



**CIDH** Comisión Interamericana de Derechos Humanos

# Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales



**OEA**

Más derechos para más gente



**OEA** | Más derechos  
para más gente

**CIDH** Comisión  
Interamericana de  
Derechos Humanos

OEA/Ser.L/V/II.

Doc. 413

28 diciembre 2021

Original: español

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

# Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales

2021

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights.

Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales / Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 28 de diciembre de 2021 / Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

p.; cm. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L/V/II)

ISBN 978-0-8270-7428-6

1. Human rights—Indigenous Peoples.
2. Indigenous Rights.
3. Self Determination.
4. Sovereignty. I. Title. II. Series.

OEA/Ser.L/V/II. Doc.413/21

## COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

### Miembros

---

Antonia Urrejola

Flávia Piovesan

Julissa Mantilla Falcón

Esmeralda Arosemena de Troitiño

Joel Hernández

Margarette May Macaulay

Edgar Stuardo Ralón Orellana\*

### Secretaria Ejecutiva

---

Tania Reneaum Panszi

### Jefa de Gabinete de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH

---

Norma Colledani

Secretaria Ejecutiva Adjunta para el Monitoreo, Promoción y Cooperación Técnica en Derechos Humanos

---

María Claudia Pulido

### Secretaria Ejecutiva Adjunta para el Sistema de Casos y Peticiones

---

Marisol Blanchard Vera

\*Al momento de la aprobación del informe el Comisionado Edgar Stuardo Ralón Orellana anunció un voto razonado por escrito, el cual se recibió en la Secretaría Ejecutiva con posterioridad al vencimiento del plazo reglamentario.

Derecho a la libre determinación de Pueblos Indígenas y Tribales

Aprobado por la Comisión Interamericana de  
Derechos Humanos el 28 de diciembre de 2021

# ÍNDICE

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	13
<b>CAPÍTULO 1   INTRODUCCIÓN</b>	21
A. Antecedentes del trabajo de la CIDH	26
B. Objetivos y alcance	30
C. Metodología y agradecimientos	31
<b>CAPÍTULO 2   DISCUSIONES SOBRE EL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN EL DERECHO INTERNACIONAL</b>	31
A. El origen de la libre determinación desde la perspectiva de los pueblos indígenas y tribales	31
B. La libre determinación de los pueblos indígenas y tribales en el derecho internacional	36
C. Responsabilidades de los Estados en relación con el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales	40
<b>CAPÍTULO 3   ESTÁNDARES INTERAMERICANOS APLICABLES AL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES</b>	47
A. Elementos del derecho a la libre determinación en los instrumentos y jurisprudencia del SIDH	47
1. Autoidentificación y reconocimiento de los pueblos indígenas y tribales	48
2. Identidad cultural y no discriminación	53
a. Identidad cultural	53
b. No discriminación	58
3. Propiedad colectiva, tierras, territorios y recursos naturales	61
a. Garantías en torno a las tierras y territorios	62
b. Autonomía o autogobierno territorial con base en el derecho propio	63
c. Fragmentación del territorio indígena y tribal	65
d. Estructuración territorial desde lo local	66
e. Modelos de desarrollo y crisis climática	67
f. Experiencias	68
g. Fragmentación del territorio por fronteras estatales	69
Derecho a la libre determinación de Pueblos Indígenas y Tribales	

4.	Derechos políticos y de participación	72
a.	Dimensión interna	75
b.	Dimensión externa	78
5.	Consulta y consentimiento libre, previo e informado	81
6.	Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales	88
a.	Dimensión interna de la autonomía vinculada a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales	89
b.	Dimensión externa de la autonomía vinculada a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales	92
B.	Enfoques aplicados por la CIDH en relación con el derecho de los pueblos indígenas y tribales a la libre determinación	93
1.	Carácter reparador de la libre determinación	93
2.	Enfoque de interculturalidad	95
3.	Enfoque de transversalidad	97
4.	Enfoques de género e intergeneracional	98
<b>CAPÍTULO 4   BUENAS PRÁCTICAS Y OBSTÁCULOS PARA EL EJERCICIO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES</b>		<b>103</b>
<hr/>		
A.	Reconocimiento de la libre determinación en los ordenamientos jurídicos de los Estados Americanos	103
1.	Tratados y acuerdos entre los Estados y pueblos indígenas y tribales	104
2.	Reconocimiento de la autonomía y libre determinación indígena en la región Latinoamericana	106
3.	Reconocimiento de la libre determinación en el marco de la interculturalidad y pluriculturalidad	109
4.	Reconocimiento de la autonomía, autogobierno y territorios	110
5.	Reconocimiento del derecho propio, sistemas de justicia y jurisdicción indígenas	114
B.	Prácticas y experiencias de los pueblos indígenas y tribales en el ejercicio de la libre determinación	117
1.	Instituciones representativas propias	117
2.	Estatutos y otros instrumentos normativos de autogobierno y gestión territorial	119
a.	Nación Mayangna – Nicaragua	119
b.	Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampís - Perú	120
c.	Pueblo Kichwa de Sarayaku – Ecuador	122
d.	Planes de vida	123

3.	Conformación de entidades territoriales, municipales y otras entidades políticas administrativas con base en la autonomía indígena	124
a.	Procesos de acuerdo de reclamaciones de tierras, autogobierno indígena y otros procesos de reclamación en Canadá	124
b.	Procesos de autonomía a nivel municipal en México	127
4.	Territorios indígenas como entidades político-administrativas en la Amazonía Colombiana	129
5.	Sistemas de justicia y jurisdicción	130
6.	Sistemas propios de protección y seguridad	132
a.	La Guardia Indígena y la Guardia Cimarrona en Colombia	132
b.	Policía Comunitaria Indígena de Guerrero, México	133
7.	Protocolos autónomos de consulta y otros instrumentos de consulta y consentimiento	134
8.	Respuestas y estrategias ante la pandemia de COVID-19	137
C.	Obstáculos para el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales	139
1.	Desafíos en el reconocimiento de los pueblos indígenas y tribales	139
2.	Desafíos en el respeto a estructuras representativas propias	142
3.	Desafíos en los procedimientos para el reconocimiento de autonomías indígenas y entidades territoriales indígenas	146
4.	Reconocimiento, protección y garantía de derechos a tierras, territorios y recursos naturales	148
5.	La falta de reconocimiento y límites impuestos a los sistemas de justicia y jurisdicción	153
6.	Soberanía alimentaria, cambio climático y derechos económicos, sociales, culturales y ambientales	158
<b>CAPÍTULO 5   CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>		<b>163</b>

***“La libre determinación es lo que nace con nosotros, es inmanente y es la expresión de lo que somos en relación con los otros, en un marco de respeto mutuo”<sup>1</sup>.***

***“La libre determinación no sólo involucra a los seres humanos, es todo lo que nos rodea...Es parte de la naturaleza que está afuera, el medio ambiente, el ecosistema, la atmósfera, las tierras, los recursos. Todos esos componentes definen cuál es nuestra libre determinación. Tenemos que respetar esas existencias. Todo es perfecto.”<sup>2</sup>.***

***“Construiremos nuestra autonomía haciendo, sudando, actuando, resolviendo nuestros problemas; invitando al Estado a que contribuya en este proceso”<sup>3</sup>.***

---

<sup>1</sup> Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana y Gaia Amazonas, Respuesta al Cuestionario de CIDH para el Informe Temático sobre el Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales (2021).

<sup>2</sup> Intervención de Navajo Human Rights Commission, en Reunión de CIDH con representantes indígenas de Estados Unidos, 17 de mayo de 2021.

<sup>3</sup> Intervención de Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis (Perú) en reunión con CIDH sobre gobiernos autónomos indígenas en Perú y Bolivia, 21 de mayo 2021.



# RESUMEN EJECUTIVO



## Resumen Ejecutivo

1. En el marco de su labor de monitoreo y promoción de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha observado que los pueblos indígenas y tribales a lo largo de las Américas han invocado el derecho a la autodeterminación o libre determinación en la defensa de sus tierras y territorios ancestrales, recursos naturales, culturas, formas de vida y de organización y representación política, y otros derechos.
2. A nivel internacional, se han dado importantes avances en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en las últimas décadas. Ello incluye, por ejemplo, la aprobación de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Declaración de las Naciones Unidas (ONU) sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que reconocen el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, consistente en el derecho de determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural. Asimismo, en décadas más recientes, las constituciones y legislaciones de varios Estados americanos han dado diversos grados de reconocimiento a los derechos a la autonomía y a la libre determinación. En otros estados, derechos a la autonomía, autogobierno y/o libre determinación figuran en tratados o acuerdos suscritos entre pueblos indígenas y Estados desde tiempos coloniales hasta la actualidad.
3. A pesar del reconocimiento de este derecho a nivel internacional y en algunos Estados, los pueblos indígenas enfrentan desafíos en poder ejercerlo en la práctica. La CIDH ha observado que los problemas de derechos humanos que enfrentan apuntan hacia la necesidad de un mayor reconocimiento y fortalecimiento de su derecho a la libre determinación. En informes y casos recientes, la CIDH ha evolucionado en su entendimiento sobre el vínculo de la libre determinación con otros derechos fundamentales como los derechos a sus tierras, territorios y recursos naturales, y en relación con la identidad cultural, debido proceso y otros. No obstante, se requiere una consolidación del entendimiento de esos derechos desde un enfoque específico en el derecho a la libre determinación. Por lo anterior, la CIDH ha decidido publicar el presente informe sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales con el objetivo de dilucidar los estándares internacionales en relación con este derecho y su aplicación a los pueblos indígenas y tribales.

4. En el capítulo 2 del Informe, la CIDH aborda las discusiones sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales en el derecho internacional. El capítulo da cuenta de cómo representantes de los pueblos indígenas y tribales conceptualizan y materializan el derecho a la libre determinación. En ese sentido, manifestaron a la CIDH que la libre determinación es un derecho inherente y preexistente desde sus propias cosmovisiones, historias y derecho propio, y que no proviene de las leyes nacionales ni del derecho internacional, sino que es un derecho originario. En el derecho internacional de los derechos de los pueblos indígenas, el derecho a la libre determinación se fundamenta en diversos instrumentos internacionales. Ello incluye a través de un reconocimiento expreso, como es el caso de las Declaraciones Americanas y de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas. Asimismo, importantes elementos constitutivos de este derecho se reflejan en otros tratados internacionales, como el Convenio 169 de la OIT, y también en la doctrina y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
5. La concreción del derecho a la libre determinación daría lugar a diferentes medidas que tomen en cuenta y armonizan las aspiraciones de cada pueblo indígena y tribal dentro de un Estado. Por tanto, deben ser contextualizadas a las circunstancias, características y aspiraciones particulares de los pueblos indígenas y tribales. El derecho a la libre determinación debe ser entendido como la base del diálogo para la construcción de una nueva relación entre estos pueblos y los Estados que puede dar lugar a arreglos específicos para que dichos pueblos puedan determinar su desarrollo económico, social y cultural, y otros aspectos de la libre determinación. Los Estados tienen la obligación de adecuar su derecho interno a los estándares interamericanos de derechos humanos, lo que implica la revisión de leyes, procedimientos y prácticas para fortalecer y asegurar el goce efectivo y práctico de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales, por medio del respeto a su derecho a la libre determinación.
6. En el capítulo 3, la Comisión analiza los estándares y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en relación con distintos elementos constitutivos de la libre determinación. La CIDH resalta que no hay una sola forma de ejercer el derecho a la libre determinación, por tanto, los estándares a los que la CIDH se refiere no deben entenderse como elementos predefinidos ni mucho menos uniformizantes. El contenido de este derecho se da en su ejercicio y se reacomoda en relación con modificaciones en las relaciones históricas, las condiciones políticas y las transformaciones culturales. Los elementos constitutivos de la libre determinación analizados incluyen: la autoidentificación y reconocimiento de los pueblos indígenas y tribales; la identidad cultural y no discriminación; la propiedad colectiva, tierras, territorios y recursos naturales; derechos políticos y de participación; la consulta y consentimiento libre, previo e informado; y derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

7. En el mismo capítulo, la CIDH expone varios enfoques particulares con los que debe entenderse e implementarse la libre determinación. El enfoque reparador consiste en reconocer que el derecho a la libre determinación es un elemento central para la reparación colectiva por las violaciones históricas y sistemáticas de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales. La existencia de instrumentos internacionales específicos sobre estos pueblos y la afirmación explícita del derecho a la libre determinación supone reconocer su negación, tanto histórica como presente, y la necesidad de remediarla. Desde una perspectiva de justicia, se orienta a remediar las consecuencias del establecimiento de relaciones históricas desiguales entre grupos étnico-culturales durante la colonización.
8. El enfoque de interculturalidad consiste en reconocer la coexistencia de diversidad de culturas en la sociedad, que deben convivir con una base de respeto hacia sus diferentes cosmovisiones, derechos humanos y derechos como pueblos. Este enfoque puede incluir al menos dos dimensiones: (i) distribución del poder en la toma de decisiones sobre sus propias prioridades de desarrollo y control de sus vidas, y (ii) el nivel de reconocimiento de sus diferencias culturales, sin que ello sea motivo de exclusión o discriminación.
9. La Comisión también enfatiza el enfoque de transversalidad en el sentido de que el derecho a la libre determinación marca la pauta en cómo el Estado debe garantizar el resto de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales. Por tanto, los Estados deben adoptar medidas transversales para garantizar el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales en su legislación y aparato estatal, como el punto de partida para la garantía de los demás derechos reconocidos a favor de estos colectivos en los tratados e instrumentos de derechos humanos y en su derecho interno.
10. Asimismo, la CIDH ha tomado nota de que las mujeres indígenas y tribales han enfrentado y siguen enfrentando múltiples formas de discriminación por razones de género, etnicidad y situación de pobreza que exacerban su exposición a violaciones de derechos humanos en diferentes contextos. En vista de eso, la CIDH ha señalado que el enfoque de género, acompañado por el enfoque intercultural, permite reconocer la especial posición de las mujeres indígenas y tribales, y adoptar medidas culturalmente adecuadas que garanticen el goce de sus derechos y libertades fundamentales.
11. Por otro lado, la CIDH también ha resaltado la solidaridad intergeneracional como un enfoque necesario para abordar los derechos de los pueblos indígenas y tribales, dada la especial importancia que estos pueblos atribuyen a los antepasados y a las futuras descendencias. Dicho enfoque se entiende como la cohesión social entre generaciones, lo que se manifiesta en un fuerte compromiso con los valores y las experiencias transmitidas a través de la memoria oral, así como en la necesidad de replicar esos conocimientos. La CIDH toma nota de la información recibida de parte de representantes de

pueblos indígenas y tribales que dan cuenta de la manera en que los enfoques de género e intergeneracional han sido incorporados, particularmente en relación con los procesos de elección, composición y trabajo de sus liderazgos y organizaciones representativas.

12. El capítulo 4 aborda buenas prácticas y obstáculos para el ejercicio a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales. En la primera sección, se presentan ejemplos en que la libre determinación y/o elementos constitutivos de este derecho como la autonomía, autogobierno, derechos territoriales, el derecho propio y sistemas de justicia y jurisdicción propios de estos pueblos, han sido reconocidos o implementado a través de tratados, acuerdos u otros arreglos constructivos, constituciones y legislaciones nacionales, y diversas iniciativas y programas desarrolladas por entidades judiciales en distintos Estados de las Américas. La segunda sección destaca varias prácticas y experiencias de los pueblos indígenas y tribales en el ejercicio de la libre determinación que pudieran servir de referencias y brindar lecciones aprendidas para otros pueblos. Estas incluyen: instituciones representativas propias desarrolladas por estos pueblos; estatutos y otros instrumentos normativos de autogobierno y gestión territorial; procesos de conformación de entidades territoriales, municipales y otras entidades políticas administrativas con base en la autonomía indígena; sistemas de justicia y jurisdicción; sistemas propios de protección y seguridad; protocolos autónomos de consulta y otros instrumentos de consulta y consentimiento; y respuestas y estrategias ante la pandemia de COVID-19.
13. La tercera sección del capítulo aborda los desafíos y obstáculos que los pueblos indígenas y tribales enfrentan para el ejercicio de su libre determinación. La Comisión toma nota de desafíos que se presentan por limitaciones en los marcos jurídicos y políticos nacionales de algunos Estados que afectan el derecho a la identificación y reconocimiento como pueblos diferenciados, y/o aspectos colectivos de sus derechos. Un problema denunciado reiteradamente por representantes de pueblos indígenas y tribales tiene que ver con los desafíos en el ejercicio de su derecho a elegir autoridades verdaderamente representativas y la interferencia a sus propios sistemas de elección de autoridades, todo lo cual socava el ejercicio de su autogobierno y libre determinación. De igual manera, se informó sobre desafíos que presentan los procedimientos para el reconocimiento de autonomías indígenas y entidades territoriales indígenas en países con marcos jurídicos avanzados en ese sentido. Asimismo, otro desafío importante tiene que ver la falta de una implementación efectiva de legislaciones nacionales para garantizar el reconocimiento, protección y garantía de los derechos a las tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas y tribales.
14. Por otro lado, se informó a la Comisión sobre los desafíos que presenta el no reconocimiento de los sistemas jurídicos propios de los pueblos indígenas y tribales en algunos Estados, la falta de mecanismos de coordinación ente los sistemas de justicia de estos pueblos y los de los Estados, así como los diversos

- límites impuestos a dichos sistemas con respecto a competencias material, personal y territorial, o los desafíos que se presentan con la revisión judicial de decisiones adoptadas por autoridades de justicia indígenas o tribal. Asimismo, se abordan los desafíos relacionados con la soberanía alimentaria y los impactos del cambio climático en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en estos pueblos, lo que también incide en la capacidad de ejercer la libre determinación.
15. Por último, la Comisión presenta una serie de conclusiones y recomendaciones dirigidas a los Estados en el objetivo de contribuir a los esfuerzos en el reconocimiento e implementación del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales.
  16. En las Américas, persisten importantes desafíos en el reconocimiento y goce pleno de la libre determinación y derechos conexos. Existen importantes brechas en el cumplimiento de los marcos normativos y políticos favorables a los derechos de estos pueblos en diversos Estados, así como de los estándares internacionales e interamericanos sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales.
  17. Entre los principales problemas señalados de manera reiterada, se debe mencionar la falta de respeto y reconocimiento de las instituciones representativas de los pueblos indígenas y tribales y sus procesos de toma de decisiones, particularmente cuando existen intereses, económicos, comerciales, políticos, militares u otros sobre las tierras y territorios de estos pueblos. Los principales escenarios de confrontación han girado en torno a proyectos de explotación de recursos naturales e interpretaciones divergentes entre estos pueblos y autoridades estatales u otros actores sobre la implementación de la consulta y el consentimiento previo, libre e informado. Es evidente que tal situación requiere el replanteamiento de la consulta y consentimiento desde un enfoque basado en el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales. El reconocimiento de la libre determinación de estos pueblos debe ser comprendido como una medida reparativa frente a violaciones históricas y contemporáneas a sus derechos humanos.
  18. Otro obstáculo considerable es la situación de violencia que enfrentan a raíz de la presencia e invasión de sus tierras por terceros, ya sea personas involucradas en actividades madereras, mineras, ganaderas o narcotráfico. Situaciones de conflicto armado y sus secuelas continúan siendo fuentes de grave riesgo y amenaza contra la supervivencia física y cultural de dichos pueblos. Asimismo, situaciones de criminalización, estigmatización, violencia, amenaza y muerte contra personas de liderazgo de dichos pueblos, y los impactos diferenciados de estas situaciones para las mujeres de estos pueblos representa otro grave obstáculo a la libre determinación.

19. Las desigualdades estructurales en el acceso a salud, educación, agua y la precariedad de su seguridad o soberanía alimentaria en muchos casos han sido agravadas por la pandemia de COVID-19, lo que ha supuesto impactos diferenciados y desproporcionados en estos pueblos, todo lo cual también afecta el ejercicio a la libre determinación.
20. La Comisión formula una serie de recomendaciones dirigidas a los Estados con el objetivo de contribuir a los esfuerzos en el reconocimiento e implementación de este derecho. Estas recomendaciones incluyen la adopción de medidas para garantizar el derecho de los pueblos indígenas y tribales a ejercer de manera práctica y efectiva la libre determinación, en el marco de sus propios procedimientos, instituciones y concepciones del mundo, así como líneas de acción para reforzar y garantizar los importantes derechos o elementos constitutivos de la libre determinación señalados a lo largo del informe.

**CAPÍTULO 1**

**INTRODUCCIÓN**



## INTRODUCCIÓN

21. Los pueblos indígenas y tribales de las Américas son pueblos diferenciados, cada uno con su historia, cultura, identidad y organización social y política propia. Asimismo, tienen sus propias historias y experiencias en relación con los procesos de colonización que marcan el origen y conformación de los actuales Estados americanos.
22. Desde antes de la colonización europea en las Américas, los pueblos indígenas han mantenido sus propias lenguas, culturas, religiones, cosmovisiones, sistemas de gobierno, administración de justicia y desarrollo económico. Como otros pueblos a lo largo de la historia humana, desarrollaron sus propias modalidades y estructuras de representación y organización política social y comunitaria para poder desarrollarse en lo económico, social y político en sus propias tierras y territorios. Además, han mantenido sistemas culturales y de conocimientos de sus respectivos entornos naturales que se basan en su profunda relación con sus tierras y territorios, todo lo cual se entrelaza con su identidad, sus historias sobre sus orígenes como pueblos diferenciados y las relaciones entre sus integrantes, y con integrantes de otros pueblos y nacionalidades, así como otros seres vivos.
23. Desde finales del siglo XV el proceso de colonialismo ha supuesto una amenaza continua para la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas que, junto con campañas militares y de exterminio y políticas de asimilación cultural a lo largo de los siglos, produjo cambios drásticos y profundos en las vidas, culturas e instituciones sociales, políticas y económicas de los pueblos indígenas de las Américas. Tal como reconocen los preámbulos de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: “los pueblos indígenas han sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y de haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos, lo que les ha impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses”<sup>4</sup>.
24. Todo lo anterior ha inhibido su capacidad de gozar plenamente de sus derechos humanos como pueblos y colectivos. Para muchos pueblos indígenas del

---

<sup>4</sup> [Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas](#), adoptada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007, Preámbulo; y [Declaración Americana Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas](#), AG/RES. 2888 (XLVI-0/16)(15 de junio de 2016), preámbulo.

- continente, vieron socavada su capacidad de determinar sus propios destinos en los ámbitos social, cultural, político y económico. En fin, de poder autodeterminarse como pueblos, comunidades, naciones y nacionalidades.
25. La historia del continente americano también ha sido marcada por el legado de la esclavitud de personas traídas desde África y la consecuente discriminación, violencia y exclusión de dichas personas. En varios países del continente, algunos afrodescendientes se mantienen como colectivos étnica y culturalmente diferenciados que comparten una identidad, origen, historia y tradición común. Ello incluye, por ejemplo, el pueblo Marroon en Surinam, las comunidades quilombolas y comunidades tradicionales en Brasil o las comunidades afrodescendientes en Colombia y Ecuador<sup>5</sup>. Otros pueblos atravesaron procesos de sincretismo con pueblos indígenas en la región, dando lugar a grupos étnicos diferenciados, como los Garífuna que habitan la costa atlántica de Honduras, Guatemala y Belice, entre otros.
26. Como ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la “Comisión Interamericana”, la “Comisión” o la “CIDH”) anteriormente, se trata de sociedades dinámicas, no estáticas, que han atravesado procesos de cambio a través de los años y que mantienen en todo o en parte instituciones sociales, culturales o económicas propias<sup>6</sup>. Al ser colectivos que también requieren una atención especial, la Comisión ha aplicado el concepto de pueblo tribal, bajo el artículo 1.a del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entendidos como aquellos pueblos que no son indígenas u originarios a la región que habitan, pero que al igual que los pueblos indígenas, comparten unas condiciones que los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional<sup>7</sup>. En ese sentido, también son pueblos diferenciados cuyos derechos de poder determinar sus destinos en lo social, cultural, político y económico han sido afectados por factores históricos y discriminación estructural en los Estados que habitan
27. La CIDH ha observado que la discusión respecto el derecho a la autodeterminación o libre determinación<sup>8</sup> de los pueblos indígenas y tribales de

<sup>5</sup> CIDH. Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción y desarrollo. OEA/Ser.L/V/II.(31 de diciembre de 2015), párr. 28; CIDH. Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía. OAS/Ser.L/V/II. (29 de septiembre 2019), párrs. 7.

<sup>6</sup> CIDH. Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción y desarrollo. OEA/Ser.L/V/II.(31 de diciembre de 2015), párr. 28.

<sup>7</sup> CIDH. Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía. OAS/Ser.L/V/II. (29 de septiembre 2019), párr. 7.

