mediante la preparación de un comentario sobre el proyecto de ley en 2016 y 2017 y la participación en una visita de trabajo en 2017 en respuesta a una invitación cursada por el Gobierno. Durante su visita a Guatemala en mayo de 2018, se informó a la Relatora Especial de que los miembros del Congreso de la República de Guatemala habían elaborado el proyecto de legislación para regular la consulta de conformidad con lo dispuesto en el Convenio núm. 169 de la OIT. La Corte de Constitucionalidad de Guatemala también había ordenado al Congreso que aprobara una ley de consulta, que debía basarse en consultas con los pueblos indígenas, a más tardar en mayo de 2018.

8. Los comentarios sobre el proyecto de ley de Honduras y el informe sobre la misión a Guatemala examinan en detalle los principios básicos, teniendo en cuenta las normas internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas, que, a juicio de la Relatora Especial, no se reflejan adecuadamente en los debates en curso ni en los procesos relativos a la elaboración de las leyes de consulta en esos países. También parece ocurrir lo mismo en otros países, como Colombia y el Ecuador, que están considerando la posibilidad de elaborar instrumentos jurídicos similares.

9. La Relatora Especial ha puesto de relieve las obligaciones de los Gobiernos de aplicar plenamente el Convenio núm. 169 de la OIT desde el momento de su entrada en vigor en los países que lo ratifican, en consonancia con lo que también afirma la OIT¹. Además, como en el caso de muchos países de América Latina, los tratados de derechos humanos en que son partes los Estados pasan a integrarse en un “bloque de constitucionalidad” que les confiere igual o mayor rango jurídico que sus constituciones nacionales.

10. La Relatora Especial también ha subrayado que el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados no debe considerarse un derecho aislado. Por el contrario, se deriva de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas, especialmente sus derechos a la libre determinación, las tierras, los territorios y los recursos naturales, y contribuye a salvaguardarlos. Todos esos derechos se han examinado de forma conjunta para cumplir adecuadamente las obligaciones contenidas en el Convenio núm. 169 de la OIT, así como las obligaciones derivadas de otras normas de derechos humanos, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y los instrumentos y la jurisprudencia pertinentes de los sistemas regionales de derechos humanos. Esas normas ponen de relieve la importancia de

¹ En la 282ª reunión del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que tuvo lugar en noviembre de 2011, en el contexto de una reclamación en la que se alegaba el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (GB.282/14/3); véase OIT, *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: una guía sobre el Convenio núm. 169 de la OIT* (2009), pág. 66.

garantizar el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas. La Relatora Especial considera sumamente preocupante que se ignoren esas normas en los procesos y marcos conceptuales utilizados para elaborar la legislación relativa a las consultas y que exista una clara preferencia por una interpretación restrictiva del Convenio.

11. La Relatora Especial ha observado que, en los casos antes mencionados, no ha habido una participación adecuada de los pueblos indígenas en la definición de los procesos convenidos de “consulta sobre la consulta”. Este hecho afecta no solo a la cantidad de aportaciones que los pueblos indígenas pueden hacer al contenido de un proyecto de ley, sino también a la legitimidad misma de la propia ley. Además, en los casos examinados, diversos agentes han establecido plazos para la aprobación de instrumentos jurídicos que eran inadecuados para el establecimiento de un proceso inclusivo y fructífero.

12. La Relatora Especial ha observado profundas divergencias en lo que atañe a la naturaleza y el contenido de los derechos a la consulta y al consentimiento entre los diversos agentes implicados, en particular entre los Estados y los pueblos indígenas, y también en lo que se refiere a los medios adecuados para hacer efectivos esos derechos. En muchos casos, tales divergencias se producen en contextos nacionales en los que han tenido lugar conflictos y actos de violencia graves en el marco de proyectos que se han llevado a cabo sin un proceso de consulta de buena fe o sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados. A su vez, esta situación genera una falta de confianza de los pueblos indígenas hacia las iniciativas jurídicas y de otra índole promovidas por los Gobiernos en el ámbito de las consultas.

13. En opinión de la Relatora Especial, es preciso adoptar medidas de fomento de la confianza antes de iniciar deliberaciones sobre un posible derecho de consulta. En este sentido, debe llevarse a cabo un diálogo entre los pueblos indígenas y los agentes estatales sobre la naturaleza y el contenido de las normas internacionales pertinentes, teniendo en cuenta las opiniones de los pueblos indígenas sobre la forma de aplicarlas. También hay que dar respuesta a las inquietudes de los pueblos indígenas, en particular la necesidad de fortalecer el respeto y la protección de sus derechos a las tierras, los territorios y los recursos naturales, su cultura y sus prioridades de desarrollo. A la Relatora Especial le preocupa de manera especial la manera en que se está llevando a cabo actualmente la elaboración y el examen de propuestas jurídicas, ya que esos procesos corren el riesgo de convertirse en nuevas fuentes de conflicto, lo que, en última instancia, aumentaría las tensiones en entornos ya violentos.

C. Pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial

14. Una cuestión que exige la atención y el respaldo urgentes de la comunidad internacional es la situación de los derechos humanos muy vulnerables de los pueblos indígenas que viven en aislamiento y en contacto inicial. Su extrema vulnerabilidad se debe a varias razones, entre ellas, su reducida población, los riesgos para la salud debido a inmunodeficiencias por enfermedades comunes y las dificultades que se les plantean para defender sus derechos humanos por sí mismos.

15. Con miras a resolver esos problemas, la Relatora Especial organizó una reunión de trabajo sobre las normas internacionales de derechos humanos relativas a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial en las regiones del Amazonas y el Gran Chaco. La reunión, que tuvo lugar en Lima los días 8 y 9 de junio de 2017, se organizó conjuntamente con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Oficina Regional para América del Sur de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la

organización no gubernamental Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas. Las observaciones y conclusiones extraídas de ese acto se expusieron en un informe presentado al Consejo de Derechos Humanos en su 39º período de sesiones (A/HRC/39/17/Add.1).

16. El ACNUDH y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han publicado directrices e informes especiales en los que se exponen las normas de derechos humanos aplicables a los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial². Los documentos establecen principios importantes para la supervivencia de estos pueblos, tales como el principio de no contacto —que es una expresión de su derecho a la libre determinación—, la intangibilidad de sus territorios y la aplicabilidad del principio de precaución, según el cual es preciso evitar las acciones que puedan poner en peligro la salud, el bienestar y otros derechos humanos de los pueblos indígenas.

17. A pesar de esas normas y de las leyes y medidas específicas aprobadas en varios países de América Latina encaminadas a proteger a los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial, la información recibida por la titular del mandato demuestra que dichos pueblos siguen enfrentando graves amenazas a su vida, su integridad física, su salud, su cultura, sus territorios y sus recursos. Esas amenazas se derivan principalmente de la presencia y las actividades de agentes externos como, entre otros, los mineros y los industriales madereros ilegales y las personas implicadas en la delincuencia organizada, así como de las leyes y políticas estatales que favorecen la explotación de los recursos naturales y el desarrollo de infraestructuras en los territorios deshabitados y utilizados por los pueblos indígenas. Es especialmente preocupante el aumento del número de contactos con los pueblos en aislamiento, en particular en el Brasil, el Ecuador y el Perú.

18. Las conclusiones de la reunión de trabajo ponen de relieve la necesidad de redoblar los esfuerzos para mejorar la protección de los territorios y el medio ambiente de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial, en consonancia con las normas internacionales. Los Estados deben abstenerse de poner en práctica medidas que afecten a las tierras, los territorios y los recursos de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial y, al mismo tiempo, mejorar los mecanismos de protección vigentes y dotarlos de recursos humanos y financieros suficientes. Es fundamental implicar a las comunidades, instituciones y organizaciones indígenas vecinas en la formulación y ejecución de medidas de protección relativas a estos pueblos, que abarquen, entre otros aspectos, la demarcación de la tierra, los protocolos de salud y para imprevistos, los sistemas de alerta temprana y las medidas de prevención de conflictos.

19. También es necesario elaborar y aplicar adecuadamente políticas diferenciadas dirigidas a los pueblos indígenas en contacto inicial en las esferas de la salud, los derechos sobre la tierra y la consulta y el consentimiento previos sobre las medidas y actividades que los afectan. Debe prestarse especial atención a la situación de las mujeres indígenas en aislamiento y en contacto inicial.