<sup>8</sup> En el presente informe, la CIDH utilizará predominantemente el término “libre determinación” tal como se utiliza en los principales instrumentos del derecho internacional de derechos humanos, como se verá a lo largo de este informe. Distintas fuentes citadas en el informe también se refieren a la “autodeterminación”, que se

las Américas ha revestido particular importancia en las demandas actuales de estos pueblos por el respeto a sus derechos. Los pueblos indígenas y tribales a lo largo de las Américas han invocado este derecho en distintos contextos y escenarios relacionados principalmente con la defensa de sus tierras y territorios ancestrales, recursos naturales, culturas, formas de vida y de organización y representación política, entre otros derechos. Estas demandas actuales surgen de las violaciones estructurales de derechos humanos que han sufrido los pueblos indígenas y tribales.

28. A nivel internacional, se han dado importantes avances en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en las últimas décadas. Los pueblos indígenas del continente americano y de otras regiones han afirmado sus derechos como pueblos diferenciados, poniendo énfasis en el valor de sus culturas e instituciones sociales, políticas y económicas y el apego a sus tierras y territorios ancestrales, así como el derecho a la libre determinación. Ello ha resultado entre otros logros en la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007 (“Declaración ONU sobre pueblos indígenas”) y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas a nivel de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 2016 (“Declaración Americana sobre pueblos indígenas”) que reconocen el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, consistente en el derecho de determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural<sup>9</sup>. Ambas declaraciones recogen el derecho a la libre determinación aplicable a todos los pueblos en general de conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, (véase infra Cap. 2).
29. Asimismo, en décadas más recientes, las constituciones y legislaciones de varios Estados americanos, como se verá en el Cap. 4, han dado diversos grados de reconocimiento a los derechos a la autonomía y a la libre determinación, como Bolivia, México, Ecuador, Nicaragua y Colombia. Otros países, como Canadá y Estados Unidos tienen una larga historia de tratados suscritos entre los pueblos indígenas y los gobiernos que pueden interpretarse como la base para el reconocimiento jurídico de la libre determinación indígena.
30. A pesar del reconocimiento de este derecho a nivel internacional y al interior de algunos Estados, los pueblos indígenas y tribales enfrentan desafíos en poder ejercerlo en la práctica. La Comisión observa la existencia de tensiones y divergencias en el entendimiento sobre el contenido y alcance de este derecho.

---

usará de manera sinónima en el informe, o a la autonomía, siendo esta última un importante componente de la libre determinación.

<sup>9</sup> [Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas](#), adoptada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007, Artículo. 3; y [Declaración Americana Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas](#), AG/RES. 2888 (XLVI-0/16)(15 de junio de 2016), Artículo III.

Por ejemplo, la reivindicación de este derecho por los pueblos indígenas ha sido caracterizada erróneamente como atentatoria contra la integridad territorial de los Estados. En otras situaciones, el ejercicio de este derecho se ve limitado por la falta de recursos para el desarrollo y funcionamiento de las instituciones propias de los pueblos indígenas y tribales, o limitaciones impuestas a facultades como la jurisdicción indígena.

31. Asimismo, uno de los principales desafíos actuales gira en torno a los intereses de gobiernos y otros actores externos que buscan el acceso a tierras y recursos naturales en territorios indígenas y tribales, para proyectos de desarrollo o explotación de recursos naturales. En otros Estados, enfrentan actividades ilegales o de crimen organizado que afectan sus territorios. No obstante estos obstáculos, los pueblos indígenas y tribales mantienen su deseo de poder determinar sus propios destinos y perseguir su desarrollo económico, social y cultural en convivencia con los Estados y las sociedades nacionales.
32. En el marco de su labor de monitoreo y promoción de los derechos de los pueblos indígenas y tribales, a través de informes, peticiones y casos, audiencias y otras actividades, la CIDH ha observado que los problemas de derechos humanos que enfrentan esos pueblos apuntan hacia la necesidad de un mayor respeto y ejercicio práctico y efectivo de su derecho a la libre determinación. Como se verá adelante, dichos pueblos consideran que este es un derecho inherente y preexistente y de fundamental importancia para el ejercicio de sus otros derechos individuales y colectivos. La CIDH observa que la reivindicación de este derecho “responde a las aspiraciones de los pueblos indígenas de todo el mundo de determinar su propio destino en condiciones de igualdad y de participar efectivamente en el proceso de adopción de decisiones que los afecten. El derecho a la libre determinación es un derecho fundamental, sin el cual no pueden ejercerse plenamente los derechos humanos de los pueblos indígenas, tanto los colectivos como los individuales”<sup>10</sup>.
33. La CIDH ha constatado los esfuerzos de los pueblos indígenas y tribales de poder implementar de manera práctica y efectiva<sup>11</sup> su derecho a la libre determinación y del apoyo que han solicitado a los organismos internacionales de derechos humanos para tal fin. Ello ha incluido solicitudes al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a que a través de sus mecanismos se pronuncie sobre el alcance y contenido del derecho a la libre determinación y

<sup>10</sup> ONU Consejo de Derechos Humanos, [Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, A/HRC/12/34](#) (15 de julio de 2009), párr. 41.

<sup>11</sup> Corte Europea de Derechos Humanos. *Kutic v. Croatia* (2002), párr. 25.

que formule recomendaciones específicas a los Estados para su debida implementación<sup>12</sup>.

34. Asimismo, la CIDH parte de considerar que basar la relación de los Estados con los pueblos indígenas y tribales en el respeto y reconocimiento a sus formas propias expresión de autonomía y libre determinación permite revertir legados históricos de discriminación, racismo y colonialismo. Ello supone superar relaciones basadas en paradigmas de asimilación o dominación que han marcado por siglos la vida de los pueblos indígenas y tribales en el continente, para pasar a permitir y fortalecer su autoafirmación a través del diálogo entre culturas, desde la igualdad plena. En este sentido, la CIDH es de la convicción de que el respeto y ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales presenta una oportunidad para fortalecer la legitimidad del Estado desde lo local, reforzando así democracias plenamente inclusivas.
35. Por otro lado, la Comisión también considera que el reconocimiento y fortalecimiento de la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales también coadyuvaría a dar protagonismo a otras formas de concepciones del mundo y de relacionamiento con el entorno natural que pueden aportar importantes lecciones en el marco de los esfuerzos mundiales para combatir la crisis climática. De igual manera, como se verá adelante, la crisis mundial de pandemia de COVID-19 agravó la situación de exclusión y discriminación estructural que estos pueblos han enfrentado en el acceso a la salud y otros derechos humanos, por lo que las medidas de autoprotección, promoción de propios conocimientos medicinales y otras iniciativas propias desarrollados por diversos pueblos indígenas y tribales como ejercicio de la libre determinación resultaron fundamentales para su supervivencia física y cultural. En ese sentido, la CIDH considera que la capacidad de los pueblos indígenas y tribales de poder mantener sus culturas, conocimientos tradicionales, tierras y territorios ancestrales, sistemas propios de gobierno y gobernanza territorial y otros elementos esenciales para su libre determinación reviste particular importancia en brindar respuestas a diversos problemas mundiales.
36. Por todo lo anterior, la CIDH ha decidido publicar el presente informe sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales con el

<sup>12</sup> En marzo de 2019, la CIDH junto a la Relatoría Especial de la ONU para los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Foro Permanente de la ONU para las Cuestiones Indígenas, el Mecanismo de Expertos de la ONU para los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA) organizaron un Seminario Internacional sobre *“Derechos de los Pueblos Indígenas a la autonomía y autogobierno como manifestación del derecho a la autodeterminación”* realizado en México. Los representantes indígenas que participaron en este seminario intercambiaron experiencias positivas y discutieron los desafíos que enfrentan en consolidación de sus modelos de autonomía y las preocupantes brechas de implementación que socavan su ejercicio. Asimismo, solicitaron a los órganos internacionales de derechos humanos que adopten un rol más activo en promover la implementación de este derecho y que adopten las medidas necesarias para evitar retrocesos en el reconocimiento de este derecho por los Estados. CIDH, *“Culmina con éxito el Seminario Internacional sobre Derechos de los Pueblos Indígenas a la autonomía y autogobierno”*, Comunicado de Prensa (15 de marzo de 2019).

objetivo de dilucidar los estándares internacionales en relación con este derecho y establecer la postura definitiva sobre su aplicación a los pueblos indígenas y tribales.<sup>13</sup>

## A. Antecedentes del trabajo de la CIDH

37. El derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales ha figurado en la discusión y análisis sobre otros derechos humanos en distintos informes de la Comisión Interamericana que analizan la doctrina y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante “Sistema Interamericano” o “SIDH”). Como se verá a continuación, ha habido una evolución positiva en el entendimiento de este derecho en sintonía con los estándares internacionales. Sin embargo, el tratamiento del tema ha sido disperso por lo que se requiere un abordaje integral.
38. En su informe de 1983 sobre la situación de derechos humanos del pueblo miskito en Nicaragua, la CIDH investigó y documentó denuncias de violaciones de derechos humanos a raíz de actos de violencia por parte del Estado contra personas integrantes de dicho pueblo, que incluían denuncias relacionadas con los derechos a la identidad cultural, idioma, religión y libre determinación. Pese que en esa oportunidad la CIDH concluyó que “en el estado actual del Derecho Internacional se ampara solamente el reclamo en cuanto a la preservación de su cultura, la práctica de su religión y el uso de su propio idioma, pero ello no se extiende al derecho a la libre determinación o autonomía política”<sup>14</sup>, toma nota de la evolución del reconocimiento de ese derecho que ha sido expresamente incluido por los Estados en las Declaraciones Americana y de las Naciones Unidas sobre pueblos indígenas.
39. En su informe de 2009 sobre Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales, al referirse a los avances normativos y jurisprudenciales internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas, la Comisión reconoció la relación directa entre la libre determinación

<sup>13</sup> Si bien, el presente informe analizará los desarrollos normativos internacionales que se han centrado en los derechos colectivos de los pueblos indígenas, la Comisión reitera la relevancia de dichos estándares y su aplicación a los pueblos y comunidades afrodescendientes tribales del continente americano. CIDH. [Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía](#). OAS/Ser.L/V/II. (29 de septiembre 2019), párr. 7; CIDH. [Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos](#). OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009. párr. 34.

<sup>14</sup> CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos de un sector de la población nicaragüense de origen Miskito*, OEA/Ser.L/V/II.62. 29 noviembre 1983, Tercera Parte, Conclusiones A.1.

y los derechos sobre la tierra y los recursos naturales<sup>15</sup>. En ese marco, tomó nota de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte Interamericana”, “Corte IDH”, o solamente “Corte”) en el caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam de 2007 que estableció que el derecho a la propiedad bajo el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos también comprende el derecho de los pueblos indígenas y tribales a determinar libremente y disfrutar su propio desarrollo social, cultural y económico<sup>16</sup>. En el mismo informe, la CIDH desarrolló los fundamentos del derecho a la consulta previa y el consentimiento, vinculándolo con los derechos a la participación, la propiedad colectiva y la identidad cultural<sup>17</sup>. A pesar de que, en relación con este último punto, la Comisión no se refirió expresamente a la libre determinación, los derechos mencionados son importantes elementos constitutivos de la libre determinación.

40. A su vez, en el Informe Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas, la Comisión señaló como una de las premisas fundamentales de los derechos de estos pueblos el respeto al no contacto y a su elección de permanecer en aislamiento, lo cual es una manifestación del derecho a la libre determinación. Asimismo, reiteró que la jurisprudencia interamericana reconoce el derecho de los pueblos indígenas a que los Estados les garanticen su derecho a vivir en sus territorios ancestrales para poder preservar su derecho a la identidad<sup>18</sup>.
41. Al abordar el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas y tribales, el informe de la CIDH sobre Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas de 2015 destacó la premisa fundamental de que dichos pueblos son titulares del derecho colectivo a la libre determinación. La CIDH tomó nota de que los pueblos indígenas “son sociedades originarias, preexistentes a la colonización e instauración de las actuales fronteras estatales, y que han sido sujetos a condiciones de marginación y discriminación a lo largo de siglos” y agregó que por ello, la comunidad internacional ha reconocido que los pueblos indígenas “poseen el derecho a determinar libremente su desarrollo económico, social y cultural de manera que les permita asegurar su existencia y

<sup>15</sup> CIDH. [Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos](#). OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 165.

<sup>16</sup> CIDH. [Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos](#). OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 166, citando Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 93.

<sup>17</sup> CIDH. [Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos](#). OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009. 274-6.

<sup>18</sup> CIDH, [Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II/ (30 diciembre 2013), párrs. 21-22.

bienestar como pueblos diferenciados”<sup>19</sup>. Asimismo, reafirmó la estrecha relación del ejercicio de la libre determinación con otros derechos, como la integridad e identidad cultural y a sus tierras, territorios y recursos naturales<sup>20</sup>.

42. En el informe *Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas del año 2017*, el respeto a la libre determinación figura como uno de los principios rectores que deben guiar la acción de los Estados para poner en práctica medidas integrales para prevenir y abordar todas las violaciones de derechos humanos de las mujeres indígenas. En ello, la Comisión Interamericana destacó que las violaciones del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y al control de sus tierras y recursos tienen efectos acentuados en las mujeres indígenas. En ese sentido, observó que “el respeto del derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación, a la integridad de sus territorios y recursos naturales y a una vida libre de racismo es inseparable de la garantía del derecho de las mujeres indígenas a una vida sin ninguna forma de discriminación y violencia”<sup>21</sup>. Asimismo, se refirió a la autodeterminación y la identidad cultural al tratar sobre el derecho de las mujeres indígenas al acceso a la justicia a los sistemas de justicia indígena, además de las instituciones estatales tradicionales<sup>22</sup>.
43. En su Informe de 2019 sobre la Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía, la CIDH reiteró que los pueblos indígenas, como sociedades preexistentes al establecimiento de las fronteras estatales, son titulares del derecho colectivo a la libre determinación, y que este derecho constituye una premisa fundamental para el ejercicio de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, incluidos los derechos sobre sus territorios ancestrales y recursos naturales. El informe establece que lo anterior implica que la imposición de actividades extractivas y megaproyectos sin una consulta previa, libre e informada puede suponer la vulneración de este derecho<sup>23</sup>.
44. Con respecto a casos específicos evaluados por la Comisión, cabe destacar que en el marco del Informe de Fondo del caso N.º. 152/19, sobre los pueblos indígenas Tagaeri y Taromenane en aislamiento voluntario, se analizaron los hechos bajo los estándares interamericanos en materia de derechos de los

<sup>19</sup> CIDH. [Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción y desarrollo](#). OEA/Ser.L/V/II. (31 de diciembre de 2015), párr. 237.

<sup>20</sup> CIDH. [Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción y desarrollo](#). OEA/Ser.L/V/II.(31 de diciembre de 2015), párr. 237.

<sup>21</sup> CIDH. [Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II (17 abril 2017), párr. 42.

<sup>22</sup> CIDH. [Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II (17 abril 2017), párr. 73.

<sup>23</sup> CIDH. [Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía](#). OAS/Ser.L/V/II. (29 de septiembre 2019), párrs. 23, 24).

pueblos indígenas de modo consistente con los principios de libre determinación y de no contacto<sup>24</sup>. En el documento, la CIDH reconoció que la aplicación del derecho a la libre determinación a las realidades de los pueblos indígenas “contiene un elemento relativo al establecimiento y disfrute libre, sin presiones ni injerencias, de su organización política y el desarrollo de su economía, su sociedad y su cultura”<sup>25</sup>. Además, encontró “que el principio y derecho a la libre determinación en el caso de pueblos indígenas en aislamiento voluntario cobra especial relevancia para el respeto de su forma de existencia tradicionalmente fuera de la sociedad mayoritaria o incluso su derecho a aislarse nuevamente si es que se hubiera iniciado un contacto o asimilación en algún momento a lo largo del tiempo”<sup>26</sup>.

45. En un caso de 2020 sobre Estados Unidos y la aplicación de la pena de muerte a un integrante del pueblo indígena Navajo, la CIDH concluyó que hubo una violación a la autonomía y la identidad cultural de la Nación Navajo en relación con el derecho a un juicio justo y al debido proceso legal conforme a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante “Declaración Americana”). La sentencia de muerte se dictó en un proceso sin garantías de un juicio justo y del debido proceso y en contra de la decisión soberana de la Nación Navajo contra el uso de la pena de muerte respecto a sus miembros, la cual debió haberse respetado según disposiciones de la legislación interna<sup>27</sup>.
46. De lo anterior se puede apreciar que, siguiendo las directrices definidas por los Estados en las Declaraciones Americana y de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, el SIDH ha evolucionado en su entendimiento sobre el vínculo de la libre determinación con otros derechos fundamentales como los derechos a sus tierras, territorios y recursos naturales, y en relación con la identidad cultural, debido proceso y otros, lo que también se refleja en la doctrina y jurisprudencia.

<sup>24</sup> CIDH. Informe No. 152/19. [Caso 12.979. Fondo. Pueblos indígenas Tagaeri y Taromenane \(en aislamiento voluntario\)](#). Ecuador. 28 de septiembre de 2019, párrs. 95.

<sup>25</sup> CIDH. Informe No. 152/19. [Caso 12.979. Fondo. Pueblos indígenas Tagaeri y Taromenane \(en aislamiento voluntario\)](#). Ecuador. 28 de septiembre de 2019, párrs. 90, 91.

<sup>26</sup> CIDH. Informe No. 152/19. [Caso 12.979. Fondo. Pueblos indígenas Tagaeri y Taromenane \(en aislamiento voluntario\)](#). Ecuador. 28 de septiembre de 2019, párr. 91.

<sup>27</sup> CIDH. Informe No. 211/20. [Caso 13.570. Admisibilidad y fondo \(publicación\)](#). *Lezmond C. Mitchell*. Estados Unidos de América. 24 de agosto de 2020, párrs. 85-106.

## B. Objetivos y alcance

47. En el presente informe la CIDH analizará los estándares internacionales relativos al derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, así como las discusiones sobre las características y contenido de este derecho. A través de dicho análisis, se demuestra que la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales no es un derecho nuevo o de reciente creación, sino que forma parte del derecho internacional de los derechos humanos contemporáneo, que incluyen fuentes como las Declaraciones Americana y de la ONU sobre pueblos indígenas. Además, distintos derechos que constituyen elementos claves para el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales ya han sido reconocidos en instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales y la doctrina y jurisprudencia de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
48. Asimismo, teniendo en cuenta que para los pueblos indígenas y tribales la libre determinación es un derecho inherente, preexistente e histórico, el presente informe también incorpora una perspectiva intercultural de la libre determinación, sus fundamentos y orígenes, que se basa en las distintas formas en las que los pueblos indígenas y tribales la conceptualizan y materializan de acuerdo con sus distintas culturas, tradiciones, cosmovisiones y sistemas normativos propios.
49. En el informe se abordan distintas dimensiones o expresiones que pueden ser comprendidas en el marco del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales que pueden incluir, entre otras: el desarrollo de sistemas de autonomía, autogobierno y administración de justicia indígena y tribal; el respeto al nombramiento y elección de sus autoridades propias; los derechos a sus tierras, territorios y recursos naturales; sus propias iniciativas y protocolos para efectivizar los derechos de consulta y consentimiento libre, previo e informado; el derecho a promover y controlar sus propios sistemas o programas de educación, salud, seguridad o soberanía alimentaria, y otros derechos de carácter económico, social y ambiental. En su análisis, se destaca transversalmente la situación particular de los pueblos indígenas y tribales transfronterizos y de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Además, la CIDH aborda el carácter reparador de este derecho, así como un entendimiento de este derecho desde un enfoque transversal, de género, solidaridad intergeneracional, y de interculturalidad.
50. Igualmente, incluye prácticas y experiencias de estos pueblos que son relevantes para las discusiones sobre el derecho a la libre determinación y los obstáculos y desafíos para su ejercicio. En ese sentido, el informe pretende visibilizar prácticas y experiencias que pudieran servir de referencias y lecciones aprendidas para los pueblos indígenas y tribales. Por último, la Comisión formula

una serie de recomendaciones dirigidas a los Estados con el objetivo de contribuir a los esfuerzos en el reconocimiento e implementación de este derecho.

## C. Metodología y agradecimientos

---

51. La información para el presente informe fue recabada a través de investigaciones jurídicas pertinentes, reuniones y talleres virtuales y solicitudes de información. Para ello, la CIDH circuló un cuestionario en el que invitó a los Estados, los pueblos indígenas y tribales y sus organizaciones representativas, y a organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y a personas expertas a proporcionar información sobre las experiencias, desafíos, prácticas, legislación y jurisprudencia de los distintos Estados de las Américas en relación con el reconocimiento y ejercicio efectivo de la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales.
52. Dado el contexto actual de pandemia de COVID-19, la Comisión llevó a cabo una serie de eventos virtuales que incluyeron foros, reuniones con personas expertas internacionales, reuniones y talleres regionales y temáticos con representantes de pueblos indígenas y tribales, juristas, funcionarios judiciales e instituciones académicas de distintos países y regiones de las Américas. Ello incluyó reuniones para recabar información sobre experiencias, desafíos, iniciativas y propuestas en torno a la libre determinación en Norte, Centro y Sudamérica, y el Caribe de habla inglesa. Asimismo, la CIDH llevó a cabo reuniones con operadores de justicia y expertos en las áreas de pluralismo jurídico, la situación de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, y con representantes de gobiernos autónomos indígenas.
53. La CIDH agradece al Grupo Internacional de Trabajo sobre Pueblos Indígenas (IWGIA) por el apoyo técnico, logístico y financiero brindado para la elaboración de este informe y por el apoyo para la organización de distintas reuniones regionales y de grupos focales. También extiende su agradecimiento a la Fundación para el Debido Proceso (DPLF) por la organización de la reunión con representantes indígenas de México y de reuniones focales relacionadas con el pluralismo jurídico; a First Peoples Worldwide de la Universidad de Colorado – Boulder por la organización de reuniones con representantes indígenas y profesionales de Estados Unidos y la sistematización de información recibida sobre Estados Unidos y Canadá; y al Centro de Investigaciones y Estudios de Antropología Social de México (CIESA-Sede Sureste) y el Colectivo de

Coordinación del libro *Autonomías y Autogobierno en la América Diversa*<sup>28</sup> por la organización de la reunión con representantes indígenas y afrodescendientes de Centroamérica.

54. La CIDH quisiera destacar el alto nivel de interés y participación por parte de representantes de los pueblos indígenas y tribales del continente en los talleres regionales y en las respuestas enviadas al cuestionario para el informe. En ese sentido, les agradece por compartir sus testimonios, historias, visiones y propuestas sobre la libre determinación de sus pueblos. La Comisión también quisiera agradecer a las diversas contribuciones aportadas por los Estados, instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales, profesionales y otros sectores de la sociedad civil de la región que enviaron sus respuestas al cuestionario.

---

<sup>28</sup> Ver, Miguel González, et al, *Autonomías y autogobierno en la América diversa*, Quito: Editorial Universitaria Abya-Yala (2021); y [Página Web](#) de la publicación.

## **CAPÍTULO 2**

# **DISCUSIONES SOBRE EL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN EL DERECHO INTERNACIONAL**



## DISCUSIONES SOBRE EL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN EL DERECHO INTERNACIONAL

*“Los pueblos indígenas hemos sido originariamente autónomos, libres. Nuestra autonomía es milenaria...”<sup>29</sup>.*

*“Pero mi espíritu y mi voz no se acallarán, no se apagarán... Sin embargo, debes saber que yo estaba aquí antes de todo eso. Yo estaba aquí antes – antes”<sup>30</sup>.*

### A. El origen de la libre determinación desde la perspectiva de los pueblos indígenas y tribales

55. En distintas oportunidades, los representantes de los pueblos indígenas y tribales manifestaron a la CIDH que la libre determinación es un derecho inherente y preexistente desde sus propias cosmovisiones, historias y derecho propio. Según un representante indígena del pueblo Wampís de Perú, es un derecho que no proviene de las leyes nacionales ni del derecho internacional, sino que es un derecho originario<sup>31</sup>. Al respecto, representantes indígenas de la Amazonía colombiana explicaron:

*Nosotros no dependemos de una Ley normativa, sino una ley de origen, que nos fue legada desde antes; [...] La libre determinación, desde nuestra concepción, no se puede limitar solamente a un documento escrito impuesto desde las comprensiones y el derecho no indígena [...] “[N]osotros estamos y habitamos los territorios antes de la creación de los ‘Estados’; nos regimos por leyes y códigos diferentes, nuestros*

<sup>29</sup> Intervención de Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampís (Perú) en reunión con CIDH sobre gobiernos autónomos indígenas en Perú y Bolivia, 21 de mayo 2021.