20. Además de reforzar la adopción de medidas en el plano nacional, es necesario que los Estados colaboren de manera coordinada para hacer frente a las amenazas de que son objeto los pueblos indígenas que viven cerca de las fronteras. Muchos de los territorios, así como las actividades lícitas e ilícitas que afectan a los pueblos

² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), “Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la región amazónica, el Gran Chaco y la región oriental de Paraguay” (Ginebra, 2012). Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos* (2013).

indígenas en aislamiento y en contacto inicial, tienen carácter transfronterizo y requieren acciones coordinadas por parte de los Gobiernos, la sociedad civil y las organizaciones de los pueblos indígenas a través de las fronteras.

D. Visitas a México y Guatemala

21. Desde la presentación de información a la Asamblea General en 2017, la Relatora Especial ha hecho visitas oficiales a dos países: a México, del 8 al 17 de noviembre de 2017 (véase [A/HRC/39/17/Add.2](#)), y a Guatemala, del 1 al 10 de mayo de 2018 (véase [A/HRC/39/17/Add.3](#)), por invitación de los dos Gobiernos.

22. México ha contribuido en gran medida a promover la agenda indígena en el plano internacional, incluida la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En el ámbito nacional, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a la autonomía y la libre determinación en el artículo 2 de la Constitución del país es un avance importante, al igual que las iniciativas encaminadas a facilitar su participación política. No obstante, es necesario trabajar con más empeño para lograr que esas iniciativas sean eficaces y para hacer frente a las causas profundas de la marginación de los pueblos indígenas.

23. Durante la visita al país, la Relatora Especial observó situaciones graves de exclusión y discriminación contra los pueblos indígenas. Estos pueblos constituyen un porcentaje excesivo entre los pobres, dado que el 71,9% de la población indígena vive en situación de pobreza o pobreza extrema, frente al 40,6% de la población no indígena. En lo que se refiere a la educación, el panorama es similar. Teniendo en cuenta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y su compromiso de no dejar a nadie atrás, todavía queda mucho por hacer para afrontar estas desigualdades.

24. Las actuales políticas de desarrollo, que promueven “megaproyectos” en los sectores de la extracción, la energía, el turismo, el agronegocio y otros, representan un gran obstáculo para el disfrute por los pueblos indígenas de sus derechos humanos. Ha habido un aumento importante de ese tipo de proyectos de inversión, que se ejecutan en tierras y territorios de los pueblos indígenas sin que se celebren consultas adecuadas para obtener su consentimiento libre, previo e informado. Esta situación ha dado lugar a la expropiación de tierras, efectos negativos en el medio ambiente, conflictos sociales y la criminalización de los miembros de las comunidades indígenas que se oponen a los proyectos. Además, cuando intentan acceder a la justicia para denunciar violaciones de los derechos humanos relacionadas con esos proyectos de inversión, los pueblos indígenas tropiezan con graves obstáculos, como la distancia física que los separa de las instituciones de administración de justicia, las barreras lingüísticas, la falta de asistencia jurídica adecuada, el temor a represalias si se presenta una denuncia y la falta de mecanismos de protección apropiados.

25. Con respecto a Guatemala, la Relatora Especial también reconoció el papel activo que desempeña el país a la hora de apoyar la promoción de los derechos de los pueblos indígenas a escala internacional. Sin embargo, el país todavía enfrenta graves dificultades para cumplir esos compromisos en el plano nacional. Aunque los pueblos indígenas constituyen la mayoría de la población de Guatemala, nunca han participado en pie de igualdad en la vida política, social, cultural y económica del país. Siguen siendo objeto de racismo estructural en su vida cotidiana, situación que se refleja en la falta de protección de sus tierras, territorios y recursos naturales y en las dificultades que experimentan para acceder a la educación, el empleo formal, la atención médica, la participación política y la justicia. Los niveles de desigualdad son cada vez mayores. Alrededor del 40% de los pueblos indígenas siguen viviendo en la pobreza extrema, y más de la mitad de todos los niños indígenas sufren malnutrición.

26. La marginación de los pueblos indígenas en Guatemala tiene sus raíces en problemas históricos y estructurales, como la impunidad, la corrupción, las deficiencias institucionales, la desigualdad y las continuas pautas de violencia y represión. Todavía hoy se deja sentir el legado de la violencia y el genocidio cometidos durante el conflicto armado interno entre 1960 y 1996. A pesar de que han transcurrido 22 años desde la firma de los Acuerdos de Paz de 1996, se ha dado muy poco cumplimiento a los compromisos que figuran en ellos. La tasa general de ejecución del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas es solo del 19%. La falta de ejecución de los Acuerdos de Paz ha socavado los progresos en la adopción de medidas en muchas esferas, entre ellas la reforma agraria, el reconocimiento de las autoridades indígenas y la justicia, la participación política y la educación intercultural bilingüe. Preocupa en particular la falta de legislación o de un mecanismo para enjuiciar los casos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos naturales.

27. La Relatora Especial está sumamente preocupada por el resurgimiento de la violencia, los desalojos forzosos y la criminalización de los pueblos indígenas que defienden los derechos a sus tierras, territorios y recursos. Quedó particularmente impresionada por las matanzas de varios dirigentes indígenas durante su visita a Guatemala y poco después.

E. Comunicaciones y cooperación con los mecanismos de derechos humanos, los órganos pertinentes de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales de derechos humanos

28. En el desempeño de su mandato, la Relatora Especial examina continuamente situaciones de presuntas violaciones de los derechos de los pueblos indígenas, por medio de comunicaciones con los Gobiernos y otros interesados. Desde la presentación de su último informe a la Asamblea General, la Relatora Especial ha enviado 37 comunicaciones a 20 Estados, y también a otros agentes, en relación con presuntas violaciones de diversos derechos económicos, sociales y culturales, así como civiles y políticos³.

29. Algunas de esas comunicaciones han dado lugar a diálogos fructíferos y medidas inmediatas sobre los derechos de los pueblos indígenas. En enero de 2018 la Comisión Europea decidió suspender un proyecto sobre el cambio climático en el bosque de Embobut (Kenya), en espera de que se llevara a cabo una evaluación de la observancia de los derechos humanos, como pidieron la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas y otros Relatores Especiales. Días antes de la decisión, los Relatores Especiales habían enviado llamamientos urgentes al Gobierno de Kenya y la Comisión Europea en relación con los desalojos forzosos de los pueblos indígenas sengwer en el bosque de Embobut y los ataques cometidos contra ellos, en el contexto del proyecto financiado por la Unión Europea.

30. La Relatora Especial ha seguido cooperando con otros mecanismos de derechos humanos, órganos de las Naciones Unidas y organizaciones regionales de derechos humanos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas. Esa cooperación ha consistido, entre otras cosas, en su asistencia a los períodos de sesiones anuales del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y en la realización de contribuciones activas. En 2018 la Relatora Especial también asistió al foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible, donde contribuyó al debate temático sobre el tema “No dejar a nadie atrás”. En el plano regional, la Relatora Especial ha intensificado su

³ Véanse los informes sobre las comunicaciones, disponibles en <https://spcommreports.ohchr.org/>.

cooperación con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como se ha señalado anteriormente.

III. Los pueblos indígenas y el autogobierno

A. Antecedentes

31. Mucho antes de que fueran colonizados por fuerzas externas y antes de que surgieran los Estados-nación poscoloniales, los pueblos indígenas de todo el mundo habían desarrollado formas complejas de autogobernarse. Un examen de la historia de los pueblos indígenas muestra que, antes de la colonización, había sistemas de gobernanza vigentes que establecían reglas sobre la manera en que los pueblos indígenas se relacionaban entre sí y con sus vecinos, así como con la naturaleza y los ecosistemas circundantes. Esos sistemas de gobernanza incorporaban las visiones del mundo, los valores, las normas y las leyes tradicionales de los pueblos indígenas, así como sus conceptos de autoridad y sus formas de ejercer el liderazgo.

32. La mayoría de los colonizadores, de los gobernantes de los Estados-nación de los colonos y de quienes construyeron los Estados-nación tras las luchas por la independencia socavaron y denigraron los sistemas de gobernanza indígena, que se consideraban inferiores o atrasados en comparación con los sistemas de gobernanza occidentales. También se consideraba que representaban una amenaza para la consolidación de las normas y los poderes de los nuevos regímenes. A pesar de los esfuerzos orientados a eliminar los sistemas de gobernanza indígena, muchos pueblos indígenas siguieron haciendo valer sus derechos para definir y determinar sus relaciones con los Gobiernos coloniales y poscoloniales. Hoy en día varios de esos sistemas de gobernanza indígena siguen vigentes y operativos. La diversidad de dichos sistemas es resultado de los diferentes contextos y experiencias por las que han pasado los pueblos indígenas a lo largo de la historia y de la fortaleza y persistencia de sus luchas por la libre determinación.