<sup>30</sup> Extracto del poema “Drums of My Fathers”, por el poeta Garinagu/Garifuna E. Roy Cayetano, compartido por representante de National Garífuna Council – Belice, en reunión regional sobre el derecho a la libre determinación (Caribe), 27 de mayo de 2021. Traducción propia.

<sup>31</sup> Intervención de Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampís (Perú) en reunión con CIDH sobre gobiernos autónomos indígenas en Perú y Bolivia, 21 de mayo 2021.

*mandatos vienen desde el origen del mundo, los cuales nos orientan nuestro comportamiento en los territorios donde nos dejó el Padre Creador, así como establecen las formas de interrelación con todos los seres existentes en el mundo [...] Nosotros nos regimos por la palabra, por los sueños, por signos, por otras formas de ser y estar en el mundo. Todo este estado de cosas que fortalecen nuestra espiritualidad y cultura, se apoyan en el uso de las plantas sagradas como la coca, tabaco y la yuca dulce<sup>32</sup>.*

56. De manera similar, el Protocolo de consulta previa y de relacionamiento del pueblo Nasa de Colombia establece su Ley de Origen como base fundamental de la vida, la relación con la naturaleza y de la autodeterminación que, a su vez, se basa en el derecho propio, su identidad única definida por su idioma, usos, costumbres y forma de pensar<sup>33</sup>. La noción de una ley original, o una ley superior, también es entendida como la base fundamental para el ejercicio de diferentes aspectos de la libre determinación, como ser la administración de justicia. En el caso del sistema judicial del pueblo Navajo, las fuentes de derecho que se aplican incluyen las leyes fundamentales que provienen de sus historias de origen, filosofía y espiritualidad que han sido transmitidas oralmente y que establecen las normas necesarias para mantener relaciones correctas entre las personas y los resultados deseables en la sociedad Navajo<sup>34</sup>.
57. A su vez, un informe de la Comisión Real sobre los Pueblos Aborígenes de Canadá incluye diversas opiniones y comentarios de autoridades indígenas sobre la soberanía, autogobierno y libre determinación que reflejan el entendimiento de que se trata de “la libertad original conferida a nuestro pueblo por el Creador y no por un poder temporal”. En ese sentido, al ser un regalo del Creador, no se puede dar ni quitar, ni se pueden negociar sus términos básicos. Desde la perspectiva tradicional de que existe una interconexión entre todas las cosas, los conceptos como soberanía, autogobierno y la tierra conservan una dimensión espiritual en el pensamiento indígena contemporáneo<sup>35</sup>.
58. Como señaló una jurista indígena Inuit, se debe entender que el carácter inherente o preexistente de los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo el

<sup>32</sup> Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana y Gaia Amazonas, Respuesta al Cuestionario de CIDH para el Informe Temático sobre el Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales (2021) (énfasis en el original).

<sup>33</sup> Protocolo para el relacionamiento del y con el Pueblo Nasa del Resguardo de Cerro Tijeras, Municipio de Suárez, Departamento del Cauca: Base para la Consulta previa interna – externa y el Consentimiento Previo, Libre e Informado (2017), pág. 37.

<sup>34</sup> Raymond D. Austin, *Navajo Courts and Navajo Common Law: A Tradition of Tribal Self-Governance*, Minneapolis: University of Arizona Press, 2009, págs. 40-43.

<sup>35</sup> Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples, *Vol. 2 - Restructuring the Relationship*, Ottawa: Canada Communications Group (1996), Pt. 1, p. 106. Traducción propia.

derecho a la libre determinación, significa que los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos indígenas no deben ser concebidos como derechos creados u otorgados por los Estados u otras entidades<sup>36</sup>. Asimismo, con respecto a la preexistencia del derecho a la libre determinación, cabe recordar que los pueblos indígenas “tuvieron y siguen manteniendo conceptos altamente desarrollados y sofisticados de gobernanza y control social no sólo internamente sino también en sus relaciones externas con otros, incluyendo otras naciones y pueblos indígenas”<sup>37</sup>.

59. Visiones similares de la autonomía y libre determinación también se encuentran entre los distintos pueblos afrodescendientes tribales en el continente americano, como parte de un derecho “ancestral” y de la historia compartida por sus integrantes. Según una autoridad del Palenke Alto Cauca en el norte del Cauca, Colombia.

*“Ese derecho natural, no solamente debe de ser reflejado, en ese derecho que tiene el individuo como persona, sino también en todo eso que se ha ido gestando y formando y conservando la comunidad en su territorio sin que fuera reglado. Todas esas cosas que hacen parte de la comunidad ...que la comunidad lo ha hecho por instinto, propio, por cosmovisión propia, por acción propia... para sostenerse en el tiempo en su territorio, para mí ese es el derecho natural ancestral”<sup>38</sup>.*

60. Integrantes de la Comunidad Quilombola de Isla Mercês, de Brasil, compartieron que la libre determinación proviene de un proceso de reconocimiento de su propia historia y la de sus antepasados, de su identidad diferenciada y la lucha por sus derechos. La autodeterminación es la fuerte conexión de sus integrantes con el territorio, que es espacio de construcción de lazos familiares y sociales, de trabajo, del nacimiento, crianza y muerte de las personas. La conciencia sobre la lucha por la tierra es fundamental, así la libre determinación significa tener la posibilidad de permanecer en su territorio con dignidad y respeto<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Dalee Sambo Dorough “El derecho a la libre determinación y los pueblos indígenas: la continua búsqueda de la igualdad”, en Miguel González, et al, Autonomías y autogobierno en la América diversa, Quito: Editorial Universitaria Abya-Yala (2021), pág. 41.

<sup>37</sup> Dalee Sambo Dorough “El derecho a la libre determinación y los pueblos indígenas: la continua búsqueda de la igualdad”, en Miguel González, et al, Autonomías y autogobierno en la América diversa, Editorial Universitaria Abya-Yala (2021), pág. 41.

<sup>38</sup> Ver, Vivinane Weitzner, “‘Guardia, Guardia’: autonomías y defensa territorial en el contexto de pos-Acuerdo colombiano”, en Miguel González, et al, Autonomías y autogobierno en la América diversa, Quito: Editorial Universitaria Abya-Yala (2021), pág. 600, citando entrevista a líder de la Asociación de Consejo Comunitarios del Norte del Cauca, 2015.

<sup>39</sup> Foro Suape Espacio Social y Ambiental y Asociación Quilombola Isla de Mercês, Respuesta al Cuestionario de CIDH para el Informe Temático sobre el Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales (2021).

61. Además de compartir sus propias perspectivas sobre el origen y fundamento del derecho a la libre determinación, representantes de los pueblos indígenas y tribales informaron a la CIDH sobre lo que consideran es el ejercicio y materialización de la libre determinación y sus aspiraciones al respecto. La CIDH toma en cuenta lo manifestado, por ejemplo, por un representante del pueblo Xinka de Guatemala, en el sentido de que la libre determinación es

*“El derecho a decidir sobre la forma en que se debe llevar a cabo nuestro desarrollo, con base en nuestra cultura, espiritualidad y a decidir sobre nuestros bienes naturales y su utilización”<sup>40</sup>.*

62. Asimismo, una representante del pueblo Nahua de Honduras explicó que

*“Como pueblo indígena Nahua definimos el derecho a la libre determinación como nuestras propias formas de ejercer la gobernanza dentro de nuestros territorios y organizaciones, los terceros tendrán que respetar nuestras propias prácticas de autogobierno indígenas [como] la implementación de cacicazgo, la demarcación de nuestros territorios... nuestra cultura y tradiciones, nuestras propias formas de ejercer y aplicar la ley tradicional [...]”<sup>41</sup>.*

63. Por su parte, una representante del Pueblo Creole de Bluefields, Costa Caribe Nicaragua manifestó que

*El derecho a la libre determinación de los pueblos afrodescendientes en Nicaragua se materializa a través de la organización de sus asambleas comunales y territoriales para tomar decisiones, para discutir sobre los asuntos que le compete así como a elegir a sus autoridades comunales y territoriales, identificar a sus representantes ante el gobierno nacional e instituciones del estado así como también de decidir sobre el desarrollo de su comunidad, a ser consultado de manera libre previa e informada en nuestra propia lengua y sin injerencia política partidaria.*

*Los pueblos afrodescendientes tienen que ser libres para tomar sus propias decisiones tomando en cuenta sus costumbres y tradiciones el cual se retoma en la constitución*

---

<sup>40</sup> Pueblo Xinka – Guatemala, Respuesta al Cuestionario para el Informe Temático sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, Mayo 2021.

<sup>41</sup> Federación Indígena Nahua de Honduras, Respuesta al Cuestionario para el Informe Temático sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, Junio de 2021.

*política de Nicaragua y en las leyes específicas que deben ser respetadas por el estado y por los gobiernos del país*<sup>42</sup>.

64. Según representantes de la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes de Perú

*“la autodeterminación organiza la relación entre los Pueblos Indígenas y el Estado, reconociendo siempre que los pueblos indígenas estaban aquí antes de los Estados, y por eso se debe proteger su continuidad histórica [...] Sin el derecho a decidir, no podemos proyectar nuestra continuidad histórica hacia el futuro, y garantizar la realización y ejercicio continuo de todos nuestros derechos esenciales. El derecho a la autodeterminación, el derecho de decidir nos permite mantener, proteger y extender nuestros proyectos como Pueblos Indígenas a través del tiempo”*<sup>43</sup>.

65. Asimismo, un representante afrocolombiano precisó que:

*“la autodeterminación es poder decidir en libertad y poder llevar a la práctica lo que hayamos decidido... y tener los medios para concretar eso que hemos decidido. [La] autodeterminación tiene que ver con el derecho que se relaciona con la diversidad étnica y cultural, con la igualdad y la no discriminación. Y por tanto con la igualdad de las diversas culturas que conforman la sociedad colombiana. Con toda la diversidad de América”*<sup>44</sup>.

66. Lo anterior demuestra la rica discusión sobre las distintas formas de entender la libre determinación desde la perspectiva y cosmovisión de los pueblos indígenas y tribales en marco del respeto a la interculturalidad de los derechos humanos. Ello teniendo en cuenta el reconocimiento a las identidades culturales, el derecho consuetudinario, cosmovisiones y otros derechos que se refleja en los estándares internacionales e interamericanos de derechos humanos en materia de pueblos indígenas y tribales.

<sup>42</sup> Gobierno Comunal Creole de Bluefields – Nicaragua, Respuesta al Cuestionario de CIDH para el Informe Temático sobre el Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales (Mayo 2021).

<sup>43</sup> Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD) y Earth Rights Internacional, Respuesta conjunta al Cuestionario para el Informe Temático sobre el derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales, 26 de abril de 2020, pág. 25.

<sup>44</sup> Presentación de Proceso de Comunidades Negras (PCN) – Colombia en Reunión regional sobre el derecho a la libre determinación (Suramérica), 11 de mayo de 2021

## B. La libre determinación de los pueblos indígenas y tribales en el derecho internacional

67. En el ámbito de las discusiones de fuentes de derecho a la libre determinación, la Comisión destaca que dada su ausencia expresa en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante “Declaración Americana”) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “Convención Americana” o “CADH”), los derechos de los pueblos indígenas y tribales en ese sentido pueden ser interpretados a la luz de las normas de otros tratados e instrumentos internacionales. A manera de ejemplo, considerando que la propiedad colectiva es una de las expresiones del derecho a la libre determinación de estos pueblos, la CIDH y la Corte han tomado en cuenta el Convenio 169 de la OIT (en adelante “Convenio 169”) y otros tratados internacionales para interpretar los alcances del artículo 21 de la CADH, con base en las normas de interpretación de su artículo 29 que toman en cuenta la evolución del sistema interamericano<sup>45</sup>.
68. La Comisión y la Corte también han recurrido a las interpretaciones efectuadas por los órganos de supervisión de los tratados universales, particularmente en relación con la aplicación de disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial a los pueblos indígenas<sup>46</sup>.
69. Otra importante fuente de interpretación ha sido la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 y la Declaración Americana

<sup>45</sup> Ver al respecto, CIDH. [Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09](#), 30 de diciembre de 2009, párrs. 5-22.

<sup>46</sup> CIDH. [Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09](#), 30 de diciembre de 2009, párr. 16 y notas de pie correspondientes.

sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del 2016<sup>47</sup>. La adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007 marca un importante hito en el reconocimiento internacional de esos pueblos. En su artículo 3, la Declaración incorpora textualmente el contenido del artículo 1 común del PIDCP y PIDESC al afirmar el derecho de los pueblos indígenas a determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural. En el mismo sentido, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas adoptada por la Organización de los Estados Americanos en 2016 también incorpora el mismo lenguaje de estos instrumentos en su artículo III relativo a la libre determinación de los pueblos indígenas.

70. La Comisión toma nota de la importancia particular de la Declaración de las Naciones Unidas sobre pueblos indígenas y su peso normativo toda vez que refleja un importante grado de consenso a nivel mundial acerca del tema de los derechos de los pueblos indígenas. La Declaración fue aprobada por una mayoría abrumadora de los Estados miembros, incluyendo la mayoría de los Estados miembros de la OEA, y su proceso de elaboración y aprobación contó con la participación y apoyo de pueblos indígenas de todo el mundo<sup>48</sup>.
71. Por su parte, la Declaración Americana sobre pueblos indígenas también refleja el consenso a nivel interamericano sobre los derechos de los pueblos indígenas, y su proceso de elaboración y negociación, que duró más de dos décadas, contó tanto con la participación significativa de los pueblos indígenas como de los Estados del continente<sup>49</sup>. Cabe recordar que, en las etapas iniciales de la elaboración de la Declaración Americana sobre pueblos indígenas, la CIDH contribuyó a dicho proceso mediante la compilación de las distintas fuentes en el derecho internacional y nacional que fundamentaban los distintos derechos reconocidos en la misma, lo que incluían los derechos al autogobierno, derecho indígena y otros<sup>50</sup>. Asimismo, la misma Declaración Americana sobre pueblos indígenas afirma que ambas declaraciones “constituyen las normas mínimas

<sup>47</sup> CIDH, Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009, párrs. 19-22.

<sup>48</sup> ONU Asamblea General, Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, A/68/317 (14 de agosto de 2013), párr. 77.

<sup>49</sup> Para mayor información sobre el proceso de elaboración y negociación de la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas, ver página de Departamento de Derecho Internacional, Proyecto de Declaración Americana sobre derechos de los pueblos indígenas; y Luis Toro Utrillano, La Negociación en torno al Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: Proceso y Aspectos Sustantivos, en Comité Jurídico Interamericano, Curso de Derecho Internacional 2015 (XLII, Río de Janeiro, Brasil), publicado en 2016, págs. 551-632.

<sup>50</sup> CIDH, Fuentes en el Derecho Internacional y Nacional del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, OEA/Ser.L/V/II.110 Doc 22, 1 marzo 2001. Se evidencia, por ejemplo, la manera en que una anterior propuesta sobre el derecho al autogobierno indígena, con un lenguaje similar al derecho de libre determinación del actual artículo III de dicha Declaración, se fundamentó en fuentes normativas internacionales como el artículo 3 de lo que ahora es la Declaración de las Naciones Unidas sobre pueblos indígenas y distintas fuentes de derecho nacional e instrumentos internacionales que reconocen este derecho o importantes elementos constitutivos de la libre determinación.

para la supervivencia, dignidad y bienestar de los pueblos indígenas de las Américas<sup>51</sup>.

72. Además, dada la larga trayectoria del tema en el ámbito del Sistema Universal, los órganos interamericanos también han recurrido a las interpretaciones del contenido y alcance de los derechos de los pueblos indígenas efectuadas por la Relatoría Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas. De igual manera, ha tomado en cuenta los trabajos realizados por otros mecanismos con mandato específico en relación con los derechos de los pueblos indígenas, como el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas y el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>52</sup>.
73. Por tanto, la Comisión observa que en el derecho internacional de derechos humanos el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales se fundamenta en diversos instrumentos internacionales. Ello incluye las Declaraciones Americanas y de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígena, que a la vez recogen principios y derechos fundamentales contenidos en tratados de derechos humanos de aplicación general. Asimismo, importantes elementos constitutivos de este derecho se reflejan en otros tratados internacionales, como el Convenio 169 de la OIT y en la doctrina y jurisprudencia del SIDH.
74. Sin embargo, la CIDH observa que el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas ha sido objeto de preocupación por parte de algunos Estados. Ello debido a interpretaciones de que se trataría de un derecho que conduce a la conformación de Estados independientes y que, por tanto, atentaría contra la integridad territorial de los mismos. Al respecto, el Convenio 169 adoptado en 1989 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) no incluyó el derecho a la libre determinación<sup>53</sup>. Sin embargo, posteriormente la OIT tomó nota de la importancia del reconocimiento del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas por parte de la comunidad internacional a raíz de la adopción de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007 y del reconocimiento que varios Estados miembros de la ONU han dado con respecto a la aplicación de este derecho a los pueblos indígenas<sup>54</sup>. En esa línea, la Organización ha señalado que:

<sup>51</sup> [Declaración Americana Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas](#), AG/RES. 2888 (XLVI-0/16)(15 de junio de 2016), art. XLI.

<sup>52</sup> Véase, CIDH. [Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos](#). OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009, párrs. 20-21.

<sup>53</sup> OIT, [Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: una guía sobre el convenio núm. 169 de la OIT](#), Ginebra: OIT, 2009 1 v., pág. 25.

<sup>54</sup> OIT, [Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: una guía sobre el convenio núm. 169 de la OIT](#), Ginebra: OIT, 2009 1 v., págs. 25, 26.

75. Mientras que el Convenio núm. 169 no hace mención al tema de libre determinación, sí establece la participación, consulta y autogestión y el derecho de los pueblos indígenas a decidir sus propias prioridades, lo que constituyen mecanismos importantes para la concreción del derecho de libre determinación tal cual está reflejado en la Declaración [de la ONU sobre pueblos indígenas]<sup>55</sup>.
76. Asimismo, la OIT precisó que “el Convenio núm. 169 no establece ninguna limitación al derecho de libre determinación o a las obligaciones que los Estados tengan bajo el amplio cuerpo de legislación internacional respecto de los pueblos indígenas y este derecho”<sup>56</sup>. En ese sentido, el artículo 35 del mismo Convenio establece que su aplicación “no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales”<sup>57</sup>. Por tanto, ha afirmado que las disposiciones del Convenio 169 y la Declaración de la ONU sobre pueblos indígenas son compatibles y se reafirman mutuamente<sup>58</sup>.
77. Asimismo, respondiendo a esta preocupación, tanto la Declaración de la ONU como la OEA sobre pueblos indígenas contienen disposiciones que advierten que nada contenido en las mismas puede ser interpretada en el sentido de que autoriza o alienta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos independientes<sup>59</sup>.
78. La Comisión coincide en que la creación de Estados independientes no debe entenderse como la solución para pueblos indígenas y tribales que exigen la libre determinación<sup>60</sup>, y reitera que el ejercicio de este derecho da lugar a diferentes medidas en contextos diferentes<sup>61</sup>, por lo cual, en el caso de estos pueblos se debe tener como punto de partida sus aspiraciones actuales y teniendo en cuenta también el carácter reparador de este derecho<sup>62</sup>. Por tanto, el ejercicio de la libre determinación puede dar lugar a arreglos a nivel interno de un Estado

---

<sup>55</sup> OIT, Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: una guía sobre el convenio núm. 169 de la OIT, Ginebra: OIT, 2009 1 v., pág. 26.

<sup>56</sup> OIT, Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: una guía sobre el convenio núm. 169 de la OIT, Ginebra: OIT, 2009 1 v., pág. 26.

<sup>57</sup> OIT, Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989 (Convenio Núm. 169), art. 35.

<sup>58</sup> OIT, Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: una guía sobre el convenio núm. 169 de la OIT, Ginebra: OIT, 2009 1 v., pág. 26.

<sup>60</sup> S. James Anaya, “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración”, en Claire Charters y Rodolfo Stavenhagen (ed.), El Desafío de la Declaración: Historia y futuro de la Declaración de la ONU sobre pueblos indígenas, Copenhague: IWGIA (2009), págs.195-6.

<sup>61</sup> ONU Asamblea General, Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, A/68/317 (14 de agosto de 2013), párrs. 75, 76.

<sup>62</sup> Anaya, James. (2005). Los pueblos indígenas en el derecho internacional. Madrid: Editorial Trotta, pág. 151. El aspecto reparador de la libre determinación se desarrollará en *infra* cap. III.B.1.

para que los pueblos indígenas y tribales puedan determinar su desarrollo económico, social y cultural, y otros aspectos de la libre determinación.

79. La CIDH observa la necesidad de que el derecho de la libre determinación sea visto como la “base del diálogo, catalizador de la participación efectiva en el proceso de construcción estatal y como base para la construcción de una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado en términos de respeto mutuo, lo cual fomenta la paz, el desarrollo, la coexistencia y los valores comunes”<sup>63</sup>. Cabe destacar que, el Estatuto del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampís en la Amazonía peruana contiene disposiciones afirmando el respeto por la unidad territorial del Perú y que el respeto al Estado peruano y a sus representantes, y la mutua correspondencia con las autoridades propias de los Wampís, “se reconocen como la base de una convivencia pacífica y productiva con la sociedad peruana”<sup>64</sup>.
80. Por lo anterior, se debe prestar atención a los esfuerzos que los pueblos indígenas y tribales realizan actualmente en el marco de los ordenamientos jurídicos, políticos e institucionales de los Estados para obtener el reconocimiento y protección de sus derechos, que incluyen la libre determinación y sus distintos elementos constitutivos.

## C. Responsabilidades de los Estados en relación con el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales

81. La Comisión recuerda que la Carta de la OEA estableció la obligación de los Estados miembros con respecto a la defensa y promoción de los derechos humanos, lo cual es uno de los pilares de la OEA junto con la promoción de la democracia, la paz y el desarrollo. CIDH recuerda que el deber de los Estados miembros de la OEA de promover y proteger los derechos humanos emana de las obligaciones de derechos humanos recogidas en la Carta de la OEA. La

<sup>63</sup> Adelfo Regino Montes y Gustavo Torres Cisneros, “La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: base de la nueva relación entre los pueblos indígenas, los Estados y las sociedades”, en Claire Charters y Rodolfo Stavenhagen (ed.), *El Desafío de la Declaración: Historia y futuro de la Declaración de la ONU sobre pueblos indígenas*, Copenhague: IWGIA (2009), pág. 165.

<sup>64</sup> Estatuto del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampís: En memoria de nuestros ancestros y por nuestro derecho a la libre determinación como pueblo y nación, 29 de noviembre de 2015, arts. 10, 27.

Convención Americana y la Declaración Americana recogen el espíritu de dicho pilar y afirman las obligaciones de los Estados de promover y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos. De conformidad con los artículos 1.1 y 2 de la Convención, los Estados tienen la obligación de “respetar” y “garantizar” el “libre y pleno ejercicio” de los derechos allí reconocidos, inclusive mediante la adopción de “las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos”<sup>65</sup>. La Comisión considera que estos son principios que los Estados deben tener en cuenta al adoptar medidas para hacer efectivo el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales.

82. De lo anterior se desprende la obligación de los Estados de adecuar su derecho interno a los estándares normativos interamericanos de derechos humanos, lo que implica la revisión de leyes, procedimientos y prácticas para fortalecer y asegurar el goce efectivo y práctico de los derechos humanos de los pueblos y personas indígenas y tribales por medio del respeto al derecho a la libre determinación. La concreción de este derecho da lugar a diferentes medidas que toman en cuenta y armonizan las aspiraciones de cada pueblo particular dentro de un Estado.
83. A la vez, la Comisión recuerda los importantes principios de consulta y cooperación entre los Estados y los pueblos indígenas y tribales reflejados en las Declaraciones Americana y de la ONU sobre pueblos indígenas, y considera necesario que los Estados apliquen dichos principios para el desarrollo de medidas para garantizar y proteger los derechos de estos pueblos, incluyendo la libre determinación y otros derechos esenciales para su goce y ejercicio<sup>66</sup>. La CIDH considera que, a través de mecanismos especiales y diferenciados de consulta y cooperación, los mismos pueblos indígenas y tribales deben ser partícipes en la búsqueda de soluciones a las problemáticas que enfrentan en el ejercicio de sus derechos, lo que en sí respetaría su derecho a la libre determinación.
84. Asimismo, teniendo en cuenta elementos constitutivos importantes para el ejercicio de la libre determinación, como el derecho a sus tierras, territorios y

---

<sup>65</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), 1969.