33. En esta sección, la Relatora Especial presenta una introducción general al tema de los pueblos indígenas y el autogobierno, basada en algunos de los informes anteriores elaborados por los titulares del mandato, así como en la labor del Mecanismo de Expertos y el Foro Permanente (véanse, por ejemplo, [A/HRC/18/42](#), [A/HRC/15/35](#) y [E/C.19/2018/7](#)). Los participantes en una reunión del grupo internacional de expertos organizada recientemente en el marco del Foro Permanente reconocieron “la necesidad de recopilar información sobre la autonomía y los sistemas de gobernanza de los pueblos indígenas que pudieran aportar información valiosa como buenas prácticas” ([E/C.19/2018/7](#)). La Relatora Especial decidió seguir colaborando en relación con este tema. En el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, también es importante explicar detalladamente el modo en que los sistemas de gobernanza indígena podrían contribuir a garantizar que la implementación de la Agenda 2030 sea pertinente y adecuada desde el punto de vista cultural para los pueblos indígenas, se rija por los valores indígenas y respete los derechos de estos pueblos.

B. Marco jurídico internacional relativo a los pueblos indígenas y el autogobierno

34. El derecho de los pueblos indígenas al autogobierno está consagrado en el derecho internacional de los derechos humanos y la jurisprudencia en la materia. En la presente sección se ofrece una breve sinopsis del marco internacional de derechos humanos⁴, haciendo especial hincapié en algunos de los principales elementos relacionados con el autogobierno.

35. El derecho de los pueblos indígenas al autogobierno está estrechamente vinculado a su derecho a ejercer la libre determinación, ya que les permite tener el control de su propio destino y el desarrollo basado en la libre determinación. El artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada en 2007, establece el derecho a la libre determinación. Se considera un derecho fundacional de los pueblos indígenas, porque afirma su derecho a decidir libremente su estatuto político y avanzar libremente en pos de su desarrollo económico, social y cultural⁵. La libre determinación de los pueblos indígenas también es una cuestión de libre determinación cultural, que se ha descrito como el derecho a recuperar su identidad, reavivar sus formas de vida, reconectarse con el planeta, recuperar sus tierras tradicionales, proteger su patrimonio, revitalizar sus idiomas y manifestar su cultura, todo lo cual se considera tan importante para los pueblos indígenas como el derecho a adoptar decisiones definitivas en sus entornos internos, judiciales y económicos⁶.

36. El derecho a la libre determinación es un principio fundamental del derecho internacional, consagrado en el Artículo 1 2) de la Carta de las Naciones Unidas y el artículo 1 común del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Tanto el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como el Comité de Derechos Humanos, aunque en menor medida, han invocado el artículo 1 de los Pactos en los casos relativos a los pueblos indígenas, sobre todo en el contexto de sus derechos sobre la tierra, sus derechos económicos y su derecho a participar en la vida cultural⁷.

37. La Declaración contiene varios artículos relacionados con el derecho al autogobierno. El artículo 4 establece el derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con los asuntos internos y locales de los pueblos indígenas, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas, mientras que los artículos 5, 18, 20 y 34 establecen el derecho de mantener, fortalecer y desarrollar las instituciones indígenas de adopción de decisiones y los sistemas

⁴ Véase [A/HRC/15/35](#) para obtener un panorama completo del marco internacional de derechos humanos relativo al autogobierno y la participación de los pueblos indígenas.

⁵ Anaya, S. James, *Indigenous Peoples in International Law*, segunda edición (Oxford University Press, 2004); y Åhrén, Mattias, *Indigenous Peoples' Status in the International Legal System* (Oxford University Press, 2016).

⁶ Wiessner, Siegfried, "Indigenous sovereignty: a reassessment in light of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 41 (2008), pág. 1176.

⁷ Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos llegó a la conclusión de que Australia no había protegido suficientemente la libre determinación indígena y debía adoptar medidas "para que los habitantes indígenas tuvieran un papel más destacado en la adopción de decisiones sobre sus tierras tradicionales y recursos naturales" ([A/55/40 \(Vol. I\)](#), párrs. 506 y 507). El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales consideró que había una violación del artículo 1 en el caso de una concesión de tierras con fines económicos en zonas forestales protegidas en Camboya, lo que causaba degradación ambiental y el desplazamiento de los pueblos indígenas ([E/C.12/KHM/CO/1](#), párr. 15). Para más ejemplos, véase Saul, Ben, *Indigenous Peoples and Human Rights: International and Regional Jurisprudence* (Bloomsbury Publishing, 2016), págs. 54 y 86.

jurídicos, económicos, culturales y sociales. Los artículos temáticos a lo largo de la Declaración amplían los derechos de los pueblos indígenas a mantener sus propios sistemas de gobernanza y adopción de decisiones relativas a la educación (artículo 14), la salud (artículo 24), la cultura y el idioma (artículos 11, 13, 15 y 31), los sistemas de justicia (artículos 34 y 40), la participación política (artículos 18 y 19), el desarrollo económico (artículos 20, 21 y 23) y las tierras, territorios y recursos (artículos 25 a 28, 30 y 32).

38. Además del reconocimiento que figura en la Declaración, en el Convenio núm. 169 de la OIT se reconocen los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales de los pueblos indígenas y sus aspiraciones a “asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico”. El Convenio contiene una serie de disposiciones fundamentales sobre los derechos a la participación y la consulta, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de instituciones representativas indígenas (artículos 6, 7 y 15).

39. Los derechos de los pueblos indígenas al autogobierno y la participación en la adopción de decisiones se reconocen, además, en otros instrumentos de derechos humanos y mediante la jurisprudencia de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos. El derecho a la participación pública se establece en el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y con más detalle en la recomendación general núm. 23 (1997) sobre los derechos de los pueblos indígenas del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en que se insta a los Estados partes a garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que los afecten. Existen otras disposiciones pertinentes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 1, sobre la libre determinación, artículo 25, sobre la participación en los asuntos públicos, y artículo 27, sobre los derechos de las comunidades a la cultura, la religión y el idioma), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 1, sobre la libre determinación, y artículo 15, sobre los derechos culturales), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículos 7 y 8, sobre la participación de la mujer) y la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 12, sobre los derechos del niño a participar en la adopción de decisiones, y artículo 30, sobre los derechos de los niños indígenas)⁸.

40. A continuación se describen algunas normas importantes, firmadas en la Declaración y otros instrumentos de derechos humanos y en la jurisprudencia.

Reconocimiento de las instituciones indígenas y del derecho a la participación en los asuntos públicos del Estado

41. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener sus propias instituciones indígenas de adopción de decisiones y derecho a participar en los procesos de adopción de decisiones del Estado y de otros agentes, en particular en los asuntos que los afectan. Ambas dimensiones son fundamentales para el ejercicio del autogobierno en la práctica. Esta dualidad se refleja en varios artículos de la Declaración, entre ellos el artículo 5, según el cual los pueblos indígenas “tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado”. De forma análoga, el artículo 18 afirma el derecho de los pueblos indígenas “a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de

⁸ Saul (2016), cap. 2.

representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones”.

42. Los artículos 20 y 34 de la Declaración, en particular, recogen más detalladamente los derechos de los pueblos indígenas a mantener y desarrollar sus propios sistemas o instituciones políticos, económicos y sociales y a promover sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

43. En lo que respecta a la participación en la adopción de decisiones del Estado, en virtud del artículo 19, los Estados deben celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado. El Comité de Derechos Humanos también ha destacado que los miembros de las comunidades indígenas deben tener la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones en relación con las medidas que interfirieran sustancialmente en sus actividades económicas de importancia cultural. Además, el Comité subrayó que el derecho de los pueblos indígenas a participar no se limitaba a las consultas, y señaló que la participación en el proceso de adopción de decisiones debía ser efectiva, por lo que no era “suficiente la mera consulta sino que se requiere el consentimiento libre, previo e informado de los miembros de la comunidad”⁹.

Asuntos internos y locales

44. En el artículo 4 de la Declaración se hace referencia al autogobierno en relación con los “asuntos internos y locales”. Si bien determinados sectores de autogobierno dependen del contexto, se suele interpretar que la expresión “internos y locales” excluye esferas tales como la política exterior, militar y de seguridad del Estado soberano¹⁰. En vista de la relación inherente que los pueblos indígenas tienen con sus tierras, territorios y recursos, el autogobierno normalmente tiene una base territorial y se refiere a la adopción de decisiones dentro de un territorio determinado¹¹. Los artículos temáticos de la Declaración relativos a la educación, la salud, las culturas y los idiomas, la justicia, el desarrollo económico y la gestión de las tierras, los territorios y los recursos (véase el párr. 37) se ocupan de la función de las instituciones indígenas a fin de arrojar más luz sobre lo que puede considerarse como “asuntos internos y locales”.

Medios de financiación

45. La cuestión de la financiación de los sistemas de gobernanza indígena y su prestación de servicios es fundamental para la práctica del autogobierno. El derecho al autogobierno en los “medios para financiar sus funciones autónomas” se pone de relieve en el artículo 4 de la Declaración, que refleja la necesidad de contar con financiación suficiente para que el autogobierno sea efectivo. La capacidad de los pueblos indígenas para financiar sus gobiernos autónomos depende de la idoneidad del apoyo financiero proporcionado por el Estado y el grado en que pueden trabajar libremente en pos de su desarrollo económico. Asimismo, el Convenio núm. 169 de la OIT contiene la afirmación de que los Gobiernos deben establecer los medios para

⁹ *Poma Poma c. Perú* (CCPR/C/95/D/1457/2006, párr. 7.6).

¹⁰ International Law Association, *The Hague Conference (2010): Rights of indigenous peoples — Interim Report* (2010), pág. 13; y Daes, Erica-Irene A., “The concepts of self-determination and autonomy of indigenous peoples in the draft United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”, *St. Thomas Law Review*, vol. 14 (2001), pág. 267.

¹¹ International Law Association (2010), pág. 13.

el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de los pueblos indígenas, aunque el único requisito es que los Gobiernos proporcionen los recursos necesarios para ese fin “en los casos apropiados” (artículo 6).

La dimensión colectiva

46. El derecho de los pueblos indígenas al autogobierno, que se basa en su derecho a la libre determinación, es un derecho colectivo. Así está establecido en la Declaración de las Naciones Unidas, que aclara y desarrolla los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

47. La Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada en 2016, también se ocupa de la dimensión colectiva de los derechos de los pueblos indígenas al autogobierno en su artículo VI, en el que se reconoció que dichos pueblos tienen derechos colectivos indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos, y, más concretamente, que los Estados deben reconocer y respetar “el derecho de los pueblos indígenas a su actuar colectivo; a sus sistemas o instituciones jurídicos, sociales, políticos y económicos; a sus propias culturas; a profesar y practicar sus creencias espirituales; a usar sus propias lenguas e idiomas; y a sus tierras, territorios y recursos”.

48. En la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, de 1981, se mencionan de forma específica los derechos de las personas y los derechos de los pueblos. Se prevé el derecho de todo ciudadano a participar libremente en el gobierno del país (artículo 13) y el derecho colectivo de un pueblo a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales (artículo 21). La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos han interpretado varias disposiciones de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de conformidad con las normas internacionales relativas a los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Consentimiento libre, previo e informado

49. Los derechos a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado, que se han examinado anteriormente, son indispensables para la capacidad de autogobernarse en la práctica. Son fundamentales, en particular en la medida en que las decisiones externas que adoptan los agentes estatales y no estatales afectan cada vez más a los territorios, las sociedades y los sistemas de gobernanza indígenas y, por tanto, a todas las cuestiones relacionadas con los asuntos internos y locales de los pueblos indígenas.

C. Autogobierno y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

50. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en cuanto marco que orientará el desarrollo mundial para el próximo decenio, reviste una importancia fundamental para los procesos de desarrollo en los que participarán los pueblos indígenas y que tendrán repercusiones para estos. Los sistemas de gobernanza indígena pueden contribuir de manera decisiva a garantizar que la implementación de la Agenda 2030 sea adecuada desde el punto de vista cultural y se base en las tradiciones, los valores y los enfoques de desarrollo de los pueblos indígenas. El bienestar económico, social, ambiental y cultural de los pueblos indígenas tendrá más probabilidades de alcanzarse si son ellos quienes llevan a cabo la adopción de decisiones reales y si se utilizan sus propios sistemas de gobernanza, que promueven sus valores y normas culturales.

51. Como ya ha señalado la Relatora Especial, para no dejar atrás a los pueblos indígenas, la Agenda 2030 debe, por una parte, subsanar eficazmente la discriminación contra dichos pueblos a fin de que puedan beneficiarse plenamente de las principales actividades de desarrollo y, por otra, velar por que se respete su derecho a definir y seguir las sendas de desarrollo que libremente determinen (véase [A/69/267](#)). En vista de sus singulares formas de vida, tradiciones, culturas y enfoques de desarrollo integral, el desarrollo de los pueblos indígenas podría no tener la misma forma que los procesos de desarrollo generales.

52. El doble objetivo de superar la discriminación y garantizar el desarrollo basado en la libre determinación solo puede lograrse garantizando la participación de los propios pueblos indígenas en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Hay constancia de que los programas de desarrollo que potencian al máximo la capacidad de los pueblos indígenas para participar en la adopción y la ejecución de decisiones arrojan mejores resultados que los controlados por agentes externos. Los estudios realizados por el Proyecto de Harvard sobre el Desarrollo Económico de los Amerindios presentan numerosos ejemplos de programas de desarrollo administrados por indígenas que obtienen sistemáticamente mejores resultados que los programas ejecutados por encargados de adoptar decisiones externos sobre cuestiones tan diversas como la forma de gobierno, la gestión de los recursos naturales, el desarrollo económico, la atención médica y la prestación de servicios sociales. Este hecho también ha quedado demostrado en el contexto de la conservación (véase [A/71/229](#)) y en otros casos, como ponen de manifiesto los ejemplos concretos que se presentan a continuación.

53. La Agenda 2030 es un marco basado en los derechos humanos¹², y en ella se hacen referencias directas a los pueblos indígenas, en particular en los Objetivos relacionados con la erradicación del hambre a través de la agricultura sostenible (Objetivo 2) y con el acceso equitativo a la educación (Objetivo 4). Sin embargo, antes de la aprobación de la Agenda, los pueblos indígenas habían promovido un reconocimiento aún mayor de sus derechos, entre ellos su derecho al autogobierno y a la libre determinación, afirmado en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Además, habían pedido un mayor reconocimiento de las dimensiones cultural y colectiva de los derechos de los pueblos indígenas (véase [A/69/267](#))¹³.

54. Aunque en la Agenda 2030 no se hacen referencias directas al autogobierno, hay algunos puntos de entrada relativos a la participación de los pueblos indígenas. De conformidad con la Agenda, los Estados se comprometieron a empoderar a los pueblos indígenas y colaborar con ellos en la implementación de la Agenda y en el examen de los progresos realizados en el logro de sus Objetivos (véase la resolución [70/1](#), párrs. 23, 25, 52 y 79). Los principios que rigen los procesos de seguimiento y examen se basan en la participación y la rendición de cuentas y deben ser abiertos, incluyentes, participativos y transparentes, estar centrados en las personas y tener en cuenta las cuestiones de género, respetando los derechos humanos y prestando particular atención a los más pobres y los más vulnerables (*ibid.*, párr. 74). En el plano nacional, se alentó a los Estados a que realizaran exámenes periódicos e inclusivos de los progresos realizados, en los que se acogieran favorablemente las contribuciones de los pueblos indígenas (*ibid.*, párr. 79). Desde la aprobación de la Agenda 2030 en

¹² De las 169 metas contempladas en la Agenda 2030, el 92% están relacionadas con los derechos humanos y 73 metas guardan sólidos vínculos con las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Instituto Danés de Derechos Humanos, base de datos de la guía de los derechos humanos a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se puede consultar en <http://sdg.humanrights.dk/es>).

¹³ Véase también ACNUDH y Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, “Indigenous peoples’ rights and the 2030 Agenda”, nota informativa (septiembre de 2017).

2015, los Estados han reafirmado anualmente sus compromisos de velar por que los pueblos indígenas participen en la implementación de la Agenda, contribuyan a ella y se beneficien de ella sin discriminación y de tener debidamente en cuenta todos los derechos de los pueblos indígenas al implementarla (resoluciones de la Asamblea General [70/232](#), [71/178](#) y [72/155](#)).