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos:

1. Los Estados Parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 2: Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

<sup>66</sup> La consulta y cooperación para la realización de los derechos de los pueblos indígenas son principios expresos en la Declaración de la ONU y la Declaración Americana sobre pueblos indígenas. Véase, [Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas](#), Preámbulo y arts. 15, 17, 36, 38; y [Declaración Americana Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas](#) Preámbulo y art. XX

recursos naturales, y otros que se abordarán en el siguiente Capítulo, se deben tener en cuenta las responsabilidades de los Estados de garantizar tales derechos conforme a los principios de igualdad y no discriminación. El principio de no discriminación es uno de los pilares de cualquier sistema democrático y es una de las bases fundamentales del sistema de protección de derechos humanos establecido por la OEA<sup>67</sup>. Conforme al artículo 1.1 de la Convención Americana, el principio de igualdad y no discriminación es una protección que subyace a la garantía de todos los demás derechos y libertades, pues toda persona es titular de los derechos humanos consagrados en tales instrumentos y tiene derecho a que el Estado respete y garantice su ejercicio libre y pleno, sin ningún tipo de discriminación<sup>68</sup>. Como ha establecido la Corte Interamericana “[c]ualquiera sea el origen o la forma que asuma, todo tratamiento que pueda ser considerado discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos garantizados en la Convención es per se incompatible con la misma”<sup>69</sup>.

85. De conformidad con su obligación de garantizar la igualdad ante la ley, la igualdad de trato y la no discriminación, los Estados deben establecer los mecanismos legales necesarios para proteger los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Ello incluye, por ejemplo, garantizar la propiedad comunal de los pueblos indígenas y tribales al igual que se protegen los derechos de propiedad en general bajo el sistema jurídico doméstico<sup>70</sup>. Los derechos a la igualdad ante la ley, a la protección de la ley y a la no discriminación son violados cuando no se otorgan a los pueblos indígenas y tribales las mismas protecciones para ejercer sus derechos plena y equitativamente con los demás miembros de la población<sup>71</sup>. Por tanto, el acceso a la justicia sin discriminación constituye una

<sup>67</sup> CIDH. Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción y desarrollo. OEA/Ser.L/V/II.(31 de diciembre de 2015), párr. 241.

<sup>68</sup> CIDH. Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción y desarrollo. OEA/Ser.L/V/II.(31 de diciembre de 2015), párr. 242.

<sup>69</sup> CIDH. Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción y desarrollo. OEA/Ser.L/V/II.(31 de diciembre de 2015), párr. 242, citando, Corte IDH. Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C No. 251, párr. 224; Corte IDH. Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párr. 78; y Corte IDH. Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la Naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párr. 53.

<sup>70</sup> CIDH. Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción y desarrollo. OEA/Ser.L/V/II.(31 de diciembre de 2015), párr. 244, citando, CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 155. CIDH, Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 61.

<sup>71</sup> CIDH. Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción y desarrollo. OEA/Ser.L/V/II.(31 de diciembre de 2015), párr. 244, citando, CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de

medida necesaria para garantizar los derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras, territorios, recursos naturales y otros aspectos importantes para el ejercicio de la libre determinación. En esa misma línea, como ha señalado la Corte Interamericana, con respecto a los pueblos indígenas y tribales “es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres”<sup>72</sup>.

86. El deber de los Estados de respetar y proteger los derechos de los pueblos indígenas y tribales también conlleva prevenir y evitar acciones que pudieran obstaculizar el goce efectivo de su derecho a la libre determinación y otros derechos, lo que incluiría el uso indebido del derecho penal o la criminalización de integrantes de estos pueblos dedicados a la defensa de sus derechos, así como prevenir actos de violencia y hostigamientos en su contra. La CIDH ha observado varios casos de criminalización, hostigamiento y violencia contra dirigentes de diversos pueblos indígenas y tribales a raíz de la realización de actos de protesta social u otras acciones en defensa de los derechos de sus pueblos, particularmente en el contexto de proyectos extractivos, de explotación y desarrollo<sup>73</sup>.
87. La CIDH destaca que estos actos de criminalización, agresiones y violencia tienen un impacto diferenciado y desproporcionado en los pueblos indígena y tribales. Además de la estigmatización que suele acompañar estos actos, también causan un perjuicio irreparable en el tejido social de estos pueblos. Particularmente grave son las acciones de criminalización, violencia y agresiones contra autoridades, líderes y lideresas de pueblos indígenas y tribales que desempeñan un papel fundamental en el mantenimiento de las tradiciones de sus pueblos y sus instituciones, sociales, políticas y culturales. Asimismo, tienen un impacto diferenciado en las mujeres indígenas por razones de género, a la vez teniendo en cuenta los importantes roles que tienen en sus comunidades y pueblos<sup>74</sup>. Todos estos factores socavan el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales.
88. Por tanto, la Comisión reitera la importancia de que los Estados tomen medidas para prevenir, investigar y sancionar estos actos de criminalización, agresiones,

---

Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 171. CIDH, Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 61

<sup>72</sup> Corte IDH, Caso Comunidad indígena Yakye Axa, vs. Paraguay, Sentencia de 17 de junio de 2005, párr. 64.

<sup>73</sup> Véase al respecto, CIDH, Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción y desarrollo. OEA/Ser.L/V/II.(31 de diciembre de 2015), párr. 297- 303.

<sup>74</sup> Véase al respecto, CIDH, Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II (17 abril 2017), párrs. 87–132. ONU Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, A/HRC/39/17 (10 de agosto de 2018), párrs. 71-78.

hostigamientos y violencia contra integrantes de pueblos indígenas y tribales que defienden los derechos de sus pueblos<sup>75</sup>.

89. Por otro lado, la Comisión destaca que distintos elementos constitutivos de la libre determinación, por ejemplo, en lo relativo a los derechos de los pueblos indígenas y tribales a la autoidentificación, la identidad cultural, autonomía, derecho propio, tierras y territorios y recursos naturales, participación política, y consulta y consentimiento libre, previo informado, entre otros, también forman parte de compromisos y obligaciones de los Estados de las Américas en virtud de instrumentos internacionales e interamericanos, así como la jurisprudencia del Sistema Interamericano, como se explica en el siguiente capítulo.

---

<sup>75</sup> CIDH. [Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción y desarrollo](#). OEA/Ser.L/V/II.(31 de diciembre de 2015), pág. 186.

## **CAPÍTULO 3**

# **ESTÁNDARES INTERAMERICANOS APLICABLES AL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES**



## ESTÁNDARES INTERAMERICANOS APLICABLES AL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES

### A. Elementos del derecho a la libre determinación en los instrumentos y jurisprudencia del SIDH

90. En este capítulo, la Comisión desarrolla los estándares y jurisprudencia del Sistema Interamericano en relación con distintos elementos constitutivos de la libre determinación. A tal fin se incorporan las perspectivas y experiencias recogidas de los diálogos y reuniones con representantes de pueblos indígenas y tribales, así como de otros instrumentos internacionales y fuentes. Los testimonios y declaraciones recibidas dan cuenta de que no hay una sola forma de ejercer el derecho a la libre determinación. Por ello, la CIDH enfatiza que los estándares, basados en los instrumentos internacionales, a los que se refiere a continuación no deben entenderse como elementos predefinidos ni mucho menos uniformizantes, lo que podría tener incluso un efecto contraproducente en el ejercicio de la libre determinación. Por el contrario, la Comisión considera fundamental comprender que “el contenido mismo de este derecho se da en su ejercicio y este se reacomoda en relación con modificaciones en las relaciones históricas, las condiciones políticas y las transformaciones culturales”<sup>76</sup>. Es con ese entendimiento que aborda los estándares y enfoques de la libre determinación en ese Capítulo.

<sup>76</sup> Gonzáles, Miguel; Burguete Cal y Mayor, Araceli; Marimán, José; Ortiz-T, Pablo; Funaki, Ritsuko (2021). “Introducción”. En Gonzáles, Miguel; Burguete Cal y Mayor, Araceli; Marimán, José; Ortiz-T, Pablo; Funaki, Ritsuko. *Autonomías y autogobierno en la América diversa*. Quito: Universidad Politécnica Salesiana, p. 31.

## 1. Autoidentificación y reconocimiento de los pueblos indígenas y tribales

91. Un elemento central de la libre determinación de los pueblos es su derecho a la autoidentificación, entendida como la conciencia del pueblo de su identidad. En entendimiento de la CIDH, la autoidentificación tiene estrecha vinculación con la facultad de reconocerse ellos mismos como pueblo e identificar a los miembros del colectivo. Como sostuvo un dirigente indígena colombiano:

***“Para los pueblos indígenas su autodeterminación es de origen. El derecho a ser, la posibilidad de ser nosotros mismos. Tiene que ver con algo muy esencial, vincula territorio, estructura social y política. [Es] ser nosotros mismos, por nosotros mismos”<sup>77</sup>.***

92. Su autoidentificación supone que existen de por sí, y han existido de manera permanente, independientemente de un reconocimiento oficial o de la voluntad del Estado. Hay, por tanto, una relación indisociable entre la libre determinación y la autoidentificación como pueblo. Tal relación se asienta históricamente y tiene amplias implicancias a nivel social, político y económico, que están basadas en última instancia en el derecho a la autodeterminación de los pueblos. Por esto mismo, la libre determinación no debe ser entendida como una concesión o una cuestión otorgada.
93. El reconocimiento como pueblos indígenas y tribales por parte de terceros no es una condición para su existencia, ni es un requisito previo para ejercer sus derechos. Sin embargo, en la práctica, este reconocimiento por parte del Estado facilita el alcance efectivo de su autonomía. La falta de reconocimiento oficial puede conllevar a que no sean tomados en cuenta por el Estado en las normas y políticas públicas, o a que queden legalmente desprotegidos, por ejemplo, frente a proyectos o iniciativas privadas. También puede conducir a una situación de invisibilidad jurídica. Es por ello que, de conformidad con el derecho a la libre determinación, está claramente establecido en el derecho internacional de los derechos humanos que tienen derecho a ser reconocidos como un pueblo distinto, y a actuar jurídicamente bajo la denominación que ellos determinen<sup>78</sup>. El respeto a su libre determinación implica

<sup>77</sup> Reunión con OPIAC y Fundación Gaia sobre Amazonia Colombiana, realizada el 19 de abril de 2021.

<sup>78</sup> En igual sentido, ONU. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. *Informe sobre el 15.º período de sesiones (9 a 20 de mayo de 2016)*. E/2016/43. E/C.19/2016/11, párr. 25.

el reconocimiento de su existencia como sociedades originarias preexistentes a la colonización o instauración de las actuales fronteras estatales<sup>79</sup>.

94. Como ha señalado reiteradamente la Comisión, la autoidentificación es el principal criterio para el reconocimiento de un grupo humano como pueblo<sup>80</sup>. Esta posición se encuentra ampliamente reconocida en instrumentos internacionales, como se refleja en el Convenio 169 de la OIT (artículo 1.2), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (artículo 33.1) y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas Declaración Americana sobre pueblos indígenas (artículo 1.2). También ha sido asumida por la Corte IDH, que sostuvo que “la identificación del pueblo, desde su nombre hasta su composición, es un hecho histórico social que hace parte de su autonomía”<sup>81</sup>. Ello implica que no corresponde a actores externos determinar la pertenencia étnica o la denominación del pueblo de que se trate. En ese sentido, no corresponde a los Estados a decidir quiénes son y quiénes no son indígenas, ni que establezca verticalmente los criterios bajo los cuales se determine la identidad<sup>82</sup>. Son los propios pueblos o comunidades los que definen tal pertenencia de acuerdo con la conciencia de su identidad.
95. En consonancia con lo anterior, es fundamental para la CIDH que la existencia y la identidad de un pueblo, comunidad o de sus miembros no dependan de un registro o cualquier otra forma de reconocimiento estatal. Esto implica, en particular, no condicionar el ejercicio de derechos a su reconocimiento, registro o inclusión en una base de datos. La identidad colectiva pertenece al ejercicio del derecho al reconocimiento propio como elemento esencial de la diversidad étnica y cultural. La autonomía de los pueblos debe permitirles decidir sobre sus asuntos políticos, jurídicos y administrativos sin injerencia de la normatividad impuesta por la sociedad mayoritaria<sup>83</sup>.
96. La CIDH considera que es contrario al derecho a la autoidentificación y reconocimiento el que la legislación no contemple o permita exigir su reconocimiento jurídico formal y personalidad jurídica como “pueblos” o “naciones”. Tratar a los pueblos únicamente como “etnias” o “grupos étnicos” cuando ellos se autoidentifican como “pueblos”, implica desconocer el derecho de autodeterminación vinculado a este concepto<sup>84</sup>. Tampoco corresponde que sean

<sup>79</sup> CIDH. *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/15, 2016, párr. 149.

<sup>80</sup> CIDH. *Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 216.

<sup>81</sup> Corte IDH. Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010, párr. 37.

<sup>82</sup> Defensoría Pública de la Unión de Brasil. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021.

<sup>83</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-072-2021, recaída en el expediente T-7.910.068. 24 de marzo de 2021, p. 129.

<sup>84</sup> Reunión regional con representantes de pueblos indígenas, tribales y afrodescendientes de Sudamérica (Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Surinam), realizada el 11 de mayo de 2021.

asimilados a figuras como la de “asociación civil”, ya sea implícita o explícitamente, puesto que tales categorías pueden suponer negar su condición como pueblos y resultar abiertamente ajenas a su cosmovisión e historia<sup>85</sup>. La Comisión acoge con beneplácito pronunciamientos de altas cortes de la región que reflejan esta aproximación<sup>86</sup>.

97. Igualmente, la CIDH fue informada de casos en que si bien hay un reconocimiento - incluso constitucional- de los pueblos indígenas, estos continúan siendo tratados como “simples dueños de tierras en comunidad de bienes”<sup>87</sup>. Esta visión niega la perspectiva cultural y política para autogobernarse como pueblos indígenas con autonomía propia, de acuerdo con su naturaleza como pueblo. En algunos ordenamientos internos subsiste aun su clasificación como “entidades de interés público”. Esto, según se informó a la CIDH, “los condena a una minoría de edad en la que requieren del tutelaje permanente del Estado para el ejercicio y garantía de sus derechos, sin poderlos ejercer por sí mismos y de forma plena, como 'sujetos de derecho público' con la capacidad jurídica efectiva para la realización de sus actos jurídicos”<sup>88</sup>. La CIDH considera que esta forma de relacionamiento con los pueblos originarios de la región no resulta compatible con los instrumentos internacionales y la jurisprudencia en la materia, basados en su derecho a la libre determinación.
98. Conformar de manera autónoma sus formas de organización supone poder constituirse como “pueblos” o “naciones” y no solo a través de “comunidades”. Ciertamente, el artículo 9 de la Declaración de la ONU sobre pueblos indígenas consagra el derecho de los pueblos y los individuos indígenas “a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate. Del ejercicio de ese derecho no puede resultar discriminación de ningún tipo”. La Declaración Americana sobre pueblos indígenas, de igual forma, establece en su artículo IX que “[l]os Estados reconocerán plenamente la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, respetando las formas de organización indígenas y promoviendo el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en esta Declaración”<sup>89</sup>. Desconocer estas formas de organización, es contrario a los artículos referidos y supone la negación de su autodeterminación.

<sup>85</sup> Corte IDH. Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012, párr. 168.

<sup>86</sup> Por ejemplo, el Tribunal Constitucional del Perú sostuvo que “[...] el reconocimiento de tales pueblos indígenas, con sus costumbres propias, sus formas de creación de derecho y de aplicación de este, traspasan la dimensión de una mera asociación civil. Su visión se asienta sobre una dimensión política, establecida en última instancia en el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas”. Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú – Expediente N° 01126-2011-HC/TC – Juana Griselda Payaba Cachiue. Véase: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/01126-2011-HC.html>. párr. 23.

<sup>87</sup> CEJUDHCAN – Nicaragua. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021.

<sup>88</sup> Alianza por la libre determinación y autonomía - ALDEA. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021.

<sup>89</sup> OEA. Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas. AG/RES. 2888 (XLVI-O/16). 2016.

99. A su vez, en el hemisferio americano, se ha desarrollado una diversidad de procesos autonómicos de pueblos indígenas que presentan formas de organización constituidas bajo las categorías de “pueblos”, “naciones” o “nacionalidades” indígenas. Estos distintos colectivos indígenas tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica como tales por parte del Estado. La inexistencia de legislación al respecto representa el incumplimiento de la obligación internacional de adecuar el aparato estatal y no puede ser usada, por tanto, como excusa para no cumplir con dicho deber. Tampoco es compatible con el derecho internacional de los derechos humanos que los Estados, lejos de enfocar sus esfuerzos en adecuar su legislación a los estándares internacionales de derechos humanos sobre la materia, desplieguen acciones que los afecten, incluyendo controvertir administrativa o judicialmente tal reconocimiento. Es deber de las autoridades y funcionarios a cargo de la administración de justicia velar por la plena eficacia de normas y estándares interamericanos, en atención al control de convencionalidad.
100. Mientras no se garanticen mecanismos para estas formas de organizaciones, los pueblos indígenas enfrentan, en general, mayores dificultades para ejercer sus derechos conexos. La falta de reconocimiento como pueblo o su reconocimiento bajo figuras que no permiten la afirmación plena de sus derechos puede conllevar a que, en diversas instancias estatales, no se otorgue validez a los actos de sus órganos de decisión (como actas de asambleas comunitarias, por ejemplo) o a que se impongan trabas burocráticas y legales que les impiden el ejercicio de presupuestos públicos, necesarios para la reproducción de la vida comunitaria y de sus propias formas de desarrollo<sup>90</sup>. Se pueden ver, por ejemplo, impedidos de requerir el reconocimiento de sus territorios ancestrales a través de un título colectivo, el cual es un derecho es fundamental para garantizar su supervivencia física y cultural, ampliamente reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos (*infra* 3.3).
101. A partir de las experiencias recogidas para este informe, la Comisión considera fundamental recordar que es abiertamente incompatible con el derecho internacional de los derechos humanos que los Estados exijan requisitos formalistas o excesivos para otorgar la personería jurídica a un determinado pueblo o comunidad. También lo es tomar el otorgamiento de personalidad jurídica como una condición para el ejercicio de sus derechos. Ello en tanto es un acto meramente declarativo y no constitutivo dado que el pueblo o comunidad es preexistente al Estado, es decir, existe con independencia del reconocimiento de este<sup>91</sup>. Vinculado a

<sup>90</sup> Alianza por la libre determinación y autonomía - ALDEA. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021. Este fenómeno ha sido sistemáticamente señalado ante Relatores internacionales de la ONU en la materia, por parte de comunidades, organizaciones indígenas y de la sociedad civil en las visitas que han realizado el país. En el más reciente de 2018, la entonces Relatora Victoria Tauli, señaló que: “Los pueblos indígenas continúan reclamando que se les reconozca en la Constitución como sujetos de derecho público, y no como entidades de interés público”. ONU. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México. A/HRC/39/17/Add.2. 28 de junio de 2018, párr. 10.

<sup>91</sup> CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09. 30 de diciembre de 2009, párr. 375.

ello, cabe notar que la personalidad jurídica colectiva es un derecho y como tal, un pueblo puede decidir no ejercerlo, como expresión de su libre determinación<sup>92</sup>.

102. Asimismo, la negación del reconocimiento de la personalidad jurídica constituye una grave afectación a su libre determinación. La consolidación de los territorios indígenas también se puede ver obstaculizada por la imposición de formalismos para obtener la personalidad jurídica<sup>93</sup>. El reconocimiento de la personalidad jurídica debe tomar en cuenta el modo colectivo en que el pueblo a usa y goza de la propiedad de conformidad con sus tradiciones ancestrales<sup>94</sup>. La CIDH reitera que las comunidades indígenas pueden estar compuestas por personas y familias que pertenecen a más de un grupo étnico, pero que se consideran y se identifican a sí mismas como una sola comunidad. Esta composición multiétnica de algunas comunidades indígenas, que responde a su posición de sujetos históricos, es compatible con la protección y el ejercicio del catálogo pleno de sus derechos bajo el derecho internacional de los derechos humanos<sup>95</sup>.
103. Al respecto, la Corte IDH ha señalado en diversos casos sobre pueblos indígenas y tribales que, “los Estados tienen el deber de procurar los medios y condiciones jurídicas en general necesarias para que el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica pueda ser ejercido por sus titulares”<sup>96</sup>. La CIDH recuerda que “los mecanismos oficiales para reconocer la personalidad de los pueblos y

<sup>92</sup> Por ejemplo, se informó a la CIDH que, en Honduras, el Pueblo Nahua no ha obtenido una personería jurídica con el objetivo de hacer valer su autodeterminación y su propia forma de autogobernarse. Como señalaron representantes de dicho pueblo a la CIDH: “El pueblo Nahua está ejerciendo su propia Gobernanza y libre determinación al ser el único pueblo de los 9 en no poseer una personería jurídica, nos amparamos en los títulos ancestrales otorgados por la corona de España en los años 1800s, Convenio 169 de OIT y declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. Aunque el hecho de no poseer dicha acreditación de la secretaria de Gobernación y Justicia nos limita a hacer algún tipo de gestiones estatales, pero es cuando nosotros hacemos prevalecer nuestros derechos y nuestra gobernanza”. Pueblo Nahua de Honduras. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021.

<sup>93</sup> Reunión regional con representantes de pueblos indígenas, tribales y afrodescendientes de Sudamérica (Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Surinam), realizada el 11 de mayo de 2021; CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09. 30 de diciembre de 2009, párr. 374; Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párrs. 173-175; Corte IDH. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020, párr. 155.

<sup>94</sup> Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006, párr. 120.

<sup>95</sup> CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09. 30 de diciembre de 2009, párr. 38.

<sup>96</sup> Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006, párr. 189; Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, 167.

comunidades indígenas implican, necesariamente, el reconocimiento de sus formas de organización social y política”<sup>97</sup>.

104. En consonancia con ello, no son los pueblos o comunidades los que deben ajustar su funcionamiento interno a la normatividad del resto de la sociedad nacional. Es esta última la que debe respetar el derecho de los pueblos a autoidentificarse como colectivo e identificar a sus miembros, es decir, reconocer la existencia y validez legal del sistema de derecho propio indígena<sup>98</sup>. Asimismo, su reconocimiento oficial mediante el registro de su personalidad jurídica no debe implicar una barrera en los hechos para que disfruten de sus derechos colectivos<sup>99</sup>. El Estado debe establecer las condiciones judiciales y administrativas necesarias para garantizar el reconocimiento de la personalidad jurídica de los pueblos indígenas y tribales, en consulta con ellos y en pleno respeto de su identidad cultural<sup>100</sup>.

## 2. Identidad cultural y no discriminación

### a. Identidad cultural

105. La Comisión destaca que la identidad cultural es el componente esencial que define a un grupo humano como un colectivo étnico-cultural diferenciado, con una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo. La identidad cultural tiene un carácter evolutivo y dinámico. Puede ir modificándose a lo largo del tiempo, a partir de procesos históricos, sociales y políticos de relacionamiento<sup>101</sup>. En el caso de los pueblos indígenas y tribales, uno de los componentes más importantes que determinan su identidad es su estrecha relación con su territorio ancestral y los recursos que en él se encuentran<sup>102</sup>.

<sup>97</sup> CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09. 30 de diciembre de 2009, párr. 375.

<sup>98</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-072-2021, recaída en el expediente T-7.910.068. 24 de marzo de 2021, p. 61.

<sup>99</sup> CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09. 30 de diciembre de 2009, párr. 375.

<sup>100</sup> CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09. 30 de diciembre de 2009, párr. 374.

<sup>101</sup> Corte IDH. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020, párr. 284.

<sup>102</sup> Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005, párr. 135.

106. La identidad cultural es un derecho fundamental de naturaleza tanto individual como colectiva<sup>103</sup>. En su dimensión colectiva, de particular relevancia para el presente informe, es la vía de interpretación transversal para la concepción, respeto y garantía de los demás derechos de los pueblos indígenas y tribales protegidos por los instrumentos interamericanos, así como también por los ordenamientos jurídicos internos. En otras palabras, cualquier medida que adopte el Estado destinada a proteger los derechos de estos pueblos debe partir del respeto de sus formas de vida únicas y particularidades propias<sup>104</sup>. Este derecho les permite ejercer plenamente su derecho a la libre determinación<sup>105</sup>.
107. El pleno reconocimiento y garantía del derecho a la identidad cultural resulta fundamental en el derecho internacional de los derechos humanos contemporáneo y supone la superación de legados históricos de discriminación, racismo y colonialismo. Este derecho está expresamente reconocido en el Convenio 169 de la OIT (artículo 5)<sup>106</sup> y la Declaración ONU sobre pueblos indígenas (artículos 9, 11, 12, 13 y 34)<sup>107</sup>. En el sistema interamericano, fue recogido explícitamente en el artículo XIII de la Declaración Americana sobre pueblos indígenas. En su inciso 1, establece que los pueblos indígenas tienen “derecho a su propia identidad e integridad cultural y a su patrimonio cultural, tangible e intangible, incluyendo el histórico y ancestral, así como a la protección, preservación, mantenimiento y desarrollo de dicho patrimonio cultural para su continuidad colectiva y la de sus miembros, y para transmitirlo a las generaciones futuras”.
108. Las disposiciones anteriores se complementan por disposiciones expresas que prohíben prácticas asimilacionistas. La Declaración Americana sobre pueblos indígenas, en su artículo X, reconoce que los pueblos indígenas “tienen derecho a mantener, expresar y desarrollar libremente su identidad cultural en todos sus aspectos, libre de todo intento externo de asimilación”<sup>108</sup>. La Declaración ONU sobre

<sup>103</sup> Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 217.