55. Además, el Objetivo 16 aspira a promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas. Las metas 16.6, sobre la creación de instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas, y 16.7, relativa a garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades, guardan relación con el derecho de los pueblos indígenas al autogobierno y la participación.

56. Los pueblos indígenas han participado activamente en los procesos que condujeron a la elaboración de la Agenda 2030 y en el examen de los primeros años de su implementación, en particular en la elaboración de marcos de aplicación nacionales y procesos de examen mundial en el marco del foro político de alto nivel (véase [E/C.19/2018/2](#)). Esta participación está dirigida por el grupo principal de las poblaciones indígenas, creado tras la aprobación del Programa 21: Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992. En el capítulo 26 del Programa 21 se reconocía que los pueblos indígenas eran uno de los grupos principales que contribuirían de manera esencial a lograr el desarrollo sostenible. El grupo llevó a cabo una importante labor de promoción junto a otros grupos principales y algunos Estados para garantizar que la Agenda 2030 se basara en los derechos humanos.

57. Los pueblos indígenas realizan su propio seguimiento de la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los planos nacional y local, y de los informes presentados por los Estados en el foro político de alto nivel, en particular en el marco del proceso de exámenes nacionales voluntarios. Los pueblos indígenas han propuesto modos de usar la perspectiva de los derechos humanos para establecer indicadores que permitan medir los progresos realizados en la consecución de los Objetivos.

58. La Relatora Especial opina que parte del proceso de seguimiento y examen debe analizar la forma en que se fortalecen los procesos indígenas de gobernanza y adopción de decisiones a fin de contribuir al logro de los Objetivos, tanto para los pueblos indígenas como en general. Por ejemplo, en lo que se refiere al logro de los Objetivos que se examinarán en 2018¹⁴, la función y la solidez de los sistemas de gobernanza indígena serán de gran importancia.

59. Los conocimientos y las prácticas tradicionales de los pueblos indígenas relacionados con la gestión de la tierra y los recursos, así como sus leyes consuetudinarias sobre el uso, el control y la propiedad de la tierra y los recursos y el acceso a ellos, tienen una vinculación directa con el Objetivo 15, relativo a la vida de los ecosistemas terrestres, en particular en lo que respecta a la protección y restauración de los ecosistemas terrestres y la promoción de su utilización sostenible, la gestión sostenible de los bosques, la lucha contra la desertificación y el proceso encaminado a invertir la degradación de las tierras y la pérdida de biodiversidad. Cada vez hay más datos sobre la superposición espacial entre los territorios y zonas de los pueblos indígenas y unos altos niveles de diversidad biológica y bosques saludables

¹⁴ Los Objetivos que se examinarán en 2018 son los Objetivos 6 (agua limpia y saneamiento), 7 (energía asequible y no contaminante), 11 (ciudades y comunidades sostenibles), 12 (consumo y producción responsables), 15 (vida de los ecosistemas terrestres) y 17 (medios de implementación y alianzas mundiales).

(A/71/229)¹⁵. Si bien los pueblos indígenas ocupan el 22% de la superficie terrestre del planeta, el 80% de la diversidad biológica del mundo se encuentra en sus tierras y territorios. Un factor clave que explica esa superposición radica en los sistemas de gobernanza de los pueblos indígenas y las leyes consuetudinarias, que definen la relación con sus tierras, territorios y recursos. El mantenimiento de la propiedad colectiva y la gestión de sus tierras y recursos es un elemento de esas leyes consuetudinarias.

60. El Objetivo 12, relativo a garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles, también está vinculado a la gobernanza indígena. Un análisis somero de las normas y los valores culturales indígenas revela la importancia de los valores de reciprocidad y solidaridad con esas culturas, especialmente en lo que respecta a la relación entre los pueblos indígenas y la naturaleza o la Madre Tierra y con el resto de la humanidad. Esos valores se reflejan en las leyes consuetudinarias, que determinan las normas para acceder a los productos no madereros de los bosques (nueces del Brasil, ratán, hongos, etc.), así como los métodos, distintos de los cultivos comerciales y la cría de animales, utilizados en la producción de alimentos que se llevan al mercado. En algunas comunidades indígenas, las autoridades tradicionales han regulado el uso de organismos modificados genéticamente, plaguicidas y productos agroquímicos tóxicos, y se han puesto en marcha campañas sobre los efectos ambientales y sociales negativos de estas tecnologías. Los medios de vida indígenas, como la cría de renos, el pastoreo, la pesca y la agricultura itinerante, entre otros, son examinados por los órganos decisorios indígenas, que establecen normas para evitar la sobrepesca y gestionar las tierras de pastoreo. La seguridad alimentaria sigue siendo una cuestión fundamental de la que se ocupan numerosos sistemas de gobernanza indígena debido a los efectos del cambio climático, especialmente las inundaciones, las sequías, los huracanes y la desertificación (véase A/HRC/36/46).

61. La labor de la Relatora Especial puede proporcionar una orientación útil a los Estados y los pueblos indígenas a la hora de avanzar en la implementación de la Agenda 2030 en el plano nacional. Un análisis inicial de los informes sobre los países elaborados por los titulares del mandato desde 2005 indica que el 76% de las recomendaciones formuladas en ellos tienen una vinculación y una correspondencia directas con el contenido de una de las 169 metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹⁶. Se apreció una tendencia similar cuando se evaluaron las recomendaciones relativas a los pueblos indígenas en el segundo ciclo del examen periódico universal, en el que se constató que el 68% de las recomendaciones estaban vinculadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹⁷.

62. Al examinar más detenidamente las 580 recomendaciones contenidas en los informes sobre los países publicados por los titulares del mandato desde 2005 que podrían estar vinculadas a uno o varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se observó una pauta clara, que mostraba que los vínculos más sólidos se habían establecido con la meta 16.7, sobre la adopción de decisiones participativas y representativas. En total, el 33% de las recomendaciones vinculadas se referían a esa meta. El análisis también puso de relieve la importancia de los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos, ya que el 29% de las recomendaciones vinculadas se referían a la meta 1.4, sobre la igualdad de derechos a la propiedad, los servicios básicos, la tecnología y los recursos económicos, y el 26%, a la meta 2.3,

¹⁵ Véanse también World Resources Institute y Rights and Resources Initiative.

¹⁶ A partir de un análisis inicial de 764 recomendaciones formuladas en los informes sobre los países publicados por los titulares del mandato desde 2005. Una recomendación puede estar vinculada a más de un Objetivo de Desarrollo Sostenible. En total, 580 de las 764 recomendaciones estaban vinculadas a una o varias metas. El análisis se llevó a cabo en cooperación con el Instituto Danés de Derechos Humanos.

¹⁷ Para obtener más información, véase <http://upr.humanrights.dk/es>.

relativa a la seguridad de los derechos sobre la tierra, como se muestra en la siguiente figura¹⁸.

Metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que presentan el porcentaje más alto de vínculos con recomendaciones formuladas por los Relatores Especiales sobre los derechos de los pueblos indígenas desde 2005

(Porcentaje del total de recomendaciones vinculadas)



Nota: Los porcentajes se muestran en relación con la suma de todas las recomendaciones formuladas por los Relatores Especiales sobre los derechos de los pueblos indígenas en sus informes sobre los países desde 2005 que se han vinculado, al menos, a una de las 169 metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una recomendación puede estar vinculada a más de una meta y, por tanto, aparecer varias veces en el análisis.

63. Los porcentajes indican la importancia del autogobierno y la participación de los pueblos indígenas, en particular en lo que se refiere a sus derechos a las tierras, los territorios y los recursos. Los sistemas de gobernanza indígena pueden contribuir de manera esencial a orientar y a decidir el modo en que se debe implementar la Agenda 2030 en el ámbito local.

64. Fortalecer las estrategias de los pueblos indígenas para el desarrollo sostenible no solo es fundamental para lograr el ejercicio efectivo de sus derechos económicos, sociales y culturales, sino que también puede ser indispensable en las iniciativas generales a escala mundial encaminadas a lograr el desarrollo sostenible y la adaptación al cambio climático. Como se ha mencionado antes, buena parte de las zonas biodiversas del mundo se encuentran en tierras y territorios tradicionales de pueblos indígenas. Además, la riqueza de sus conocimientos y prácticas tradicionales relacionados con la agricultura sostenible, la diversidad de las semillas, la gestión de los ecosistemas, la conservación de la diversidad biológica y la adaptación al cambio climático, entre otros problemas, puede ser beneficiosa para la comunidad mundial en su conjunto (véanse [A/HRC/36/46](#) y [A/71/229](#)).

¹⁸ El análisis se llevó a cabo en cooperación con el Instituto Danés de Derechos Humanos.

D. Ejemplos de sistemas de gobernanza indígena y su contribución al desarrollo sostenible en el plano nacional

65. En esta sección se presentan ejemplos de autogobierno de los pueblos indígenas para ilustrar la gran diversidad de sistemas de gobernanza, instituciones y mecanismos indígenas vigentes y ofrecer algunas aportaciones iniciales sobre el modo en que pueden contribuir al desarrollo sostenible.

66. Si bien ningún ejemplo constituye un caso perfecto de autogobierno indígena, en el sentido antes indicado, los que se exponen a continuación pueden considerarse como medidas encaminadas a aumentar el control de los pueblos indígenas sobre sus destinos y sus procesos de desarrollo. Los ejemplos se basan principalmente en información contenida en los anteriores informes y estudios sobre las visitas a los países llevados a cabo por los titulares del mandato, así como en las comunicaciones recibidas en la preparación del presente informe. El objetivo es seguir manteniendo conversaciones sobre el tema con los pueblos indígenas y los Gobiernos estatales, seguir documentando las prácticas vigentes de autogobierno y formular recomendaciones al respecto.

67. La mayoría de los sistemas de gobernanza indígena son instituciones tradicionales que llevan siglos vigentes en las comunidades indígenas y que siguen orientando la adopción de decisiones, la solución de conflictos y la interacción entre los miembros de la comunidad indígena, así como con el exterior. En muchos casos, esas instituciones incluyen leyes consuetudinarias y escritas y mecanismos de arbitraje y solución de controversias¹⁹. Algunos gozan de reconocimiento por parte del Estado y otros no. En los últimos decenios, también se han desarrollado muchas formas contemporáneas de esas instituciones, como, por ejemplo, parlamentos, consejos y organizaciones indígenas, a menudo en colaboración con los Estados, con miras a dar respuesta al llamamiento de los pueblos indígenas en favor de la libre determinación y el control de sus asuntos internos y locales. También existen modelos híbridos que combinan las formas tradicionales y contemporáneas de la gobernanza indígena.

68. Hay grandes diferencias entre esos sistemas y prácticas de autogobierno, en lo que se refiere a su historia, sus estructuras institucionales, sus ámbitos de competencia, sus fundamentos jurídicos, su cooperación con el Estado y las experiencias y desafíos concretos que han enfrentado (véase [A/72/186](#)). En vista de la relación intrínseca de los pueblos indígenas con sus tierras, recursos y territorios, muchos de sus sistemas de gobernanza tienen una base territorial. También hay casos en que los pueblos indígenas han aumentado el control y la participación en la gobernanza en un sector concreto, como la cultura, el idioma, la salud o la educación²⁰.

69. Una cuestión relacionada con el autogobierno es la de la participación suficiente y efectiva de los pueblos indígenas en los asuntos públicos en general, si así lo desean. Sin menoscabo de la larga lucha que los pueblos indígenas tuvieron que mantener para obtener la ciudadanía de pleno derecho, hoy la mayoría de dichos pueblos tienen el derecho formal a votar y a participar en la política electoral. No obstante, los pueblos indígenas siguen tropezando con muchas dificultades para acceder de forma eficiente a ese derecho, debido a la persistencia de la marginación estructural y la falta de reconocimiento y registro oficial, entre otros obstáculos. Además, los derechos electorales individuales no son suficientes para garantizar el autogobierno de los pueblos indígenas. Se necesitan lugares específicos para garantizar su

¹⁹ Anaya (2004), pág. 153.

²⁰ Áhrén (2016), pág. 142.

participación colectiva, por medio de sus propias instituciones, en los asuntos del Estado y en sus órganos decisorios. En cuanto a la práctica de los Estados, es frecuente reservar escaños para los representantes de los pueblos indígenas en los Parlamentos nacionales. Además, varios Estados han establecido instituciones nacionales consagradas a los pueblos indígenas, como, por ejemplo, departamentos especiales en distintos ministerios, comisiones parlamentarias sobre cuestiones indígenas, fiscalías especializadas u órganos mixtos, como mesas de diálogo (A/72/186). Esas instituciones pueden contribuir en gran medida a promover el diálogo entre los pueblos indígenas y los Estados, siempre que velen por la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones por conducto de sus propios representantes, conforme a lo dispuesto en el artículo 18 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

70. En anteriores informes sobre los países elaborados por la Relatora Especial y sus predecesores se han señalado varios ejemplos de la eficiencia con la que los distintos sistemas de gobernanza indígena gestionan una amplia gama de servicios públicos, a menudo de un modo más eficaz que los agentes externos, en vista del profundo conocimiento que los pueblos indígenas tienen de sus propias culturas, tradiciones y valores.

71. En 2011 el Gobierno federal del Canadá llevó a cabo una evaluación de los logros y problemas de su política de autogobierno, en la que se llegó a la conclusión de que las naciones indígenas que se autogobernaban gozaban de mejores resultados en el rendimiento escolar y los niveles de empleo²¹. El derecho intrínseco de autogobierno se considera un derecho aborígen vigente en virtud del artículo 35 de la Ley Constitucional de 1982. Las disposiciones exactas de autogobierno se negocian en el contexto de tratados modernos o de acuerdos sobre reclamaciones territoriales entre el Gobierno federal, los gobiernos provinciales y los pueblos de las Primeras Naciones, inuits o mestizos afectados, y sus competencias suelen abarcar esferas tales como el desarrollo económico y social, las tierras y los recursos, la generación de ingresos y la autoridad en los procesos de negociación de tratados. Sin embargo, cabe señalar que la mayoría de las Primeras Naciones todavía no han concluido las negociaciones sobre tratados ni sobre acuerdos relativos a las reclamaciones territoriales y, por tanto, en la práctica, tienen derechos de autogobierno limitados (véase A/HRC/27/52/Add.2).

72. La gobernanza indígena también puede contribuir a mejorar los resultados en materia de desarrollo económico. En el sector de la energía, las iniciativas empresariales de varias tribus en Alaska, Colorado, Dakota del Norte, Montana, Nuevo México, Oklahoma, Texas y Utah (Estados Unidos de América) han dado lugar a la creación de empresas de energía indígenas para aprovechar los abundantes depósitos de petróleo y gas, el gran potencial de la energía eólica y solar y los recursos hidroeléctricos y geotérmicos de sus tierras. La tribu del Pueblo de Picuris, reconocida por el Gobierno federal en Nuevo México, ha emprendido un proyecto de colaboración con las autoridades intertribales y el Gobierno federal para construir un panel solar de 1 MW, que la convertirá en la primera tribu de los Estados Unidos de América alimentada en su totalidad con energía solar, iniciativa que permitirá a la tribu ahorrar unos 6,5 millones de dólares a lo largo de los 25 años en que estará vigente el proyecto. La Dirección de Energía Sakowin Oceti, una empresa cooperativa de siete tribus sioux en las Grandes Llanuras, se está convirtiendo en uno de los principales proyectos de desarrollo de la energía eólica, con una capacidad de producción de hasta 2 GW, a través del cual las tribus tienen por objeto aumentar el acceso a la electricidad y la financiación de proyectos de infraestructura. Estas

²¹ Indian and Northern Affairs Canada, *Evaluation of the Federal Government's Implementation of Self-Government and Self-Government Arrangements* (2011).

empresas autogobernadas demuestran mejores prácticas en lo que respecta a la generación de ingresos para apoyar programas gubernamentales de importancia fundamental y, al mismo tiempo, conciliar la protección de las tierras, las aguas y los lugares sagrados con los beneficios que representan los ingresos y el empleo. También ponen de manifiesto el modo en que las tribus, mediante el ejercicio de la soberanía política, pueden plantear el desarrollo de los recursos de energía para que contribuyan al logro de la soberanía económica (véase [A/HRC/36/46/Add.1](#)).

73. Hay varios buenos ejemplos de las contribuciones que hacen los pueblos indígenas a la conservación. Por ejemplo, el programa de guardabosques indígenas financiado por el Gobierno de Australia apoya la conexión de los pueblos indígenas con sus tierras, fomenta la transferencia de conocimientos culturales, proporciona empleo cualificado y, al mismo tiempo, contribuye a la conservación. La creación y la gestión conjunta de zonas protegidas permiten a los propietarios tradicionales seguir disfrutando de sus prácticas consuetudinarias, y también generan oportunidades de empleo directo y conservación para los pueblos indígenas (véase [A/HRC/36/46/Add.2](#)).