<sup>104</sup> Corte IDH. Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010, párr. 147; CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09. 30 de diciembre de 2009, párr. 152.

<sup>105</sup> Como señala Lãm, “si bien el derecho a la autodeterminación reconoce y asegura la agencia para los pueblos indígenas, es la norma de identidad cultural la que salvaguarda su capacidad para ejercer de manera consciente y significativa esa agencia en común en el futuro”. Lãm, Maivãn Clech. “Rooting Change: Indigeneity and Development”. En Currie-Alder, Bruce et al (eds.). *International Development: Ideas, Experience, and Prospects*. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 13.

<sup>106</sup> Durante décadas, predominaron en el DIDH posiciones asimilacionistas e integracionistas en relación con los pueblos indígenas y tribales, lo que se reflejó en el Convenio 107 de la OIT. La adopción del Convenio 169 de la OIT representó un cambio de paradigma.

<sup>107</sup> La Declaración ONU sobre pueblos indígenas desarrolla este derecho a lo largo de todo el texto, con énfasis en derechos como la pertinencia a un pueblo indígena, a la tradición y costumbres, a la espiritualidad, y a la religión. Lãm, Maivãn Clech. “Rooting Change: Indigeneity and Development”. En Currie-Alder, Bruce et al (eds.). *International Development: Ideas, Experience, and Prospects*. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 13.

<sup>108</sup> OEA. Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas. AG/RES. 2888 (XLVI-O/16). 2016.

pueblos indígenas también contempla en términos similares esta prohibición de asimilación forzada en su artículo 8. Con el propósito de garantizar la existencia cultural de los pueblos indígenas como pueblos diferenciados, los Estados deben prevenir cualquier acto, política o práctica de asimilación. Se entiende como “todo acto que tenga por objeto o consecuencia privarlos de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o su identidad étnica, todo acto que tenga por objeto o consecuencia desposeerlos de sus tierras, territorios o recursos, y toda forma de asimilación o integración forzada”<sup>109</sup>.

109. Esta obligación cobra especial importancia en circunstancias en las que los pueblos indígenas enfrentan graves riesgos de desaparición<sup>110</sup>. Otra circunstancia de especial preocupación para la CIDH son las de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. La preservación de su cultura depende en gran medida de que los Estados garanticen el principio de no contacto como expresión de su derecho a la libre determinación<sup>111</sup>. Igualmente, la CIDH ha advertido que existen situaciones en las que determinadas normas o políticas buscan denegar la existencia de pueblos indígenas con el propósito de implementar proyectos de inversión o extractivos, lo cual apuntaría a la desintegración o asimilación de estos colectivos con el propósito de llevar adelante tales actividades<sup>112</sup>.
110. Los conocimientos y saberes tradicionales de los pueblos indígenas y tribales, así como las diversas manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas son elementos clave de su identidad y base de sus expresiones propias de autonomía, protegidos internacionalmente. La Declaración Americana sobre pueblos indígenas, en su artículo XXVIII, reconoce que los pueblos indígenas tienen “derecho al pleno reconocimiento y respeto a la propiedad, dominio, posesión, control, desarrollo y protección de su patrimonio cultural material e inmaterial, y propiedad intelectual, incluyendo la naturaleza colectiva de los mismos, transmitido a través de los milenios, de generación en generación”. De la misma forma, la Declaración ONU sobre pueblos indígenas, en su artículo 31, dispone que estos colectivos tienen derecho a “mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus

---

<sup>109</sup> ONU. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. 2007; CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13. 30 de diciembre de 2013, párr. 48.

<sup>110</sup> Este es el caso de 65 pueblos indígenas en Colombia. La CIDH ha sostenido en varias ocasiones que esta grave situación exige al Estado Colombiano la adopción de “medidas urgentes, decididas e integrales para asegurar su supervivencia física y cultural que [...] es afectada por una serie de procesos complejos vinculados a la violencia, la pobreza y la exclusión, que tienen como base el interés de actores no indígenas en sus territorios ancestrales”. CIDH. *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos de Colombia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13. 31 de diciembre de 2013, párrs. 859.

<sup>111</sup> CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13. 30 de diciembre de 2013. CIDH. Informe No. 152/19. Caso 12.979. Fondo. Pueblos indígenas Tagaeri y Taromenane (en aislamiento voluntario). Ecuador. 28 de septiembre de 2019, párr. 89.

<sup>112</sup> CIDH. *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15. 31 de diciembre de 2015, párr. 245.

- conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas”<sup>113</sup>.
111. Tal como señaló el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, los conocimientos tradicionales indígenas reflejan su visión del mundo, contribuyen a la diversidad biológica cultural e implican una fuente de riqueza cultural para los pueblos y la humanidad en general<sup>114</sup>. La desaparición de un pueblo indígena significa una pérdida irreparable de patrimonio cultural<sup>115</sup>. La Comisión toma nota de que el reciente desarraigo juvenil y la progresiva ruptura de los hilos intergeneracionales traen una pérdida de conocimiento para la vida en los territorios. Esto impide, a su vez, que las nuevas generaciones puedan disfrutar y valorar adecuadamente los recursos territoriales<sup>116</sup>.
112. El territorio constituye un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, en consecuencia, de su identidad cultural<sup>117</sup>. Tanto la CIDH como la Corte han enfatizado que los Estados deben considerar que los derechos territoriales protegen a su vez su "derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado, con el control de su hábitat como una condición necesaria para la reproducción de su cultura, para su propio desarrollo y para llevar a cabo sus planes de vida"<sup>118</sup>. Asimismo, la propiedad colectiva garantiza a los pueblos indígenas y tribales conservar su patrimonio cultural<sup>119</sup>. La falta de garantía del derecho a la propiedad colectiva perjudica la preservación de sus formas de vida particulares e implica un riesgo de pérdida étnica y cultural irreparable<sup>120</sup>. Las interferencias no consentidas de pobladores no indígenas en sus territorios pueden generar graves alteraciones a

<sup>113</sup> ONU. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. 2007.

<sup>114</sup> ONU. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Informe sobre el quinto período de sesiones (15 a 26 de mayo de 2006). E/2006/43. E/C.19/2006/11, párr. 33.

<sup>115</sup> CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*. OAS/Ser.Lxak/V/II. Doc. 176. 29 de septiembre de 2019, párr. 285.

<sup>116</sup> García Hierro, Pedro. Gobernanza territorial y pueblos indígenas. En Alberto CHIRIF (ed.). *Por la conquista de la autodeterminación en el cincuentenario de la Declaración de Barbados*. Lima: IWGIA. p. 204.

<sup>117</sup> Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005, párr. 135.

<sup>118</sup> Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005, párr. 146; CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09. 30 de diciembre de 2009, párr. 3.

<sup>119</sup> CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 2019, párr. 295; CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009, nota a pie 117. Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005, párr. 146.

<sup>120</sup> CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09. 30 de diciembre de 2009, párr. 160.

sus modos de vida tradicionales y e implicar un real daño a su identidad<sup>121</sup>. Aquello se agrava al considerar que la desaparición de determinadas prácticas culturales y espirituales puede comprometer la propia existencia del colectivo como un grupo diferenciado<sup>122</sup>.

113. Estrechamente vinculado a la identidad cultural se encuentra el derecho a ejercer libremente su propia religión, espiritualidad y creencias, reconocido por los Estados americanos en el artículo XVI de la Declaración Americana sobre pueblos indígenas. Los territorios ancestrales poseen un profundo valor espiritual para los pueblos indígenas y tribales<sup>123</sup>. Son elementos intrínsecos de su identidad cultural los “cementeros ancestrales, los lugares de significado e importancia religiosos y los sitios ceremoniales o rituales vinculados a la ocupación y uso de sus territorios físicos”<sup>124</sup>. Ello abarca el desarrollo de prácticas sepulcrales<sup>125</sup>. En consecuencia, la CIDH y la Corte Interamericana han considerado que cualquier limitación a la propiedad colectiva o la destrucción a los recursos que en él se encuentran tiene grandes repercusiones en el ejercicio de su propia religión, y en las relaciones sociales y espirituales de sus integrantes<sup>126</sup>. La Comisión nota con especial preocupación los casos en los que lugares sagrados se han visto afectados por estar superpuestos con áreas en las que se busca desarrollar actividades extractivas, que comprenden desde la interferencia en la libre realización de ceremonias religiosas, hasta la destrucción de estos espacios<sup>127</sup>.
114. Asimismo, un componente importante de la identidad cultural de un pueblo es su idioma propio, dado que garantiza la expresión, difusión y transmisión de su cultura. Los Estados deben adoptar medidas para que los pueblos indígenas y tribales usen libremente sus idiomas propios. La imposición de restricciones a esta libertad resulta discriminatoria<sup>128</sup>. Igualmente, la Declaración de la ONU sobre pueblos indígenas, en su artículo 16, reconoce que los pueblos indígenas tienen derecho a

<sup>121</sup> Corte IDH. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020, párr. 284.

<sup>122</sup> CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 2019, párr. 142.

<sup>123</sup> CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09. 30 de diciembre de 2009, párr. 150.

<sup>124</sup> CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09. 30 de diciembre de 2009, párr. 160; CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 155.

<sup>125</sup> Corte IDH. Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000, párr. 82.

<sup>126</sup> Corte IDH. Caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 219; CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09. 30 de diciembre de 2009, párr. 161.

<sup>127</sup> CIDH. *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/15. 31 de diciembre de 2015, párr. 266.

<sup>128</sup> Corte IDH. Caso López Álvarez Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006, párr. 71.

"establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación"<sup>129</sup>. La CIDH considera que estos mecanismos permiten que los pueblos gocen y ejerzan sus derechos culturales de manera efectiva, por lo que el Estado debe remover todo obstáculo que impida o limite a los pueblos a acceder a ellos, incluidas las frecuencias radioeléctricas<sup>130</sup>.

## b. No discriminación

115. En entendimiento de la Comisión, la causa estructural que con frecuencia subyace a las violaciones de derechos humanos contra los pueblos indígenas es la existencia de una profunda situación de discriminación racial, enraizada a lo largo de siglos de historia<sup>131</sup>. El debilitamiento de las autonomías y estructuras propias de autogobierno de los pueblos indígenas está estrechamente relacionado con procesos históricos de colonización y exterminio, primero, y de colonialismo y asimilación, después<sup>132</sup>.
116. Vinculado a ello, el derecho a la libre determinación ha sido negado a los pueblos indígenas del continente de forma masiva y sistemática. Esos pueblos han sufrido la pérdida de grandes extensiones de territorio y el impedimento de acceder a recursos necesarios para sus vidas, han experimentado presiones históricas para suprimir sus instituciones políticas y culturales, han enfrentado amenazas constantes a su cohesión como comunidades y a la integridad de sus culturas, entre otras graves circunstancias<sup>133</sup>. En la actualidad, viven en Estados cuya configuración jurídica y política se erige muchas veces en condiciones de exclusión, racismo y, sobre todo, sin participación de los pueblos indígenas<sup>134</sup>. Expresión de ello es la imposición de formas de organización político-administrativa del territorio que responden aún a lógicas de un modelo monocultural y niegan la existencia de otras culturas. La superación de estas vulneraciones requiere la transformación de las estructuras estatales hacia un Estado plenamente intercultural. De este modo, la

<sup>129</sup> ONU. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. 2007.

<sup>130</sup> CIDH. Informe No. 164/19. Caso 13.608. Fondo. Pueblos indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros. Guatemala. 9 de noviembre de 2019, párrs. 99 y 113.

<sup>131</sup> CIDH. *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/15. 31 de diciembre de 2015, párr. 240.

<sup>132</sup> En similar sentido, Tauli-Corpuz, Victoria. "El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación por medio de la autonomía o el autogobierno". En Jeans DAHL et al. *Construyendo autonomías*. Lima: IWGIA, 2020, p. 14.

<sup>133</sup> Anaya, James (2010). "El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración". En Claire CHARTERS y Rodolfo STAVENHAGEN (ed.). *El desafío de la Declaración. Historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas*. Copenhague: IWGIA, p. 202. Ver también Anaya, James. (2004). *Indigenous peoples in international law*. New York: Oxford University Press.

<sup>134</sup> Calí Tzay, Francisco. "Prólogo". En Jeans DAHL et al. *Construyendo autonomías*. Lima: IWGIA, 2020, p. 7.

CIDH considera que la obstaculización del ejercicio de la libre determinación puede representar una forma de discriminación.

117. A su vez, aún existen en la región legislaciones nacionales que -total o parcialmente- mantienen una visión que deja de lado su carácter pluricultural, multilingüe o plurinacional<sup>135</sup>. Se trata de una diferencia cultural que sigue encontrándose jerarquizada de diversas formas. Como consecuencia, la mayoría de los sectores indígenas y tribales se ubican en el peldaño inferior de la escala socioeconómica y existen al margen del poder<sup>136</sup>. Por ello, como señala el anterior Relator de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, "los fenómenos históricos, enraizados en las actitudes de discriminación racial, no son solo pecados del pasado, sino que se traducen en las desigualdades actuales"<sup>137</sup>.
118. La CIDH reitera que el principio de no discriminación es uno de los pilares de cualquier sistema democrático y que es una de las bases fundamentales del sistema de protección de derechos humanos establecido por la OEA<sup>138</sup>. Tanto la Declaración como la Convención Americanas fueron inspiradas en el ideal de que todas las personas "nacieron libres e iguales en dignidad y derechos", por lo que sus artículos II, y 1.1 y 24, respectivamente, consagran el principio de no discriminación e igualdad ante la ley<sup>139</sup>. A ello se suma la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y formas conexas de intolerancia, así como la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia.
119. En atención a esta historia compartida de opresión y exclusión, el común denominador de los instrumentos de protección de derechos de los pueblos indígenas es el reconocimiento de su derecho a la no discriminación, como se evidencia en el Convenio 169 OIT (artículo 3), la Declaración ONU sobre pueblos indígenas (artículo 2) y la Declaración Americana sobre pueblos indígenas (artículos VII, VIII y XII). Es preciso recordar que la CADH impone una obligación general a los Estados de no discriminar en el respeto y la garantía de los derechos reconocidos en este instrumento. Esto comprende la prohibición de realizar tratos diferenciados, basados en motivos prohibidos, que menoscaben el goce o ejercicio de derechos. En ese sentido, de acuerdo con la Corte IDH, "si un Estado discrimina en el respeto o garantía de un derecho convencional, violaría el artículo 1.1 y el derecho sustantivo

<sup>135</sup> Calí Tzay, Francisco. "Prólogo". En Jeans DAHL et al. *Construyendo autonomías*. Lima: IWGIA, 2020, p. 7.

<sup>136</sup> CIDH. *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/15. 31 de diciembre de 2015, párr. 240.

<sup>137</sup> Anaya, James (2010). "El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración". En Claire CHARTERS y Rodolfo STAVENHAGEN (ed.). *El desafío de la Declaración. Historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas*. Copenhague: IWGIA, p. 202.

<sup>138</sup> CIDH. *La Situación de las Personas Afrodescendientes en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.62, 5 de diciembre de 2011, párr. 1; CIDH. "Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación", *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 1999, Capítulo VI.

<sup>139</sup> CIDH. *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/15, 2016, párr. 241.

- en cuestión”<sup>140</sup>. En relación con los pueblos indígenas, la Corte ha sostenido que, para garantizar, en condiciones de igualdad, la protección efectiva de sus derechos se requiere tomar en cuenta “sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres”<sup>141</sup>.
120. La protección de este derecho también exige a los Estados la obligación de erradicar prácticas como el racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, a través de la adopción de las medidas preventivas y correctivas necesarias<sup>142</sup>. En ese sentido, los Estados deben eliminar toda forma de discriminación e intolerancia, así como adoptar acciones para promover y proteger los derechos de los pueblos indígenas y tribales y respetar la diversidad étnica y cultural, lo cual contribuye a fortalecer la democracia y la participación ciudadana<sup>143</sup>.
121. Siguiendo lo señalado por la Relatoría de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas puede entenderse que las normas que reconocen derechos indígenas poseen un objetivo doble. Por un lado, apuntan a subsanar “la discriminación contra estos colectivos, con el propósito de que se beneficien plenamente de las actividades de desarrollo y logren un nivel de vida adecuado” <sup>144</sup>. En atención a ello, la CIDH enfatiza que los Estados tienen la obligación de adoptar medidas estructurales dirigidas a combatir la discriminación hacia los pueblos indígenas, lo que implica, entre otros, la implementación de medidas educativas<sup>145</sup>. En esa línea, la Corte IDH ha ordenado garantías de no repetición que incluían incorporar en el currículo

<sup>140</sup> Corte IDH. Caso Aplitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008, párr. 209.

<sup>141</sup> Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005, párr. 63.

<sup>142</sup> El término “discriminación racial” ha sido definido por el artículo 1.1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965) como “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”.

<sup>143</sup> CIDH. Situación de los derechos humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 43/15. 31 diciembre 2015, párr. 104.

<sup>144</sup> ONU. Asamblea General. Los derechos de los pueblos indígenas, incluidos sus derechos económicos, sociales y culturales en el marco para el desarrollo después de 2015. Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas. A/69/267. 6 de agosto de 2014, párr. 16.

<sup>145</sup> En particular, el Convenio 169 de la OIT, en su artículo 31, contiene esta obligación que “deberán adoptarse medidas de carácter educativo en todos los sectores de la comunidad nacional, y especialmente en los que estén en contacto más directo con los pueblos interesados, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a esos pueblos”. OIT. *Convenio N° 169 de la Organización Internacional de Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. 1989.

nacional del Estado programas dirigidos a erradicar la discriminación racial y étnica, los estereotipos raciales y étnicos, y la violencia contra los pueblos indígenas<sup>146</sup>.

122. De otro lado, las normas internacionales sobre derechos de pueblos indígenas “buscan asegurar el respeto de su derecho a definir y seguir sus propios modelos de desarrollo determinados libremente, con el fin de proteger su integridad cultural y ver fortalecido su potencial de desarrollo sostenible”<sup>147</sup>. Al respecto, la CIDH destaca que el reconocimiento efectivo de su derecho a la libre determinación requiere llevar cabo cambios en las estructuras que tengan un impacto transformador para garantizar el respeto a los derechos humanos, la lucha contra el racismo, la discriminación y la desigualdad, la construcción de sociedades más democráticas e inclusivas y una mayor legitimidad del Estado<sup>148</sup>.

### 3. Propiedad colectiva, tierras, territorios y recursos naturales

123. Para los pueblos indígenas y tribales, el territorio que ocupan es suyo por herencia ancestral. La forma como usan su territorio y la manera como controlan sus espacios territoriales es con frecuencia muy distinta a la de la cultura occidental. A pesar de las imposiciones, ha sido ocupado y defendido por generaciones pasadas, y se espera que también continúen las venideras. Se trata así de la base territorial que permite el ejercicio de la libre determinación.
124. Los instrumentos y jurisprudencia internacional de derechos de los pueblos indígenas han reconocido que el derecho al territorio de los pueblos indígenas es un derecho preexistente al Estado, tal como se refleja en el Convenio 169 de la OIT (artículos 13, 14, 16, 17 y 18), la Declaración ONU sobre pueblos indígenas (artículos 10, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 y 32), y la Declaración Americana sobre pueblos indígenas (artículo XXV). En el SIDH, la CIDH y la Corte IDH han desarrollado conjuntamente el contenido del derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas y tribales, con base en el artículo 21 de la CADH y el artículo XXIII de la Declaración Americana. La Comisión reitera los estándares emitidos sobre la

<sup>146</sup> Corte IDH. Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016, párr. 318.

<sup>147</sup> ONU. Asamblea General. Los derechos de los pueblos indígenas, incluidos sus derechos económicos, sociales y culturales en el marco para el desarrollo después de 2015. Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas. A/69/267. 6 de agosto de 2014, párr. 16.

<sup>148</sup> ONU. “Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas”. A/74/149, 17 de julio de 2019, párr. 36; Calí Tzay, Francisco. “Prólogo”. En Jeans DAHL et al. *Construyendo autonomías*. Lima: IWGIA, 2020, p. 9.

materia<sup>149</sup>. Teniendo en cuenta el alcance de este informe, se refiere en esta sección a aquellos aspectos más relevantes a la luz del derecho a la libre determinación.

### a. Garantías en torno a las tierras y territorios

125. En el derecho internacional de los derechos humanos, se ha entendido que la materialización del derecho a la libre determinación puede darse a través del reconocimiento, titulación, delimitación y demarcación de los territorios indígenas<sup>150</sup>. La CIDH advierte con preocupación que, aunque hay avances importantes, varios Estados de la región tienen aún una deuda histórica en materia de reconocimiento de sujetos colectivos indígenas y tribales y de sus derechos territoriales. Después de siglos de vida independiente y de décadas de asumir compromisos internacionales con relación a los pueblos indígenas y tribales, aún existen numerosos pueblos y comunidades en el continente a los que no se les ha reconocido sus derechos territoriales con base en su uso y ocupación históricos.
126. La CIDH toma nota de que algunos pocos Estados cuentan con legislaciones amplias en términos de derechos de los pueblos indígenas y tribales, que reconocen la autonomía en el manejo de sus tierras y recursos naturales, y establecen un proceso específico de demarcación y titulación. No obstante, incluso en estos países, en la práctica existe una brecha importante en la implementación de las normas y la realidad de los problemas de los pueblos indígenas y tribales ante la omisión del Estado de cumplir efectivamente dicha normativa<sup>151</sup>.
127. Ello a pesar de que las garantías en torno a las tierras y territorios suelen ser, en la práctica, una condición necesaria para el ejercicio efectivo de los derechos inherentes a los pueblos indígenas y tribales. Mientras mayor sea la brecha de

<sup>149</sup> Véase principalmente informes sobre “Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos” (2009), “Pueblos Indígenas, Comunidades Afrodescendientes e Industrias Extractivas” (2015) y “Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía” (2019).

<sup>150</sup> Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001, párr. 148; Corte IDH. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020, p. 92-98; CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09. 30 de diciembre de 2009, párr. 77-152; CIDH. *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/15. 31 de diciembre de 2015, párr. 155-246; CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*. OAS/Ser.Lxak/V/II. Doc. 176. 29 de septiembre de 2019, párr. 229-238. ONU. Consejo Económico y Social. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Estudio sobre las autonomías de los pueblos indígenas: experiencias y perspectivas. 19º período de sesiones Nueva York, 13 a 24 de abril de 2020. Labor futura del Foro Permanente, incluidas las cuestiones examinadas por el Consejo Económico y Social y nuevas cuestiones.

<sup>151</sup> CEJUDHCAN – Nicaragua. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021.

implementación, menos posibilidades existen para realizar otros derechos legalmente reconocidos como el derecho a la vida y mucho menos el de autodeterminación<sup>152</sup>. La falta de reconocimiento y demás garantías en torno al territorio puede traer aparejado que se ponga en cuestión la identificación como colectivo y/o la personalidad jurídica de pueblos y comunidades, negándose así su existencia misma<sup>153</sup>. La CIDH considera, por tanto, que esta es una injusticia histórica de atención impostergable y prioritaria.

## b. Autonomía o autogobierno territorial con base en el derecho propio

128. El derecho a la libre determinación no solamente supone el reconocimiento de la propiedad colectiva, sino que también implica el derecho de autogobernar sus territorios, a través de sus autoridades propias. El derecho a la autonomía o al autogobierno fue expresamente reconocido por los Estados americanos en el artículo XXI de la Declaración Americana sobre pueblos indígenas y por la comunidad internacional en general, en el artículo 4 de la Declaración ONU sobre pueblos indígenas<sup>154</sup>. El ejercicio de la gobernanza territorial es una de las expresiones más relevantes de la libre determinación indígena y tribal. Esto supone el reconocimiento de los sistemas de gobierno propio que asumen el control, manejo y administración del territorio ancestral o tradicional.
129. Además del título de propiedad colectiva del territorio, un aspecto clave para los pueblos indígenas y tribales de la región se relaciona con cómo se configura la estructura territorial. Es a partir de los sistemas de regulación y de conocimiento propios que se concibe e interactúa con el espacio geográfico, y se determina el ordenamiento territorial. En esta línea, la Comisión Interamericana considera esencial partir por reconocer que son absolutamente válidos los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas y tribales. Corresponde a los Estados reconocer y respetar el derecho y los sistemas jurídicos de estos pueblos, conforme lo establecen los instrumentos internacionales de derechos humanos<sup>155</sup>. Las Declaraciones

<sup>152</sup> Funaki, Ritsuko. “La brecha de implementación de los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras y territorios en América Latina (1991-2019)”. En González, Miguel; Burguete Cal y Mayor, Araceli; Marimán, José; Ortiz-T, Pablo; Funaki, Ritsuko. *Autonomías y autogobierno en la América diversa*. Quito: Universidad Politécnica Salesiana, 2021, pp. 67-110.