74. Asimismo, las instituciones indígenas contribuyen en gran medida a garantizar la prevención de conflictos, el orden y la solución de controversias. Desde 1995 la policía comunitaria de Guerrero (México) ha llevado a cabo tareas de seguridad, justicia y reintegración de conformidad con las costumbres y prácticas indígenas, labor que ha reducido claramente la violencia y la impunidad. En 2011 el estado de Guerrero reconoció legalmente la policía comunitaria vigente, aunque, al parecer, se han puesto en marcha iniciativas legislativas para desconocer los sistemas normativos indígenas y hay graves problemas relacionados con el enjuiciamiento penal de los integrantes de dicha policía (véase [A/HRC/39/17/Add.2](#)).

75. En Malasia, la Constitución Federal incluye disposiciones especiales para los nativos de Sabah y Sarawak, incluido el reconocimiento del derecho consuetudinario indígena (véase [A/72/186](#)). La competencia de los tribunales nativos abarca la violación del derecho consuetudinario y las costumbres, si todas las partes son nativas, por ejemplo, en casos relacionados con el matrimonio, el divorcio, la adopción, la tutela o la custodia de niños y otras personas²². Si bien el reconocimiento de los tribunales nativos es un paso importante para respetar el derecho de los pueblos indígenas al autogobierno, los tribunales encuentran dificultades en lo que respecta a obtener financiación suficiente para desempeñar sus funciones, capacitación especializada permanente para el personal y documentación de los casos y la práctica jurídica.

76. En el Brasil, varios pueblos indígenas han establecido sus propios protocolos de consulta, como, por ejemplo, los procedimientos de consulta y consentimiento libre, previo e informado elaborados por los wajãpi en Amapá y por los munduruku en Pará. Otros han logrado avances en lo que se refiere a la autoprotección de los territorios, por ejemplo, mediante el uso de guardias forestales indígenas establecidos por los Ka'apor en Maranhão. Estos ejemplos dan cuenta de la forma en que los pueblos indígenas han tratado de ejercer el control sobre sus territorios, en particular para prevenir las usurpaciones ilegales. Sin embargo, a pesar de que la Constitución del país de 1988 contiene varias disposiciones progresistas para los pueblos indígenas, en particular la que reconoce a los indios su organización social, costumbres, lenguas,

²² Limbu, Shankar, "A glimpse of the implementation of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples focusing on free, prior and informed consent in Asia", documento presentado en la reunión del grupo internacional de expertos sobre el tema "Aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: el papel del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y otros mecanismos específicos para los indígenas (artículo 42)", Nueva York, 25 a 27 de enero de 2017.

creencias, tradiciones y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, el Estado debe procurar en mayor medida apoyar esas iniciativas dirigidas por los indígenas y cooperar con ellas (véase [A/HRC/33/42/Add.1](#)).

77. En el Perú, en virtud del artículo 89 de la Constitución de 1993, se reconoce la personalidad jurídica de las comunidades campesinas y nativas y se garantiza su autonomía en lo que respecta a su organización, el trabajo comunal y el uso y la libre disposición de sus tierras, así como a los asuntos administrativos (véase [A/HRC/27/52/Add.3](#)). Algunos pueblos indígenas han iniciado procesos orientados a establecer gobiernos indígenas relacionados con sus territorios. Entre ellos figura el pueblo wampís, que, en 2015, tras años de procesos de consultas internas, aprobó el Estatuto del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampís con el objetivo de proteger y promover sus tradiciones culturales y la Amazonía peruana. En el Estatuto, los wampís reconocen los límites territoriales del Perú y confirman que los hombres y mujeres de la Nación Wampís también son ciudadanos peruanos y tienen los mismos derechos y deberes. El pueblo de la Nación Wampís implica a las autoridades administrativas del Estado y procura colaborar en diversas cuestiones. Por ejemplo, la Nación Wampís se ha coordinado intensamente con diversas instituciones del Gobierno, como el Ministerio de Energía y Minas, a fin de hacer frente a la minería ilegal, labor que ha permitido dar una respuesta más eficaz a este problema y realizar una vigilancia permanente de las actividades mineras ilegales (véase [E/C.19/2018/7](#)).

78. En Namibia, la Ley de Autoridades Tradicionales permite que una comunidad tradicional solicite el reconocimiento por el Estado de su liderazgo tradicional. Se han reconocido las autoridades tradicionales de la mayoría de los grupos principales san del país, junto con el derecho de dichas autoridades a administrar y ejecutar las leyes consuetudinarias, proteger y promover la cultura, el idioma, la tradición y los valores tradicionales de sus comunidades y preservar los sitios culturales, las obras de arte y las ceremonias tradicionales. Las autoridades tradicionales reconocidas reciben financiación del Gobierno para desempeñar sus funciones en consonancia con sus propias culturas. Sin embargo, en la práctica las autoridades tradicionales tropiezan con obstáculos a la hora de administrar sus comunidades de manera efectiva, en vista de que su número es reducido en comparación con otros grupos y de que las autoridades san no tienen facultad para administrar las tierras comunales (véase [A/HRC/24/41/Add.1](#)).

79. También hay varios ejemplos que ilustran el modo en que la capacidad cada vez mayor de los pueblos indígenas para autogobernarse y participar en la gobernanza ha impulsado la cooperación y el diálogo entre los pueblos indígenas y el Estado.

80. Desde 2009 el gobierno y el parlamento autónomos de Groenlandia han tenido autoridad sobre todas las cuestiones internas de la isla, mientras que las autoridades danesas siguen controlando la defensa y la política exterior, entre otros ámbitos (véase [A/72/186](#)). El actual modelo de autogobierno, que fue aprobado por el Parlamento de Dinamarca y por el 75% de la población de Groenlandia en un referendo, es el resultado de un proceso que pusieron en marcha los groenlandeses en los años setenta con el fin de aumentar su autogobierno. Si bien en 1979 se logró la autonomía gubernamental con el establecimiento de un parlamento local y un gobierno público con autoridad en la mayoría de los asuntos políticos, sociales y económicos internos de Groenlandia, el deseo de ejercer un mayor control de los recursos del subsuelo y la lucha por ser reconocidos como pueblo conforme al derecho internacional dieron lugar a la celebración de nuevas negociaciones entre Groenlandia y Dinamarca y, finalmente, al establecimiento del modelo de autogobierno vigente. El proceso se

considera singular, ya que fue iniciado por los propios groenlandeses y negociado de forma pacífica con el Gobierno de Dinamarca²³.

81. En Nueva Zelanda, los maoríes tienen garantizada la representación en el Parlamento desde 1867 mediante diversos mecanismos electorales, aunque en su mayoría consisten en la reserva de escaños en el Parlamento por separado para los maoríes. La Ley Electoral de 1993 establece el número de escaños reservados a los maoríes, proporcional al número de maoríes inscritos en el censo electoral maorí. Este acuerdo de representación ha proporcionado a los maoríes una importante oportunidad de participar e influir en la adopción de decisiones nacionales sobre diversas cuestiones. Además, ha facilitado el diálogo y la colaboración entre el Gobierno y los maoríes, logro que se ha interpretado en consonancia con el Tratado de Waitangi. A pesar de la adopción de diversas iniciativas y de los objetivos explícitos establecidos en la ley de gobierno local para facilitar la participación maorí, la representación de los maoríes en el gobierno local ha sido más difícil de lograr (véase [A/HRC/18/35/Add.4](#)).

82. Los parlamentos samis son órganos representativos creados en Noruega, Suecia y Finlandia en 1989, 1992 y 1995, respectivamente, para facilitar las consultas con el pueblo sami sobre las cuestiones que lo afectan, entre otros objetivos²⁴. Los modelos de los parlamentos samis nacionales varían entre los tres países; están regulados en la legislación nacional mediante una ley relativa al parlamento sami y mediante la Constitución de cada país, que reconocen el pueblo sami y su autonomía, aunque de maneras diferentes, y algunas solo después de enmiendas aprobadas recientemente. A pesar del reconocimiento de los parlamentos samis como órganos representativos del pueblo sami y su capacidad para representar a los pueblos indígenas sobre las cuestiones que los afectan, la Relatora Especial y su predecesor han manifestado en varias ocasiones su preocupación por el limitado poder de decisión de los parlamentos y los problemas a los que se enfrentan, teniendo en cuenta su doble función como organismo administrativo estatal y como órgano de elección popular que representa al pueblo sami (véanse [A/HRC/18/35/Add.2](#) y [A/HRC/33/42/Add.3](#)).

83. En el Congo, la Ley núm. 5-2011, relativa a la Promoción y Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas, contiene una serie de disposiciones que promueven los derechos de los pueblos indígenas a un desarrollo adecuado desde el punto de vista cultural en los sectores de la salud, la educación, el trabajo, la cultura y las tierras y territorios. Además, la Ley prevé la celebración de consultas sobre las medidas que afecten a las tierras o los recursos indígenas y antes del examen, la formulación o la aplicación de las medidas legislativas, administrativas o de programas de desarrollo o proyectos que puedan afectarlos, ya sea directa o indirectamente. La Ley se elaboró de manera participativa, entre otras cosas, efectuando consultas con los propios pueblos indígenas (véase [A/HRC/18/35/Add.5](#)).

E. Principales esferas para futuros debates

84. La sección anterior ha examinado brevemente algunos ejemplos de medidas adoptadas para fortalecer el derecho de los pueblos indígenas a autogobernarse o a participar en la adopción de decisiones. Aunque todavía no se ha logrado el pleno autogobierno indígena, esas medidas ponen de relieve los posibles beneficios que pueden derivarse de un mayor reconocimiento de ese derecho. A continuación se

²³ Comunicación recibida en 2018 de un experto del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas.

²⁴ Además de los samis en Noruega, Suecia y Finlandia, hay unos 2.000 samis que viven en la Federación de Rusia, donde están representados a través de organizaciones no gubernamentales.

exponen algunos de los temas que deberían seguir evaluándose y examinándose en relación con los pueblos indígenas y el autogobierno.

Desarrollo sostenible

85. Muchos de los casos examinados en el presente informe muestran los resultados positivos que conlleva el aumento de la capacidad de los pueblos indígenas para gobernar a través de sus propios sistemas e instituciones, como, por ejemplo, el modo en que el autogobierno contribuye al logro del desarrollo sostenible, la libre determinación, la reducción de conflictos y la conservación, entre otros objetivos deseados. La realización de un análisis exhaustivo del autogobierno indígena podría ayudar a seguir documentando los logros, las experiencias y los problemas de los sistemas de gobernanza indígena

El autogobierno en teoría y en la práctica

86. Si bien se han reconocido oficialmente varios sistemas de gobernanza indígena, en la mayoría de los casos sigue habiendo dificultades para su puesta en práctica, debido a la falta de plena autoridad para gobernar, la falta de recursos o la incapacidad para financiar los sistemas de gobernanza o emprender actividades económicas que generen los fondos necesarios. La importancia de lograr que los pueblos indígenas desarrollen su capacidad para autogobernarse y dirigir sus propios sistemas educativos, económicos y sanitarios es un factor clave para asegurar el éxito de la gobernanza indígena. Los pueblos indígenas que han logrado desarrollar esas capacidades deben intercambiar sus experiencias.

Cooperación con el Estado

87. El reconocimiento de los sistemas de gobernanza indígena por parte del Estado y la cooperación e interacción con este revisten una importancia capital para el éxito o el fracaso de dichos sistemas. Esto está relacionado con la minuciosa división del trabajo entre el Estado y las autoridades indígenas y con la coordinación de las responsabilidades conjuntas en esferas como la prestación de servicios sociales, los sistemas de justicia y la seguridad, entre otras. Otro problema fundamental es la interacción entre los sistemas de gobernanza indígena y las instituciones descentralizadas del Estado. Existe un riesgo evidente de que los sistemas de gobernanza indígena tradicionales caigan en desuso cuando se establecen sistemas de autoridad estatal paralelos. Al mismo tiempo, si los sistemas de gobernanza indígena tradicionales se integran en el sistema de gobernanza oficial, pero se les encarga que apliquen las políticas formuladas por los Gobiernos, podría considerarse que no son objetivos ni representativos de los pueblos indígenas. Asimismo, se corre el riesgo de politizar a las autoridades tradicionales.

Ámbito de competencia

88. Como ponen de manifiesto los ejemplos mencionados, existe una gran diversidad en los ámbitos de competencia que los pueblos indígenas han podido controlar, que van desde un amplio autogobierno territorial hasta la participación en la gobernanza de un sector determinado, normalmente relacionado con la cultura, la educación, los idiomas, la justicia y la salud, entre otros. Se necesita más orientación sobre lo que entraña el derecho al autogobierno y a la autonomía en los “asuntos internos y locales”.

Valores culturales y buena gobernanza

89. Si se documentaran los valores culturales singulares que rigen los sistemas de gobernanza indígena, se podría llegar a entender mejor y respetar en mayor medida su funcionamiento, por ejemplo, a la hora de obtener el consentimiento y de hacer frente a los conflictos dentro de las comunidades indígenas. La evaluación también debería examinar la gobernanza interna, en particular en lo que respecta a la representación de las mujeres y de otros grupos minoritarios en los sistemas de gobernanza indígena.

Vías de autogobierno

90. Sobre la base de la experiencia adquirida en procesos en los que los pueblos indígenas y los Estados han colaborado para reconocer y promover el derecho de los pueblos indígenas al autogobierno, un estudio futuro podría ayudar a documentar las medidas orientadas a un mayor autogobierno. Un primer paso fundamental hacia ese objetivo sería el reconocimiento de los pueblos indígenas y de sus propias instituciones y organizaciones. Ese reconocimiento incluiría la derogación de las leyes restrictivas y la reducción de los procesos de registro burocrático, que a menudo siguen constituyendo un problema.

Derechos a las tierras, los territorios y los recursos y al consentimiento libre, previo e informado

91. El derecho al autogobierno se plasma de manera concreta en el modo en que los pueblos indígenas son capaces de decidir realmente sus propias prioridades en lo que se refiere al uso y la gestión de sus tierras, territorios y recursos. Esto incluye la forma en que se les consulta y el modo en que se obtiene su consentimiento libre, previo e informado cuando se elaboran los proyectos y las políticas que afectan a sus tierras, territorios y recursos. Esta sigue siendo una esfera de preocupación fundamental para la Relatora Especial; se debe trabajar con más empeño para salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos y para garantizar una consulta y un consentimiento adecuados, por ejemplo, facilitando la participación de los pueblos indígenas a la definición de los procesos convenidos de “consulta sobre la consulta”.

Resistencia frente a las presiones externas

92. Es necesario comprender mejor las repercusiones que los factores externos, como la usurpación, los proyectos de desarrollo económico, el cambio climático y la criminalización de los pueblos indígenas, tienen en los sistemas de gobernanza indígena.

IV. Observaciones finales

93. **Los sistemas de gobernanza indígena han demostrado su resiliencia durante siglos, representando a los pueblos indígenas y adoptando decisiones en su nombre de conformidad con sus culturas, valores y tradiciones. Siguen desempeñando un papel fundamental en la vida de millones de pueblos indígenas de todo el mundo y son factores decisivos para garantizar sus derechos, en particular a la libre determinación y al desarrollo que ellos mismos decidan.**

94. **Los sistemas de gobernanza indígena a menudo han resultado más eficaces que los agentes externos a la hora de prestar servicios y garantizar el bienestar y los derechos de los pueblos indígenas. Además, contribuyen a la reducción de los conflictos, la adaptación al cambio climático, la conservación y la protección de**

la naturaleza, el establecimiento de servicios sociales adecuados desde el punto de vista cultural, el progreso económico y el logro de otros muchos resultados positivos.

95. A la luz de la Agenda 2030, incluir a los pueblos indígenas, a través de sus propias instituciones y representantes, en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es fundamental para garantizar que las iniciativas de desarrollo tengan éxito y que no se deje atrás a los pueblos indígenas. Los informes sobre las visitas a los países y las anteriores recomendaciones de la Relatora Especial pueden proporcionar orientaciones útiles en lo que se refiere a la implementación de la Agenda 2030 en favor de los pueblos indígenas en el plano nacional, en consonancia con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y otros instrumentos de derechos humanos.

96. En el presente informe, la Relatora Especial ha tratado de ofrecer una sinopsis inicial del tema de los pueblos indígenas y el autogobierno, y lo desarrollará mediante la celebración de consultas con los pueblos indígenas y los Estados a fin de reseñar los diferentes sistemas de gobernanza indígena y formular recomendaciones fundamentales. Se insta a los Estados y los pueblos indígenas a que participen activamente en el debate, en particular presentando buenas prácticas y soluciones para superar los desafíos pendientes relacionados con el derecho de los pueblos indígenas al autogobierno.