<sup>153</sup> Alianza Sierra Madre A.C., Tierra Nativa A.C., y Consultoría Técnica Comunitaria A.C. *Informe: Derechos territoriales de los pueblos indígenas de la sierra Tarahumara*. Chihuahua, 2016.

<sup>154</sup> Dicha disposición, a la letra, señala: “1. Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas. 2. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas de decisión. También tienen el derecho de participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos. Pueden hacerlo directamente o a través de sus representantes, de acuerdo a sus propias normas, procedimientos y tradiciones. Asimismo, tienen el derecho a la igualdad de oportunidades para acceder y participar plena y efectivamente como pueblos en todas las instituciones y foros nacionales, incluyendo los cuerpos deliberantes”.

<sup>155</sup> Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas, artículo XXII y Declaración ONU sobre pueblos indígenas, artículo 34. Véase también Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-072-2021, recaída en el expediente T-7.910.068. 24 de marzo de 2021.

Americana y de la ONU sobre pueblos indígenas y el Convenio 169 establecen conjuntamente el derecho al reconocimiento y respeto de sus propias instituciones, prácticas y costumbres vinculadas a su derecho consuetudinario, sus sistemas jurídicos, de administración de justicia y jurisdicción<sup>156</sup>.

130. Esto es fundamental a la luz del derecho a la libre determinación, pues es la base de las expresiones culturales, políticas, sociales y demás dimensiones de la vida de los pueblos. Comprende, por ejemplo, el derecho a autodeterminar las instituciones, mecanismos y modelos administrativos para el goce y disfrute de la tierra y los recursos sin injerencias externas. A su vez, implica el derecho a elegir y definir sus propios mecanismos de representación en las consultas, procesos para el consentimiento u otros actos realizados como resultado de sus relaciones externas con otros pueblos y naciones o con el Estado<sup>157</sup>.
131. La Comisión reafirma que un componente esencial de la autonomía indígena y tribal es el control de territorios ancestrales y los recursos naturales que en ellos se encuentran. El reconocimiento y efectiva implementación de los derechos sobre la tierra y los recursos naturales son condiciones necesarias para una efectiva autonomía, y es la base para su existencia como sujetos colectivos. La tierra, el territorio y sus recursos naturales no son, en general, concebidos como una mercancía por los pueblos indígenas, sino como fuente de la vida misma. No sólo son la base de su subsistencia económica, sino de su identidad cultural y bienestar espiritual. La pérdida de sus tierras y territorios ancestrales puede, por tanto, amenazar su supervivencia misma como colectivo<sup>158</sup>.
132. Al respecto, observa que, a la fecha, muy escasos Estados han establecido mecanismos de orden legal y/o administrativo que garanticen el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas y tribales, especialmente sobre sus recursos naturales y medios de subsistencia. Por el contrario, los ordenamientos internos, por lo general, impiden la posibilidad de que los pueblos indígenas sean titulares de derechos de propiedad sobre los recursos naturales que conforman el hábitat de sus territorios<sup>159</sup>.

---

<sup>156</sup> [Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas](#), adoptada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007, art. 34; [Declaración Americana Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas](#), AG/RES. 2888 (XLVI-0/16)(15 de junio de 2016), art. XXII; y OIT, [Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989](#) (Convenio Núm. 169), art. 8.

<sup>157</sup> Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampís, Informe jurídico del derecho al territorio de la nación Wampís. 2017.

<sup>158</sup> Alianza por la libre determinación y autonomía - ALDEA. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021.

<sup>159</sup> Instituto Internacional de Derecho y Sociedad. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021.

### c. Fragmentación del territorio indígena y tribal

133. La territorialidad de las comunidades y de los pueblos indígenas y tribales de los que éstas forman parte, corresponde a una espacialidad determinada y autodefinida como atributo consustancial al sujeto de derecho que conforma la comunidad y pueblo indígena o tribal respectivo. La gobernanza territorial abarca la determinación del tipo de titularidad con que van a ejercer sus derechos territoriales, con base en el derecho propio. A pesar de ello, uno de los principales problemas en la región es que existen múltiples casos en los que la titulación no refleja la concepción propia del territorio. Como señaló una autoridad indígena a la CIDH: “no hablamos de una tenencia territorial a nivel de comunidades sino a nivel territorial socio-histórico, por eso hablamos de territorios integrales que no significan líneas fronterizas sino de cómo la naturaleza funciona en su equilibrio, el agua, la tierra, el espacio, incluyendo el ser humano, a eso llamamos territorios integrales”<sup>160</sup>.
134. Al otorgar el Estado títulos de propiedad por comunidades, pueden quedar excluidas áreas fundamentales para la vida de los pueblos. Las comunidades se reducen así a fracciones o islas territoriales que desvinculan a los pueblos indígenas de su relación integral con el territorio tradicional, y dificultan seriamente el ejercicio de las autonomías<sup>161</sup>. Su observancia se da de forma atomizada, lo que, de acuerdo con la Relatoría Especial de la ONU sobre los derechos de los Pueblos Indígenas constituye el ejercicio de la “libre determinación fragmentada”<sup>162</sup>.
135. Conforme han señalado la CIDH y la Corte IDH, el derecho territorial de los pueblos indígenas y tribales procede de la posesión continuada del territorio y no de su legalización por el procedimiento de titulación<sup>163</sup>. Es por ello que este derecho no está sujeto al previo reconocimiento estatal, ya que se trata de un derecho ya consagrado y en pleno ejercicio que el Estado está obligado a consolidar mediante un procedimiento de reconocimiento legal. Tanto la propiedad comunal que el Estado ha legalizado, como la posesión ancestral adquirida debido a su propiedad tradicional y uso actual, comprenden un solo espacio territorial que les ha pertenecido desde tiempos inmemoriales. Los pueblos indígenas y tribales con la forma de organización de “pueblos” tienen derecho a la titulación en propiedad de sus territorios ancestrales a través de un título colectivo único.

<sup>160</sup> Reunión con representantes de gobiernos autónomos indígenas de Nación Wampis (Perú) y Gobiernos Territoriales de Charagua y Rajaypampa (Bolivia), realizada el 21 de mayo de 2021.

<sup>161</sup> Movimiento indígena Lenca de Honduras. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021. Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis. Informe jurídico del derecho al territorio de la nación Wampis. 2017.

<sup>162</sup> Tauli-Corpuz, Victoria. “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación por medio de la autonomía o el autogobierno”. En Jeans DAHL et al. *Construyendo autonomías*. Lima: IWGIA, 2020, p. 14.

<sup>163</sup> Corte IDH. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020, p. 327; CIDH. Informe No. 2/12. Caso 12.094. Fondo. Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra tierra). Argentina. 26 de enero de 2012, párr. 171.

#### d. Estructuración territorial desde lo local

136. En el diálogo con la CIDH, distintos pueblos y comunidades indicaron que, en algunas regiones, las formas de estructuración territorial -a través, por ejemplo, de distritos o municipios- pueden representar una organización de lo territorial en el ámbito local que corresponde al orden colonial y desconoce la organización política cultural indígena. Perciben estas figuras como portadoras de unas formas coloniales de autoridad, manejo de recursos, instancias de decisión, y dinámicas electorales, que aparejan actos discriminatorios y obstaculizan el ejercicio con identidad cultural de sus derechos.
137. La Comisión toma nota de que dicha manera de estructurar los territorios locales es percibida por los pueblos indígenas como una forma de limitar seriamente su derecho a determinarse libremente y a tener el control sobre sus instituciones, organización política y formas de vida<sup>164</sup>. Según informaron, ello los presiona a construir territorios “a imagen y semejanza de municipios que es un orden colonial”<sup>165</sup>. Tales formas están en constante confrontación con las formas propias, pues para los pueblos y comunidades el uso de su territorio es parte esencial de su propia existencia, mientras que la sociedad mayoritaria suele concebirlo como objeto de apropiación y recursos explotables<sup>166</sup>.
138. La CIDH indica que superar estos esquemas requiere abrir espacio a procesos de gestión territorial desarrollados desde lo local, por los propios pueblos indígenas y tribales y sus autoridades. Puede ser visto como parte de la pertinencia étnica y cultural como condición fundamental para garantizar la eficiencia que se requiere en la administración, y conservación cultural y ambiental de esos territorios. Estos escenarios pueden invitar a poner en diálogo intercultural las estructuras estatales, con aquellas indígenas y tribales para configurar de una mejor manera los Estados, desde lo local. En ese sentido, una buena práctica puede ser promover mecanismos para que se puedan expresar esos sistemas indígenas y tribales en la configuración del Estado mismo y favorecer así el entendimiento de ese orden territorial que ha sido ignorado. Se trata de construir de manera dialogada interculturalmente formas de gestionar los territorios y de que los pueblos indígenas y tribales puedan jugar un rol más efectivo en el ejercicio y salvaguarda de sus derechos.

<sup>164</sup> OPIAC y Fundación Gaia Amazonas. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021.

<sup>165</sup> Reunión con OPIAC y Fundación Gaia sobre Amazonia Colombiana, realizada el 19 de abril de 2021.

<sup>166</sup> Por ejemplo, la CIDH fue informada de que, en algunos casos, los Estados extienden los títulos comunitarios, pero los alcaldes municipales no permiten el reconocimiento de estos títulos y aplican la ley de municipalidades. Esto los lleva a conflictos internos por el agua, el bosque y los megaproyectos extractivos. Alianza Sierra Madre A.C., Tierra Nativa A.C., y Consultoría Técnica Comunitaria A.C. *Informe: Derechos territoriales de los pueblos indígenas de la sierra Tarahumara*. Chihuahua, 2016. Reunión con OPIAC y Fundación Gaia sobre Amazonia Colombiana, realizada el 19 de abril de 2021. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021.

## e. Modelos de desarrollo y crisis climática

139. Vinculado a lo anterior, un aspecto fundamental de la gobernanza territorial es el modelo de desarrollo que adoptan los pueblos indígenas y tribales, como manifestación de su derecho a la libre determinación. Además de otros instrumentos internacionales<sup>167</sup>, el artículo XXIX de la Declaración Americana sobre pueblos indígenas reconoce el derecho al desarrollo de los pueblos indígenas, que implica “mantener y determinar sus propias prioridades en lo relacionado con su desarrollo político, económico, social y cultural, de conformidad con su propia cosmovisión”<sup>168</sup>. Este derecho les otorga el control a los pueblos indígenas sobre su propio ritmo de cambio, desde su propio entendimiento del desarrollo, lo que también abarca su derecho a negarse a ciertas medidas que no son acordes a sus prioridades y aspiraciones<sup>169</sup>. Ello implica que los pueblos indígenas emprendan iniciativas para extraer los recursos naturales en sus territorios, dependiendo de si lo desean o no<sup>170</sup>. Un mecanismo que vienen empleando los pueblos indígenas son los “Planes de Vida”, que constituyen instrumentos de gestión territorial en los que se detallan los diferentes usos del territorio<sup>171</sup>. La principal finalidad es que los pueblos indígenas consoliden sus procesos de autogestión comunitaria y sean considerados por el Estado en sus planes de ordenamientos territoriales<sup>172</sup> (ver también infra Cap. 4.B).
140. La Comisión Interamericana considera que lo anterior resulta clave en el contexto de la actual crisis climática. De acuerdo con el último informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, de no reducirse de manera inmediata, rápida y a gran escala las emisiones de gases de efecto invernadero, la limitación del calentamiento a cerca de 1,5°C o incluso a 2°C se convertirá en un objetivo inalcanzable. Reitera, además, dicho informe la constatación científica de que son las actividades humanas las responsables del

<sup>167</sup> La Declaración ONU sobre pueblos indígenas, en su artículo 32, reconoce el derecho de los pueblos a “determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos”. ONU. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. 2007. Artículo 32.

<sup>168</sup> OEA. Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas. AG/RES. 2888 (XLVI-O/16). 2016. Art. XXIX.

<sup>169</sup> CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 2019, párr. 26. ONU. “Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2002/65\* de la Comisión”. E/CN.4/2003/90, 21 de enero de 2003, párr. 70.

<sup>170</sup> ONU. Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. Las industrias extractivas y los pueblos indígenas. A/HRC/24/41. 1 de julio de 2013, párr. 71; ONU. “Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya”. A/HRC/21/47. 6 de julio de 2012, párr. 50.

<sup>171</sup> Aguilar Castro, Vladimir *et al.* Estado Plurinacional y Planes de Vida para la Gestión de territorios indígenas como alternativa al extractivismo. Antropología Americana, volumen número 6, 2018), p. 20.

<sup>172</sup> Aguilar Castro, Vladimir *et al.* Estado Plurinacional y Planes de Vida para la Gestión de territorios indígenas como alternativa al extractivismo. Antropología Americana, volumen número 6, 2018), p. 20.

calentamiento global<sup>173</sup>. Este escenario plantea nuevos retos para el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas. De un lado, “los impactos originados por el cambio climático son una realidad en las Américas y afectan, de manera desproporcionada, a los pueblos indígenas, al impactar tanto los ciclos vitales de los ecosistemas como los factores que permiten disfrutar de una vida digna”, además de que sus “sus territorios se ubican en zonas de alta incidencia en proyectos de extracción o de infraestructura”<sup>174</sup>. De otro lado, hace más urgente y necesario que nunca hacer realidad su derecho al desarrollo, desde su propia cosmovisión. Como ha señalado ya la CIDH, “los pueblos indígenas son fuente de esperanza para la humanidad, al ser los mejores protectores de la naturaleza y de los bosques, gracias a sus conocimientos milenarios y su especial relación con sus territorios ancestrales”<sup>175</sup>.

## f. Experiencias

141. El continente americano presenta numerosos ejercicios de autogobierno indígena y tribal que van en la dirección de profundizar el derecho a la libre determinación<sup>176</sup>. Las experiencias son ampliamente diversas, pues dependen de cómo cada pueblo se autodetermine<sup>177</sup>. La Comisión es consciente de que estos ejercicios autonómicos pueden suponer un debate fundamental sobre la relación entre los Estados y los Pueblos indígenas y tribales. La aparición y crecimiento de los gobiernos territoriales autónomos de diferentes pueblos indígenas, puede evidenciar la necesidad de un diálogo intercultural sobre las formas de representación, la afirmación del territorio ancestral, y la necesidad de incrementar su participación

<sup>173</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Cambio climático 2021: La base de la ciencia física. Sexto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. 7 de agosto de 2021; Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Comunicado de Prensa del IPCC. El cambio climático es generalizado, rápido y se está intensificando. 9 de agosto de 2021.

<sup>174</sup> CIDH. En el Día Mundial de los Pueblos Indígenas, la CIDH y la REDESCA urgen a los Estados a redoblar sus esfuerzos en la protección de los territorios de los pueblos indígenas como medida esencial para proteger la naturaleza y la biodiversidad, así como a garantizar sus derechos durante la pandemia de COVID-19. [Comunicado de Prensa 207/2021](#). 9 de agosto de 2021.

<sup>175</sup> CIDH. En el Día Mundial de los Pueblos Indígenas, la CIDH y la REDESCA urgen a los Estados a redoblar sus esfuerzos en la protección de los territorios de los pueblos indígenas como medida esencial para proteger la naturaleza y la biodiversidad, así como a garantizar sus derechos durante la pandemia de COVID-19. [Comunicado de Prensa 207/2021](#). 9 de agosto de 2021.

<sup>176</sup> Se han podido identificar los avances organizativos del Gobierno Autónomo de la Nación Wampís, Gobierno Autónomo de la Nación Awajún, de la Nación Ashuar, de la Nación Harambut, de la Nación Shipiba, de la Nación Kukama - Kukamiria, entre otros a lo largo de la Amazonía peruana. Del mismo modo, en Nicaragua, existe una iniciativa de ley para reconocer a la Nación Indígena Mayangna. En Canadá, un caso emblemático es el Gobierno Territorial de Nunavut, conformado por indígenas inuit desde la década de los noventa.

<sup>177</sup> Por ejemplo, comunidades afrodescendientes en Colombia informaron a la CIDH que el ejercicio de control territorial se concreta mediante el monitoreo comunitario o caminatas de reconocimiento del territorio. COCOMASUR de Colombia y EarthRights International. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021.

en sus organizaciones nacionales, y de recuperar, proteger a pueblos indígenas que se encuentren amenazados por la extinción<sup>178</sup>.

142. Existen múltiples maneras en que el ordenamiento territorial puede reflejar alta diversidad cultural, la existencia de diversas cosmovisiones, la diversidad lingüística y cultural, y los valores ambientales diversos. En algunos Estados de la región, se ha optado por el reconocimiento de territorios indígenas como entidades particulares. Los territorios indígenas pueden concebirse como organizaciones político-administrativas de carácter especial, para el ejercicio de las funciones públicas, a través de sus autoridades propias. Se pueden establecer también acuerdos interculturales de puesta en funcionamiento del territorio indígena, en el que se establezca entre otros la administración de las fuentes de financiamiento. Una buena práctica en este sentido es acoger la normatividad empujada desde los territorios y organizaciones indígenas para avanzar hacia la configuración formal de territorios indígenas como entidades territoriales<sup>179</sup>. Se debe permitir a las comunidades indígenas y tribales diseñar y ejecutar sus propias políticas económicas y sociales, pudiendo tener la posibilidad de optar por figuras político-administrativas en igualdad de condiciones con otras<sup>180</sup>. Algunos ejemplos de prácticas en ese sentido y los desafíos enfrentados serán abordados en los capítulos 4.B y 4.C del Informe.

#### g. Fragmentación del territorio por fronteras estatales

143. La CIDH recuerda que existen distintas concepciones del espacio territorial, y no solo una concepción espacial binaria (Estado-nación)<sup>181</sup>. Los Estados-nación constituidos en las Américas fueron fundados desde concepciones monoculturales, que marcaron límites nacionales, fragmentando así los territorios de los pueblos originarios<sup>182</sup>. La territorialidad ancestral indígena escapa muchas veces a tales límites territoriales, y a las definiciones de las divisiones jurisdiccionales de los Estados. En otras palabras, las fronteras estatales representan para algunos pueblos originarios del continente limitaciones notables a su derecho a la autodeterminación<sup>183</sup>.

<sup>178</sup> Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021.

<sup>179</sup> Véase, por ejemplo, Estado de Colombia. Decreto 632. 2018.

<sup>180</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-072-2021, recaída en el expediente T-7.910.068. 24 de marzo de 2021, p. 63.

<sup>181</sup> Alianza por los derechos humanos; Amazon Watch y Amazon Frontlines. Actualización del informe de la CIDH sobre la Situación de los derechos humanos de la Panamazonía en 2019. 7 de junio de 2021; Asimismo ver, CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*. OAS/Ser.L/V/II. (29 de septiembre 2019), párr. 419.1.

<sup>182</sup> Reunión con OPIAC y Fundación Gaia sobre Amazonia Colombiana, realizada el 19 de abril de 2021.

<sup>183</sup> Reunión con OPIAC y Fundación Gaia sobre Amazonia Colombiana, realizada el 19 de abril de 2021.

144. En particular, la Comisión advierte la situación de los pueblos transfronterizos y aquellos que se reconocen como binacionales<sup>184</sup>. En el contexto panamazónico concretamente, el corredor fronterizo entre Colombia, Ecuador y Perú es el territorio ancestral de más de 18 pueblos originarios, incluyendo buena parte del territorio de pueblos en aislamiento<sup>185</sup>. Estos pueblos han ejercido históricamente territorialidades de movilidad, interconectadas por vínculos sociales, políticos, espirituales, culturales y ambientales. Las fronteras estatales dificultan o afectan de diversas formas la comprensión integral de sus dinámicas relacionales, construcciones culturales, de parentesco, y el reconocimiento y garantía de sus derechos.
145. En atención a ello, los Estados del continente reconocieron en el artículo XX de la Declaración Americana sobre pueblos indígenas derechos específicos a los pueblos divididos por fronteras internacionales y establecieron obligaciones conexas. Ciertamente, la CIDH recuerda que la Declaración de la ONU sobre pueblos indígenas reconoce expresamente a los pueblos trasfronterizos su derecho a “mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus propios miembros, así como con otros pueblos, a través de las fronteras”<sup>186</sup>. Asimismo, la Declaración Americana sobre pueblos indígenas recoge su derecho a “transitar, mantener, desarrollar contactos, relaciones y cooperación directa, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus miembros y con otros pueblos”<sup>187</sup>.
146. La Comisión resalta, a su vez, que los Estados deben adoptar medidas para facilitar estos derechos, en consulta y cooperación con los pueblos<sup>188</sup>. Adicionalmente, el Convenio 169 de la OIT en su artículo 32 dispone la obligación de adoptar medidas, “incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural, espiritual y del medio

<sup>184</sup> La CIDH toma nota que el término trasfronterizo puede tener una carga no deseada, en tanto puede conducir a la idea de que son “los pueblos los que cruzan”. Por el contrario, se trata de pueblos indígenas que fueron divididos por fronteras estatales. En este sentido, destaca la terminología usada en la Constitución de Ecuador, “pueblos divididos por fronteras internacionales” (artículo 57 numeral 18). Alianza por los derechos humanos; Amazon Watch y Amazon Frontlines. Actualización del informe de la CIDH sobre la Situación de los derechos humanos de la Panamazonía en 2019. 7 de junio de 2021.

<sup>185</sup> El número de pueblos indígenas amazónicos en Colombia es 64, en Ecuador 12, y en Perú 75. De estos pueblos, 18 se reconocen en dinámicas territoriales de vida que van más allá de la frontera de los países. Alianza por los derechos humanos; Amazon Watch y Amazon Frontlines. Actualización del informe de la CIDH sobre la Situación de los derechos humanos de la Panamazonía en 2019. 7 de junio de 2021.

<sup>186</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, adoptada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007, art. 36.

<sup>187</sup> Declaración Americana Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, AG/RES. 2888 (XLVI-O/16)(15 de junio de 2016), art. XX.3.

<sup>188</sup> OEA. Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas. AG/RES. 2888 (XLVI-O/16). 2016. Art. XX.4.

ambiente”<sup>189</sup>. De este modo, bajo el derecho internacional de los derechos humanos, los Estados tienen la obligación de reconocer, representar y garantizar la vida de los pueblos indígenas transfronterizos, transnacionales, binacionales y las grandes familias indígenas desde sus propias identidades territoriales<sup>190</sup>. Dentro de estas medidas, se debe considerar la adopción de políticas de alcance regional, subregional y/o bilateral sobre la materia.

147. No obstante, la información recibida por la Comisión Interamericana indica que los Estados no han adoptado aun medidas para dar cumplimiento efectivo a tales obligaciones internacionales. Particularmente problemático resulta el ejercicio de derechos como a la nacionalidad al no contar los integrantes de estos pueblos con el reconocimiento como nacionales de ambos países<sup>191</sup>. Asimismo, la CIDH fue informada sobre prohibiciones de traslados transfronterizos y otras restricciones de viaje que constituyen un impacto cultural significativo en las comunidades indígenas que tienen fuertes lazos familiares en diferentes pueblos y un fuerte sentido de colectividad. Las fronteras estatales no se consideran fronteras consuetudinarias, bajo el derecho propio, ya que por ejemplo tradicionalmente los pueblos y comunidades han ocupado ambos lados de los ríos que representan ahora la demarcación de frontera internacional en varias zonas de la Amazonia<sup>192</sup>.
148. Estas formas de territorialidad también se ven amenazadas por la militarización, imposición de controles, y dinámicas de criminalidad transnacional vinculadas al narcotráfico. Asimismo, estos pueblos están expuestos a situaciones sistemáticas de abandono y desatención estatal, presión de actores armados regulares e irregulares, imposición de actividades extractivas o forestales<sup>193</sup>. Existen, en suma, importantes desafíos e inacción en la protección de sus derechos por ser pueblos que habitan espacios territoriales donde se potencian las amenazas y se propende el etnocidio, impidiendo así los ejercicios de reconstitución de sus territorios ancestrales<sup>194</sup>. La

<sup>189</sup> OIT. *Convenio N° 169 de la Organización Internacional de Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. 1989.

<sup>190</sup> Alianza por los derechos humanos; Amazon Watch y Amazon Frontlines. Actualización del informe de la CIDH sobre la Situación de los derechos humanos de la Panamazonía en 2019. 7 de junio de 2021.

<sup>191</sup> Por ejemplo, en el caso de Ecuador, según la Constitución, las personas indígenas gozan de dos nacionalidades: la propia de su cultura y la ecuatoriana. Esto se complica cuando una persona de una nacionalidad indígena nace fuera del Ecuador. Una persona Achuar nacida en Perú, por ejemplo, es extranjera para el Ecuador pese a que su nacionalidad Achuar esté reconocida y participe de la ciudadanía ecuatoriana. Reunión sobre pueblos transfronterizos y panamazónicos con representantes de pueblos indígenas de Colombia, Ecuador, Perú y Brasil, organizada por REPAM y Amazon Frontlines, realizada el 26 de mayo de 2021.

<sup>192</sup> Es el caso de los pueblos amazónicos Siona, Shuar, y Achuar y los pueblos aislados; y, en la costa, los Épera y Awá. Como explicó a la CIDH un representante del pueblo Siona sostuvo: “Si la autonomía es tener gobernanza sobre nuestros territorios, si el territorio es afectado por una frontera internacional, ahí ya hay un problema. ¿Cómo entienden Ecuador y Perú al pueblo Siona?” Reunión sobre pueblos transfronterizos y panamazónicos con representantes de pueblos indígenas de Colombia, Ecuador, Perú y Brasil, organizada por REPAM y Amazon Frontlines, realizada el 26 de mayo de 2021.

<sup>193</sup> Alianza por los derechos humanos. Contribución de la Alianza de Organizaciones de Derechos Humanos Ecuador<sup>1</sup> y la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana al informe temático sobre la recuperación de COVID-19 y los derechos de los pueblos indígenas, que se presentará al Consejo de Derechos Humanos en su 48<sup>a</sup> sesión en septiembre de 2021.

<sup>194</sup> Alianza por los derechos humanos; Amazon Watch y Amazon Frontlines. Actualización del informe de la CIDH sobre la Situación de los derechos humanos de la Panamazonía en 2019. 7 de junio de 2021.

Comisión destaca que todo ello impide el ejercicio efectivo de su derecho a la autodeterminación.

## 4. Derechos políticos y de participación

149. Los pueblos indígenas y tribales del continente son tan diversos como lo son sus historias particulares, los procesos de colonización y asimilación, y sus luchas por su existencia como pueblos distintos y la vigencia de sus derechos. Sus formas de relacionamiento con los Estados nación y las sociedades en las que se encuentran, así como los contextos jurídicos y políticos varían también enormemente entre los países de la región. Estos elementos determinan que no pueda pensarse o proponerse una sola forma de ejercer su derecho a la autonomía o el autogobierno. Por el contrario, son los pueblos indígenas y tribales quienes determinan cómo materializar el ejercicio de tales derechos, mientras que corresponde al Estado el cumplimiento de las obligaciones que esto supone.
150. La autonomía puede ser, por ejemplo, independiente de la estructura administrativa y política nacional. En estos casos, los pueblos indígenas y tribales pueden optar por mantener, total o parcialmente, la estructura tradicional de adopción de decisiones<sup>195</sup>. Como advierte la ex Relatora de la ONU sobre pueblos indígenas, los pueblos indígenas pueden ejercer su derecho a la autonomía o el autogobierno a través de sus propias autoridades e instituciones, que pueden ser tradicionales, pero también de creación reciente. La articulación entre tales instituciones indígenas y el Estado puede darse en el marco de acuerdos interculturales de distinta naturaleza que establezcan conjuntamente los Estados y los pueblos indígenas para el ejercicio del derecho a la libre determinación<sup>196</sup>. El respeto de los derechos a la autonomía o autogobierno indígena permite a los Estados garantizar estabilidad, y una convivencia armónica y democrática de todos los habitantes de sus territorios<sup>197</sup>.
151. El derecho de los pueblos indígenas y tribales a la autonomía y autogobierno se encuentra expresamente reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos y la jurisprudencia en la materia. La Declaración ONU sobre pueblos indígenas, en su artículo 4, señala que tienen “derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales<sup>198</sup>,

<sup>195</sup> ONU. Foro Permanente de Cuestiones Indígenas. Estudio sobre las autonomías de los pueblos indígenas: experiencias y perspectivas. E/C.19/2020/5. 30 de enero de 2020, párr. 68.

<sup>196</sup> ONU. Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas. A/73/176. 17 de julio de 2019, párr. 26.

<sup>197</sup> Gonzáles, Miguel; Burguete Cal y Mayor, Araceli; Marimán, José; Ortiz-T, Pablo; Funaki, Ritsuko (2021). “Introducción”. En Gonzáles, Miguel; Burguete Cal y Mayor, Araceli; Marimán, José; Ortiz-T, Pablo; Funaki, Ritsuko. *Autonomías y autogobierno en la América diversa*. Quito: Universidad Politécnica Salesiana, p. 17.

<sup>198</sup> El artículo 4 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas es complementado por los artículos 5, 18, 20 y 34 del mismo instrumento, en los que se establece el derecho de mantener, fortalecer y

así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas”<sup>199</sup>. Con base en ello, la ex Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas ha señalado que el derecho al autogobierno se encuentra “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”<sup>200</sup>. Ello incluye, de un lado, el reconocimiento de las instituciones indígenas que implica su derecho a mantener sus propias instituciones de adopción de decisiones; y de otro, el derecho a participar en los procesos de adopción de decisiones del Estado y de otros agentes, en particular en los asuntos que los afectan<sup>201</sup>. De acuerdo con el Mecanismo de Expertos de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, este derecho va más allá de la participación en los procesos electorales en las mismas condiciones que los miembros de la población mayoritaria<sup>202</sup>. Supone, en cambio, que las instituciones de adopción de decisiones estén concebidas para que “los pueblos indígenas puedan decidir sobre sus asuntos internos y locales, y participar colectivamente en los procesos de decisión externos de conformidad con las normas pertinentes de derechos humanos”<sup>203</sup>.

152. En cuanto al sistema interamericano, la Declaración Americana sobre pueblos indígenas contiene una cuarta sección sobre “derechos organizativos y políticos” de los pueblos indígenas. Dentro de esta, incluye el artículo XXI, cuyo inciso 1 reconoce expresamente el derecho a la autonomía o al autogobierno en términos similares a la Declaración ONU sobre pueblos indígenas. Asimismo, el inciso 2 del artículo citado incluye el “derecho a la igualdad de oportunidades para acceder y participar plena

---

desarrollar las instituciones indígenas de adopción de decisiones y los sistemas jurídicos, económicos, culturales y sociales. De forma particular, su artículo 18 reconoce que los pueblos indígenas tienen “derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos”. Este último derecho tiene estrecha relación con la obligación de los Estados de celebrar consultas y buscar la obtención del consentimiento libre, previo e informado. ONU. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. “Los pueblos indígenas y el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas”. Folleto informativo N.º 9/Rev.2. Nueva York y Ginebra, 2013, p. 5; ONU. Asamblea General. Derechos de los pueblos indígenas. Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas. A/73/176. 17 de julio de 2018, párr. 10; ONU. Comité de Derechos Humanos. Poma Poma c. Perú (CCPR/C/95/D/1457/2006, párr. 7.6.

<sup>199</sup> La ex Relatora Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas ha interpretado que la mención a sus “asuntos internos y locales” hace referencia a la adopción de decisiones dentro de un territorio determinado. ONU. Asamblea General. Derechos de los pueblos indígenas. Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas. A/73/176. 17 de julio de 2018, párr. 44.

<sup>200</sup> ONU. Asamblea General. Derechos de los pueblos indígenas. Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas. A/73/176. 17 de julio de 2018, párr. 35.

<sup>201</sup> ONU. Asamblea General. Informe sobre la marcha del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones Informe del Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas. A/HRC/15/35. 23 de agosto de 2010, párr. 40 y siguientes.

<sup>202</sup> ONU. Asamblea General. Informe sobre la marcha del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones Informe del Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas. A/HRC/15/35. 23 de agosto de 2010, párr. 33.

<sup>203</sup> ONU. Asamblea General. Informe sobre la marcha del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones Informe del Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas. A/HRC/15/35. 23 de agosto de 2010, párr. 31.

y efectivamente como pueblos en todas las instituciones y foros nacionales, incluyendo los cuerpos deliberantes”<sup>204</sup>.

153. La CIDH considera que, una interpretación acorde con los principios, normas y jurisprudencia en la materia exige entender que el artículo 23 de la Convención Americana y el artículo XX de la Declaración Americana protegen una dimensión colectiva de la participación política. En el caso de los pueblos indígenas y tribales, esta se manifiesta en su derecho a la autonomía o autogobierno, reconocido en el ámbito internacional en los términos antes referidos. A la luz del artículo 29 de la Convención Americana, desconocer los sistemas propios de organización sociopolítica de estos pueblos, equivaldría a desconocer principios fundamentales del derecho internacional actual, como la libre determinación de los pueblos, y el derecho a la igualdad y no discriminación.
154. Se trata de formas de organización político-social cuyo origen se encuentra en sistemas consuetudinarios, ligados a una continuidad histórica y estrechamente vinculados a su propia identidad e integridad étnico-cultural<sup>205</sup>. El derecho de autonomía o autogobierno de los pueblos indígenas y tribales se concreta a través de sus propias instituciones políticas y jurídicas, estructuradas y gestionadas de acuerdo con sus propias leyes<sup>206</sup>. Las principales propuestas de concreción del derecho a la libre determinación a través del autogobierno son las que han emergido y están emergiendo desde los propios pueblos y comunidades indígenas y tribales. Son formas de resistencia propia que cada pueblo gesta para hacer frente a procesos históricos que amenazan con hacerlos desaparecer. Representan, de este modo, formas de sobrevivir y desarrollarse como pueblos distintos<sup>207</sup>.

<sup>204</sup> OEA. DADPI. AG/RES. 2888 (XLVI-O/16). 2016. Artículo XXI inciso 2.

<sup>205</sup> La CIDH recuerda que, como señaló en su *Informe sobre la situación de los derechos humanos de un sector de la población nicaragüense de origen Miskito* de 1983, “para que un grupo étnico pueda subsistir preservando sus valores culturales, es fundamental que sus componentes puedan gozar de todos los derechos reconocidos en la Convención Americana [...], pues de esta forma se garantiza su efectivo funcionamiento como grupo, lo cual incluye la preservación de una identidad cultural propia. De esta manera particular se vinculan a esta situación [...] [entre otros] el derecho a elegir a sus autoridades. CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos de un sector de la población nicaragüense de origen Miskito, OEA/Ser. L/V/II.62, 29 de noviembre de 1983.

<sup>206</sup> ( Traducción propia). Asociación de Derecho Internacional. Derechos de los pueblos indígenas. Informe provisional de la Asociación de Derecho Internacional sobre un comentario sobre la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Conferencia de La Haya, 2010, p. 16.

<sup>207</sup> Por ejemplo, en el Perú existen diversas iniciativas de autogobierno indígenas amazónicas que van en la dirección de profundizar el derecho a la libre determinación como pueblos. Se encuentran avances organizativos del Gobierno Autónomo de la Nación Wampis, de la Nación Awajún, de la Nación Ashuar, de la Nación Harambut, de la Nación Shipiba, de la Nación Kukama - Kukamiria, entre otros a lo largo de la Amazonía peruana. Estas experiencias suponen un debate fundamental sobre la relación futura entre los Estados Nación y los Pueblos indígenas. No se propone que los Gobiernos Autónomos rompan o desconozcan los Estados, sino que construyan una forma dialogada interculturalmente de gestionar sus territorios y jugar un rol más efectivo en el ejercicio y salvaguarda de sus derechos. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021.

155. La CIDH comparte el entendimiento de una dimensión dual que se le ha dado al ejercicio de este derecho: por un lado, supone que los pueblos indígenas y tribales cuenten con un gobierno autónomo y, por otro, implica su derecho a participar en estructuras sociales y políticas más amplias, lo que incluye, por ejemplo, las federaciones indígenas, los Estados en los que viven y la propia sociedad internacional<sup>208</sup>. Se refiere a cada una a continuación.

#### a. Dimensión interna

156. La dimensión interna del derecho a la participación política implica el reconocimiento y mantenimiento de sus propias instituciones de decisión, lo que incluye la libre elección de sus autoridades tradicionales. Aquello se debe llevar a cabo sin injerencias externas<sup>209</sup>; lo que supone que los Estados tienen el deber general de no interferir en el funcionamiento de estas instituciones<sup>210</sup>. De este modo, la injerencia arbitraria en el libre ejercicio de su derecho a autogobierno puede resultar contrario al artículo 23 de la Convención Americana, artículo XX de la Declaración Americana, y XXI de la Declaración Americana sobre pueblos indígenas<sup>211</sup>. La efectividad de este derecho está condicionada, a su vez, a la capacidad de los pueblos indígenas y tribales para utilizar sus tierras, territorios y recursos naturales<sup>212</sup>.
157. La CIDH observa que algunos ordenamientos establecen que una autoridad estatal debe certificar la elección de la autoridad indígena. En atención al principio de libre determinación, la Comisión considera que tal certificación constituye un registro declarativo y no constitutivo de la voluntad del pueblo, expresada en la respectiva asamblea territorial o comunitaria. No obstante, de ningún modo reemplaza, sustituye o puede superponerse a la decisión tomada en el ámbito colectivo en el ejercicio de tales derechos. De manera análoga a los patrones de uso y ocupación territorial, conforme señaló la Corte IDH, la elección de autoridades comunales y territoriales se basa en patrones tradicionales y el derecho propio que determinan las maneras en que el pueblo o comunidad se organiza en distintos ámbitos de su

<sup>208</sup> Anaya, James (2010). "El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración". En Claire CHARTERS y Rodolfo STAVENHAGEN (ed.). *El desafío de la Declaración. Historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas*. Copenhague: IWGIA, p. 203.

<sup>209</sup> DAES, Erica-Irene. "La contribución del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas a la génesis y evolución de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas". En: CHARTERS, Claire y STAVENHAGEN, Rodolfo (editores). *El desafío de la Declaración. Historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas*. Copenhague: IWGIA, 2010, p. 53.

<sup>210</sup> (Traducción propia). Asociación de Derecho Internacional. *Derechos de los pueblos indígenas*. Informe provisional de la Asociación de Derecho Internacional sobre un comentario sobre la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Conferencia de La Haya, 2010, p. 14.

<sup>211</sup> OEA. DADDH. 1948. Artículo XX; OEA. Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas. AG/RES. 2888 (XLVI-O/16). 2016. Artículo XXI.

<sup>212</sup> ONU. Asamblea General. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. A/74/149, 17 de julio de 2019, párr. 26.

- vida colectiva, y que no dependen, por tanto, de un reconocimiento o concesión estatal<sup>213</sup>.
158. La falta de legislación constitucional o legal que no aborda directamente el derecho a la autonomía y al autogobierno de los pueblos indígenas y tribales no puede ser usada como un impedimento para el ejercicio de este derecho. Es consustancial a su existencia misma como pueblo, a su derecho a vivir de acuerdo con su sistema cultural, sus sistemas sociales, sus sistemas de creencias, sus sistemas económicos, así como sus sistemas jurídicos. El rol de la legislación debe ser facilitar y no entorpecer o retrasar el ejercicio del autogobierno<sup>214</sup>.
  159. Los Estados deben configurar mecanismos que fortalezcan y garanticen los derechos a la autonomía y autogobierno de los pueblos, ya sea a través de procedimientos o mecanismos institucionales, o normas. La implementación del derecho a la autodeterminación supone desarrollar o mejorar las estructuras políticas autónomas de los pueblos indígenas y tribales. Los dispositivos legales o administrativos deben estar destinados a fortalecer o amplificar garantías al derecho al autogobierno y autonomía organizativa.
  160. Las asambleas comunales, territoriales u otra forma de organización propia, en ejercicio de su derecho a la libre determinación y autogobierno, expresan su voluntad al elegir, de conformidad con su derecho propio, a quienes serán sus autoridades y representantes. Se trata del ejercicio de un ámbito de su autonomía, el cual el Estado tiene la obligación de respetar y garantizar, sin discriminación. En tal sentido, a la autoridad estatal le corresponde respetar las decisiones tomadas por la asamblea comunitaria o territorial, absteniéndose de injerir arbitrariamente en el ejercicio de este derecho. El derecho al autogobierno implica que las decisiones tomadas por un pueblo indígena o tribal sean respetadas por las autoridades estatales<sup>215</sup>. También implica el derecho a autodeterminar las instituciones, mecanismos y modelos administrativos para el goce y disfrute de la tierra y los recursos sin injerencias externas. Tienen el derecho a elegir y definir sus propios mecanismos de representación en las consultas, procesos para el consentimiento u otros actos realizados por el pueblo indígena como resultado de sus relaciones externas con otros pueblos y naciones o con el Estado<sup>216</sup>.
  161. En línea con lo anterior, corresponde al Estado desplegar esfuerzos para que en la práctica se dé una convivencia armónica entre el sistema de administración y justicia estatal, y el indígena. Debe promover la coordinación entre estos para evitar

<sup>213</sup> Corte IDH, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Véase alegatos de la Comisión, párr. 140 y Consideraciones de la Corte, párr. 142 y ss.

<sup>214</sup> Reunión de Expertos/as Internacionales, realizada el 30 de marzo de 2021.

<sup>215</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-188/15, recaída en el expediente T-4.615.074. 17 de abril de 2015, párr. 5.5.

<sup>216</sup> Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampís. Informe jurídico del derecho al territorio de la nación Wampís. 2017.

desencuentros en la resolución de conflictos y en la administración de proyectos y recursos económicos. En dicha tarea se debe considerar el impacto que tiene en los territorios indígenas la regulación nacional del uso y acceso a recursos y la forma desagregada en que se ejercen las funciones, dado que ello puede conllevar a que instancias sectoriales diversas tengan jurisdicción sobre un mismo territorio. Tales instancias no siempre ejercen sus funciones en coordinación con las autoridades y organizaciones representativas de los pueblos o cumplen con la obligación de garantizar procesos de consulta y consentimiento previo, libre e informado bajo los estándares internacionales<sup>217</sup>.

162. Para garantizar el funcionamiento de las instituciones indígenas de autogobierno, el Estado debe proporcionar asistencia financiera y técnica. Esta obligación surge de los artículos 4 y 39 de la Declaración ONU sobre pueblos indígenas y su principal propósito es fortalecer los sistemas autónomos de gestión y la prestación de servicios sociales de los pueblos indígenas, lo que repercute positivamente en la garantía de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (véase infra 3.6)<sup>218</sup>. La resistencia de algunos Estados por trasladar recursos económicos para este propósito ha sido interpretada por los pueblos indígenas como la expresión de sesgos coloniales sobre determinados parámetros de lo que es “desarrollo” o “bienestar”, sin tomar en cuenta el enfoque intercultural<sup>219</sup>.
163. La Comisión considera que constituyen violaciones al derecho al autogobierno de estos pueblos cuando, ya sea por acción y omisión, se promueve la creación de gobiernos “paralelos” a los elegidos legítimamente. Se observa con preocupación que ello socava seriamente la autodeterminación de los pueblos indígenas y tribales. Una vez debilitadas las estructuras tradicionales funcionarios públicos y miembros del partido en el gobierno crean estructuras que debilitan al liderazgo tradicional comunal, y facilitan el despojo y la usurpación de las tierras y otros recursos naturales de los pueblos. Es sumamente preocupante para la Comisión notar escenarios en los cuales miembros de las comunidades indígenas y tribales, debido a actos de injerencia de la autoridad estatal, llevan a cabo acciones denunciadas como contrarias a los reclamos históricos y derechos colectivos.
164. A su vez, se observa que ello genera un profundo debilitamiento de las instituciones tradicionales, así como también puede significar un grave despojo de sus tierras, territorios y recursos naturales. Las injerencias en la elección de las autoridades tradicionales, comunales y territoriales pueden generar el debilitamiento significativo de las formas de organización tradicional y defensa del territorio. Además, se ha tenido información de que la determinación o selección discrecional de quiénes son sus autoridades por parte de los Estados ha generado en escenarios de conflictividad social. En entendimiento de la Comisión, tales prácticas son

<sup>217</sup> Surrallés, Alexandre; Riol Gala, Raúl; y Garra, Simone. Estudio Complementario para la Fundamentación del derecho al territorio de la nación Wampís. Informe antropológico sobre la continuada existencia de la nación Wampís y su territorio. Presentado por el Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampís. 2017, p. 91.

<sup>218</sup> ONU. “Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas”. A/64/338. 4 de septiembre de 2009, párr.

<sup>219</sup> Reunión con OPIAC y Fundación Gaia sobre Amazonia Colombiana, realizada el 19 de abril de 2021.

contrarias a las formas y estructuras tradicionales de decisión de los pueblos en el ejercicio de su autogobierno y ha detonado incluso episodios violentos y división al interior de los pueblos y comunidades, debido a la duplicidad de autoridades y al uso de los recursos públicos<sup>220</sup>.

## b. Dimensión externa

165. En su dimensión externa, el derecho a la participación política supone la participación de los pueblos indígenas y tribales, a través de sus autoridades e instituciones, en los procesos de toma de decisiones sobre asuntos que afecten sus derechos<sup>221</sup>. Esta dimensión se encuentra reconocida de forma transversal en instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT (artículos 2, 7, 15, 18, 22, 23 y 27) y la Declaración ONU sobre pueblos indígenas (artículos 5, 18 y 23)<sup>222</sup>. Igualmente, la Declaración Americana sobre pueblos indígenas, en su artículo XXI, dispone que los pueblos tienen el derecho de participar en la adopción de decisiones en cuestiones que puedan afectar sus derechos, ya sea directamente o a través de sus representantes, a la luz de sus normas, procedimientos y tradiciones propias.
166. La relación entre el derecho a la libre determinación y la participación de los pueblos indígenas y tribales en la adopción de decisiones es un proceso permanente, ya que de esta forma se garantiza que los pueblos indígenas sigan participando en la adopción de decisiones y mantengan el control de sus destinos. Esto significa que las instituciones deben concebirse de modo que les permitan a los pueblos indígenas y tribales adoptar decisiones en relación con sus asuntos internos y locales, y además participar colectivamente en los procesos externos de toma de decisiones, de conformidad con los criterios de derechos humanos.

<sup>220</sup> Alianza por la libre determinación y autonomía - ALDEA. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021.

<sup>221</sup> ONU. Asamblea General. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. A/74/149, 17 de julio de 2019, párr. 26.

<sup>222</sup> “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 parte 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)<sup>8</sup>”. ONU. “Derechos de los pueblos indígenas. Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas”. A/73/176. 17 de julio de 2018, párr. 39.

167. Al respecto, la Comisión destaca que la participación de las autoridades indígenas y tribales en estos espacios también se relaciona con la legitimidad de las decisiones que se adopten. No basta con asignar a una autoridad del gobierno local o regional para este propósito debido a que no necesariamente conoce cuáles son sus prioridades y principales problemáticas. Aquello porque uno de los elementos sustanciales para que esta participación sea considerada efectiva es la capacidad de influir en los resultados de estos procesos<sup>223</sup>: “Si ese representante no se preocupa por los pueblos indígenas, no se sentirán motivados a hacer una representación sólida en nuestro nombre. Por tanto, para conseguir nuestros objetivos, tiene que ser uno de los nuestros”<sup>224</sup>.
168. También se ha informado a la CIDH de que en determinados países de la región se dan procesos de cooptación partidista que han hecho de este derecho un asunto pendiente que requiere de un replanteamiento. Los pueblos indígenas y tribales han perdido autonomía política como consecuencia de la partidización de sus derechos. Aunque en muchos países de la región los pueblos indígenas tienen relaciones con los partidos políticos para cuestiones de distinta índole, se deben buscar otros medios para impulsar la autonomía. Con base en la libre determinación deben poder elegir sus autoridades sin la interferencia de partidos políticos u otras estructuras que no respondan a las formas propias de organización y representación de los pueblos indígenas y tribales.
169. Para los pueblos indígenas y tribales, el derecho a la participación política constituye un derecho de suma relevancia por ser grupos que históricamente han sufrido las consecuencias de las desigualdades sociales y estructurales. Esto exige la adopción de acciones afirmativas que aseguren de manera efectiva y práctica la participación de los pueblos en instituciones de elección popular, a través por ejemplo de la reserva de escaños o de distritos electorales particulares para los pueblos. Una alternativa es la creación de circunscripciones electorales indígenas.
170. En algunos ordenamientos, se han establecido mecanismos de participación y representación a través de las cuotas en candidaturas de representación política. Sin embargo, se informó que principalmente los partidos políticos han generado un contexto de incertidumbre y simulación de personas que aspiran a un cargo de elección popular. En consecuencia, este mecanismo no ha logrado establecer una representación política de los pueblos indígenas, sino más bien, se siguen colocando los intereses de los partidos políticos y que en la mayoría de las ocasiones no responden a los reclamos de ejercicio de derechos de los pueblos indígenas<sup>225</sup>.
171. Igualmente, la información recibida por la Comisión indica que en algunos ordenamientos que cuentan con cuotas, el porcentaje mínimo para representantes

<sup>223</sup> (Traducción propia). Asociación de Derecho Internacional. Derechos de los pueblos indígenas. Informe provisional de la Asociación de Derecho Internacional sobre un comentario sobre la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Conferencia de La Haya, 2010, p. 14.

<sup>224</sup> Comunidad de los primeros pueblos de Santa Rosa, Trinidad y Tobago. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021.

<sup>225</sup> Centro Profesional Indígena de Asesoría, Defensa y Traducción, AC. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021.

- de pueblos indígenas en ciertos procesos electorales no es suficiente para garantizar la participación de estos. Esto se debe a que los partidos políticos para cumplir el sistema de cuotas suelen darles los últimos lugares en las listas, por lo que las posibilidades que salgan elegidos son remotas. Con frecuencia, los primeros números de las listas en la práctica son adquiridos por personas que tienen mayores ingresos económicos. Por lo tanto, estas cuotas no garantizan ni el derecho de participación política ni la representación indígena<sup>226</sup>.
172. De esa manera, en entendimiento de la Comisión, el Estado debe asegurar un aparato legal que promueva la representación de los pueblos indígenas y tribales y su participación política en las distintas entidades de gobierno en los diversos niveles. Debe establecer mecanismos que garanticen la participación política indígena y tribal en los espacios políticos de decisión, tanto a nivel ejecutivo como legislativo. Las autoridades elegidas en los distintos niveles en donde existe presencia importante de pueblos no pertenecen a éstos o no son autoridades elegidas por éstos, mucho menos responden a una estructura de un partido político de cosmovisión indígena.
173. Junto con su ámbito colectivo, este derecho tiene también una dimensión individual. Como toda persona, las autoridades y representantes indígenas y tribales tienen derecho a ejercer sus derechos políticos de manera efectiva<sup>227</sup>; lo cual implica que los Estados deben abstenerse de interferir en este derecho<sup>228</sup>, así como generar los mecanismos óptimos que garanticen su ejercicio en condiciones de igualdad<sup>229</sup>. Asimismo, tanto el acceso como estabilidad en un cargo comprende la libertad frente a injerencias arbitrarias<sup>230</sup>. El Estado debe proteger a las autoridades indígenas y tribales brindando protección a su vida e integridad en contextos en que se encuentren en riesgo.
174. La CIDH recuerda que en casos relativos a autoridades y/o dirigentes indígenas, la Corte IDH ha afirmado que el alcance del artículo 23 de la Convención Americana implica que puedan participar en la toma de decisiones sobre aquellos asuntos que puedan incidir en sus derechos y en su desarrollo, “de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo

<sup>226</sup> Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampís. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021.

<sup>227</sup> Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008, párr. 145.

<sup>228</sup> Asociación de Derecho Internacional. Derechos de los pueblos indígenas. Informe provisional de la Asociación de Derecho Internacional sobre un comentario sobre la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Conferencia de La Haya, 2010, p. 14.

<sup>229</sup> Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008, párr. 145.

<sup>230</sup> Corte IDH. *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011, párr. 135.

desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización”<sup>231</sup>.

175. La privación del ejercicio de este derecho en el caso de los dirigentes indígenas y tribales no solo tiene un nivel individual, sino que afecta a la comunidad en su conjunto. La participación directa de un líder o lideresa indígena y tribal en las estructuras del Estado garantiza la representación de su pueblo en estos espacios, lo cual es un prerrequisito para lograr su inclusión, autodeterminación y desarrollo en el marco de un Estado plural y democrático<sup>232</sup>. La función pública que cumplen estas personas con liderazgo permite la promoción, coordinación y ejecución de acciones orientadas al desarrollo y protección de las comunidades que representan, por lo que impedirlo constituye una vulneración a los derechos amparados en el artículo 23 de la CADH<sup>233</sup>.

## 5. Consulta y consentimiento libre, previo e informado

176. El derecho de los pueblos indígenas y tribales a la consulta y consentimiento previo frente a las medidas que los afectan ocupa un lugar central en la agenda de relacionamiento entre el Estado y dichos pueblos. Ha sido también, desde hace varios años, un derecho predominante en los asuntos planteados por los pueblos indígenas ante el sistema interamericano.
177. El derecho a la libre determinación es la premisa fundamental del derecho a la consulta y consentimiento<sup>234</sup>. La obligación de los Estados de garantizar a los pueblos indígenas el derecho a la consulta y consentimiento previo, libre, informado y de buena fe siempre que disponga medidas de cualquier naturaleza que les afecten se encuentra establecida en el Convenio 169 de la OIT (artículo 6.1.a., 6.2. y 15.2), la Declaración ONU sobre pueblos indígenas (artículos 2, 17, 19, 32, 36, 38) y la Declaración Americana sobre pueblos indígenas (artículos XX, XXIII, XXIX y XXVIII). En el sistema interamericano, la CIDH y la Corte IDH han avanzado estándares sobre el contenido y las garantías específicas en torno al derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado, a partir de lo establecido en los instrumentos interamericanos, tanto la CADH (artículo 21) como la Declaración Americana (artículo XXIII). Incluso, la Corte IDH ha reconocido que la obligación de

<sup>231</sup> Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005, párr. 225; Corte IDH. *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010, párr. 114.

<sup>232</sup> Corte IDH. *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010, párrs. 113-117.

<sup>233</sup> Corte IDH. *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014, párr. 384.

<sup>234</sup> En palabras de la ex Relatora Especial de la ONU, Tauli-Corpuz, tanto la consulta como el consentimiento libre, previo e informado son una ampliación del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. ONU. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. A/HRC/45/34. 18 de junio de 2020, párr. 71.

- consultar constituye un principio general de derecho internacional<sup>235</sup>. Garantizar este derecho es uno de los corolarios más elementales de la diversidad cultural y el derecho a la libre determinación<sup>236</sup>.
178. La Comisión observa, todavía, que no hay una forma de ejercer este derecho. La consulta y consentimiento han sido resignificados por los propios pueblos indígenas y tribales, con base en su autodeterminación. Los pueblos indígenas y tribales llevan a cabo, en ejercicio de su autonomía, diferentes prácticas, procesos y mecanismos. Existen en la región numerosas experiencias que han generado sus propios procesos de consulta, a través de planes de vida, protocolos de autoconsulta, mandatos, sistemas de conocimiento propios, entre otros<sup>237</sup>. Estos ejercicios se basan en el derecho a definir cómo desean ejercer la titularidad de sus derechos, en el marco de su autodeterminación.
179. Uno de los mecanismos comúnmente empleados es la elaboración de protocolos de autoconsulta o protocolos comunitarios autónomos de consulta y consentimiento. Se trata, por lo general, de documentos elaborados por los propios pueblos indígenas, en los que se detallan normas y procedimientos vinculados a la implementación de la consulta previa. Estos instrumentos permiten contemplar una diversidad de identidades colectivas, en tanto se dirigen a explicar el gobierno interno de cada pueblo, y a establecer sus reglas de toma de decisiones y su representación política<sup>238</sup>. Los protocolos buscan informar a los Estados sobre la forma en la que deben dialogar con ellos respecto a aquellas decisiones que afectan sus derechos<sup>239</sup>.
180. En ese marco, la CIDH destaca que corresponde a los Estados el deber de respetar y garantizar, sin discriminación, la consulta y consentimiento ejercidas por los pueblos indígenas y tribales, basadas en su autodeterminación. Lo contrario puede conducir a que la consulta con los pueblos indígenas y tribales resulte en un mecanismo homogeneizante, que no refleje la diversidad cultural propia de cada realidad. No debe aspirarse a generar procesos estandarizados, ya sea basados en medidas legislativas o no, porque pueden tender a uniformizar a todos los pueblos sobre un patrón. Se trata, en cambio, de un diálogo intercultural constante entre los

<sup>235</sup> Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 164.

<sup>236</sup> De acuerdo con la ex Relatora de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, Tauli-Corpuz, la consulta y el consentimiento constituyen salvaguardas importantes para proteger los derechos sustantivos de los pueblos indígenas, dentro de los que se encuentra su derecho a la libre determinación. ONU. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. A/HRC/45/34. 18 de junio de 2020, párr. 49.

<sup>237</sup> Ver, infra, Cap. 4.B.

<sup>238</sup> Grupo de Pesquisa CNPq Direitos Humanos na Amazônia. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021.

<sup>239</sup> Juruna (Yudjá) de la Tierra Indígena Paquiçaba. *Protocolo de Consulta Juruna (Yudjá) de la Tierra Indígena Paquiçaba de la Volta Grande del Río Xingu*. Vitória do Xingu, 2017.

sistemas normativos y de derecho indígena y tribal, el derecho nacional y el derecho internacional de los derechos humanos<sup>240</sup>.

181. De otro lado, la Comisión Interamericana advierte que, en algunos contextos, el propio reconocimiento del derecho a la consulta en las legislaciones nacionales ha tenido efectos contraproducentes para la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales. En atención a ello, la CIDH considera que se deben adoptar las medidas necesarias para garantizar plenamente el ejercicio de la libre determinación y la autonomía de los pueblos con su amplia participación, sea o no a través de una ley en esta materia. Asimismo, debe ser reconocido por las instituciones estatales y velar por su aplicación para cualquier acción dentro de los territorios indígenas. Esto implica que los Estados deben abstenerse de usar conceptos como “utilidad pública”, “interés social” o similares para favorecer al sector privado por encima del bien común y de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas y tribales. En Estados plurinacionales, estas prácticas reflejan aproximaciones que excluyen a los pueblos y comunidades, replicando así prácticas discriminatorias y obstruyendo su derecho a la libre determinación sobre sus tierras y territorios. Igualmente, el Poder Judicial y las Altas Cortes juegan un rol fundamental para asegurar la vigencia de este derecho. Los jueces deben hacer efectivo el principio de convencionalidad y atender las demandas de los pueblos que se fundamentan en estándares internacionales de derechos humanos.
182. La Comisión recuerda que los Estados son los responsables de garantizar el derecho a la consulta y consentimiento<sup>241</sup>, por lo que las personas funcionarias que participen de algún modo en estos procesos deben ser plenamente imparciales. Se observa con preocupación circunstancias en las que la entidad pública encargada de realizar la consulta es la misma que promueve los proyectos extractivos o energéticos, lo que las convierte en actores estatales parcializados que pueden privilegiar los intereses de particulares<sup>242</sup>. Otra preocupación transmitida a la CIDH son casos en que Estados transfirieren a las empresas interesadas obligaciones con relación a procesos de consulta <sup>243</sup>. Con frecuencia se trata de empresas directamente interesadas en el avance de estos proyectos las que realizarán estos procedimientos<sup>244</sup>. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos enfatiza que, a la luz de la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos, contenida en los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, deben

<sup>240</sup> En similar sentido, la ex Relatora Especial de la ONU, Tauli-Corpuz señaló que los protocolos de autoconsulta y otros procedimientos de consulta “deben considerarse como alternativas al modelo general de leyes de consulta promovido hasta ahora en la región de América Latina”. ONU. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. A/HRC/45/34. 18 de junio de 2020, párr. 65.

<sup>241</sup> Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 187.

<sup>242</sup> Alianza por la libre determinación y autonomía - ALDEA. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021.

<sup>243</sup> Reunión regional con representantes de pueblos indígenas, tribales y afrodescendientes de Sudamérica (Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Surinam), realizada el 11 de mayo de 2021.

<sup>244</sup> Alianza por la libre determinación y autonomía - ALDEA. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021.

generar debidas salvaguardas para respetar los derechos de los pueblos indígenas y tribales<sup>245</sup>.

183. A su vez, como se viene constatando hace varios años, con frecuencia ocurre que los pueblos indígenas y tribales y sus territorios tradicionales están siendo fuertemente impactados por proyectos inconsultos. Tales proyectos dan lugar al despojo de numerosas comunidades indígenas y tribales de sus tierras, poniendo en riesgo no solamente su derecho a la libre determinación, sino también sus medios de vida tradicionales, su forma de vivir en armonía con la naturaleza, y su cultura e identidad étnica forjadas en esos territorios por miles de años<sup>246</sup>.
184. La información recibida por la CIDH indica que las consultas, en los casos en que el Estado acuerda realizarlas, siguen siendo en gran parte formalidades sin implicaciones para los derechos de los pueblos indígenas y tribales<sup>247</sup>. En muchos casos, los procesos de consulta son vistos como una oportunidad que se limita a la participación o negociación de una compensación<sup>248</sup>. La CIDH fue informada de que en los procesos de consulta suelen primar determinadas correlaciones de intereses adversas a los sistemas propios, que genera fuertes presiones<sup>249</sup>. Se han identificado incluso casos en los que dichos procesos han debilitado las estructuras organizativas de estos colectivos, al generar divisiones y confrontarlos entre sí<sup>250</sup>. En otros, la consulta se realiza como una mera formalidad, debido a que persiste una continua imposición de modelos de desarrollo que privilegian actividades de naturaleza extractiva por sobre los intereses de estos colectivos y su visión propia de

<sup>245</sup> CIDH. Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales REDESCA. OEA/Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19 1 de Noviembre de 2019, párr. 416. Recomendación 1.

<sup>246</sup> Movimiento por la Defensa de los Territorios y Ecosistemas de Bocas del Toro (MODETEAB), la Organización Territorial Ngäbe, Buglé y Campesina de la Región Norte de Santa Fe, y el Centro para el Derecho Ambiental Internacional (CIEL). Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021.

<sup>247</sup> Doyle, Cathal. "Indigenous Peoples' experiences of resistance, participation, and autonomy Consultation and free, prior and informed consent in Peru". En Claire WRIGHT y Alexandra TOMASELLI (eds.). *The Prior Consultation of Indigenous Peoples in Latin America. Inside the Implementation Gap*. Nueva York: Routledge, 2019, p. 66.

<sup>248</sup> Wright, Claire y Tomaselli, Alexandra. "From the implementation gap to Indigenous empowerment. Prior consultation in Latin America". En Claire WRIGHT y Alexandra TOMASELLI (eds.). *The Prior Consultation of Indigenous Peoples in Latin America. Inside the Implementation Gap*. Nueva York: Routledge, 2019, p. 284.

<sup>249</sup> Reunión de Expertos/as Internacionales, realizada el 30 de marzo de 2021.

<sup>250</sup> Reunión de Expertos/as Internacionales, realizada el 30 de marzo de 2021.

desarrollo<sup>251</sup>. Esta situación ha motivado que algunos pueblos indígenas declaren “inútil e inviable” este tipo de procesos<sup>252</sup>.

185. Otros obstáculos identificados son las exclusiones de materias determinadas (como la consulta de medidas legislativas, proyectos de infraestructura, concesiones mineras) o de zonas específicas consideradas “áreas estratégicas” o similares<sup>253</sup>. La identificación de pueblos es también de preocupación, pues se consulta solo a un segmento del pueblo, se condiciona reconocimiento de pueblos indígenas a su inscripción en una base de datos o registro oficial o se exige el reconocimiento como pueblos indígenas como condición de la consulta. La falta de procesos adecuados para la consulta y el consentimiento implica privilegiar los proyectos de inversión y desarrollo por sobre su derecho a la libre determinación.
186. De otro lado, la Comisión recuerda que, en el derecho internacional de los derechos humanos, se han reconocido expresamente supuestos en los que es obligatorio obtener el consentimiento, a saber: (i) traslado forzoso de pueblos indígenas de sus tierras y territorios<sup>254</sup>; (ii) almacenamiento y eliminación de residuos peligrosos en el territorio de una comunidad<sup>255</sup>; y (iii) actividades militares<sup>256</sup>. Adicionalmente, en el sistema interamericano, la CIDH y la Corte IDH se ha referido previamente a los supuestos de consentimiento obligatorio cuando el proyecto es a gran escala. Sobre eso, la Corte ha determinado que “cuando se trate de planes de desarrollo o inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio [indígena o tribal], el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a[ ] pueblo], sino también debe obtener el consentimiento previo, libre e informado de éste, según sus costumbres y tradiciones”<sup>257</sup>. De este modo, los pueblos indígenas tienen el derecho al consentimiento como requisito para el desarrollo de actividades que pongan en riesgo su supervivencia física y cultural. Siguiendo esta línea, la Comisión ha señalado que “planes de desarrollo o de inversión a gran escala” abarca tanto características del proyecto que determinan su magnitud o dimensión; como el

<sup>251</sup> Se ve reflejado en la decisión gubernamental de tener como principal actividad económica la explotación minero-energética y políticas de lucha contra el narcotráfico tales como las aspersiones con glifosato a los cultivos de coca, actividades que afectan gravemente la pervivencia de los pueblos y sus territorios. Secretaría Técnica Indígena de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021.

<sup>252</sup> Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampís. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021.

<sup>253</sup> Instituto Internacional de Derecho y Sociedad. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021.

<sup>254</sup> ONU. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. 2007. Artículo 10.

<sup>255</sup> ONU. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. 2007. Artículo 29 inciso 2.

<sup>256</sup> ONU. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. 2007. Artículo 30 inciso.

<sup>257</sup> Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párr. 134.

impacto humano y social de la actividad de acuerdo con las circunstancias particulares del pueblo indígena o tribal afectado<sup>258</sup>.

187. Ahora bien, más allá de estos supuestos, la dimensión sustantiva de este derecho se refiere al requisito de obtener el consentimiento de los derechos de los pueblos indígenas, basado en la autodeterminación, lo cual se reconoce en las disposiciones de la Declaración Americana sobre pueblos indígenas y la Declaración de la ONU sobre pueblos indígenas antes referidas. Desde la adopción del Convenio 169 de la OIT, que supuso la superación de un paradigma asimilacionista en la normativa internacional, se observan al menos dos perspectivas desde las que se ha entendido el derecho a la consulta y consentimiento. Por un lado, una aproximación que coloca como principio rector a la participación materializada a través de la consulta previa. Por otro, se encuentra una mirada cuyo principio central es la libre determinación y la modalidad de participación es el consentimiento<sup>259</sup>. La Comisión toma nota de que hoy en día existe un creciente cuerpo de jurisprudencia y pronunciamientos internacionales en materia de derechos humanos que han interpretado el derecho y las obligaciones de los Estados a respetar el consentimiento. Cada vez más está siendo aceptado por los órganos judiciales y cuasi judiciales el consentimiento previo e informado como marco de cualquier acción que pueda emprenderse en relación con los pueblos indígenas y comunidades tribales y sus derechos humanos.
188. El ex Relator Especial sobre pueblos indígenas James Anaya observó que “la declaración y varias otras fuentes internacionales de autoridad, junto con consideraciones prácticas, conducen a una regla general de que las actividades extractivas no deben tener lugar dentro de los territorios de los pueblos indígenas sin su libre, previa e informada consentimiento”<sup>260</sup>. Asimismo, sostuvo que la importancia de obtener el consentimiento varía de acuerdo las circunstancias particulares de los pueblos indígenas, por lo que, si la medida propuesta es pasible de generar un efecto directo y considerable tanto en la vida y los territorios de estos colectivos, dicho consentimiento podría resultar exigible<sup>261</sup>. En una línea similar, Tauli-Corpuz, ex Relatora Especial, sostuvo que el punto de partida para analizar la exigencia del consentimiento es evaluar los derechos sustantivos de los pueblos indígenas que estarían en juego<sup>262</sup>. Por eso, “toda restricción de esos derechos, como la decisión de proceder sin el consentimiento libre, previo e informado de un pueblo

<sup>258</sup> CIDH. Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/15, 2016, párr. 186-188; CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 2019, párr. 35.

<sup>259</sup> Rodríguez-Garavito, César. “Ethnicity.gov: Global Governance, Indigenous Peoples, and the Right to Prior Consultation in Social Minefields”. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, volumen 18, número 1 (Invierno 2010), p. 27.

<sup>260</sup> ONU. Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. Las industrias extractivas y los pueblos indígenas. A/HRC/24/41. 1 de julio de 2013, párr. 27.

<sup>261</sup> ONU. “Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya”. A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, párr. 46

<sup>262</sup> ONU. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. A/HRC/45/34. 18 de junio de 2020, párr. 49.

indígena, impone al Estado la carga de demostrar la permisibilidad de dichas restricciones con arreglo a los criterios internacionales de legalidad, necesidad y proporcionalidad en relación con una finalidad pública válida”<sup>263</sup>.

189. Igualmente, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (Comité CERD) ha instado a los Estados parte a que obtengan el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas y tribales antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras<sup>264</sup>. Asimismo, en su Recomendación General núm. 23 (1997) relativa a los derechos de los pueblos indígenas recomendó a los Estados parte a velar porque no se apruebe legislación ni se tome decisión alguna que afecte directamente a los derechos e intereses de los pueblos indígenas y tribales sin su consentimiento libre, previo e informado<sup>265</sup>.
190. La CIDH considera que enmarcar esto en que “la consulta no implica un derecho de veto” refleja una mirada reduccionista, simplifica el asunto y desconoce la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales<sup>266</sup>. El término “veto” genera además la impresión de que se trata de una decisión arbitraria que no toma en cuenta otros puntos de vista, por lo que no es compatible con los valores de diálogo y entendimiento mutuo que inspiran un proceso de consulta<sup>267</sup>. La Comisión observa con preocupación cierta tendencia jurisprudencial, negativa para los pueblos indígenas, según la cual se califica el derecho al consentimiento como “derecho a veto”<sup>268</sup>. Lo contrario implicaría asumir que el proceso de toma de decisiones del Estado tiene la capacidad de imponer de manera forzosa una actividad o iniciativa determinada, lo que no es propio de una democracia inclusiva. Ello vulnera la

<sup>263</sup> Para ese propósito, la ex Relatora Especial destaca que es necesario implementar mecanismos de examen por conducto de un órgano judicial o de otro órgano imparcial y competente, para verificar que las decisiones estatales que no cuenten con el consentimiento de los pueblos indígenas afectados se ajusten a esos criterios y no afecten su supervivencia física y cultural. De no ser así, “debe concluirse que la medida o actividad no debe implementarse sin el consentimiento de los indígenas”.

ONU. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. A/HRC/45/34. 18 de junio de 2020, párrs. 61-62.

<sup>264</sup> ONU. CERD. Observaciones finales sobre los informes periódicos 13º a 15º combinados de Suriname. CERD/C/SUR/CO/13-15. Burger, Julian. 'Indigenous Peoples, Extractive Industries and Human Rights', Directorate-General for External Policies of the Union: European Parliament, 2014, p. 17.

<sup>265</sup> ONU. CERD. Recomendación general Nº XXIII relativa a los derechos de los pueblos indígenas. 51º periodo de sesiones (1997). A/52/18.

<sup>266</sup> Reunión de Expertos/as Internacionales, realizada el 30 de marzo de 2021; ONU. “Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya”. A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, párr. 48; ONU. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. A/HRC/45/34. 18 de junio de 2020, párr. 59.

<sup>267</sup> La Corte Constitucional de Colombia señala que “la expresión “veto” genera la impresión de una barrera arbitraria, que no requiere razones para imponerse frente a otros punto de vista y vías de acción y, por lo tanto, no parece responder adecuadamente al sentido que inspira la consulta, concebida como un diálogo de buena fe, entre iguales, y destinado a alcanzar acuerdos que tomen en consideración los impactos ambientales, sociales y económicos de una medida, en un intento de conciliar concepciones de desarrollo diversas”. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-389/16, recaída en el expediente D-11172. 27 de julio de 2016.

<sup>268</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-129/11, recaída en el expediente T-2451120. 3 de marzo de 2011; Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú – Expediente N° 0022-2009-PI/TC – Gonzalo Tuanama Tuanama, párr. 37. Véase: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00022-2009-AI.html>.

autodeterminación, en tanto capacidad de usar, beneficiarse y tomar decisiones sobre los territorios tradicionales<sup>269</sup>. El oponerse a una decisión que los pueblos indígenas y tribales consideran gravemente lesiva de sus derechos no es un “veto”, es el ejercicio de su libre determinación.

191. La CIDH considera que el deber del Estado de consultar para obtener el consentimiento tiene un papel fundamental en el establecimiento y el desarrollo de relaciones respetuosas basadas en los derechos entre los Estados y los pueblos indígenas y tribales, y en la facilitación del desarrollo autodeterminado de los pueblos indígenas y tribales<sup>270</sup>. Como señalaron representantes de pueblos indígenas en los diálogos con la CIDH, la decisión de otorgar el consentimiento o no frente a una determinada medida depende de si esta responde a sus derechos colectivos, fortalece su cultura y formas de organización, es ecológicamente sostenible o si consolida el buen vivir de su población<sup>271</sup>. Las decisiones que con base en el derecho propio tomen las autoridades de los pueblos respecto de sus territorios, no deben tener ningún tipo de interferencia ni presión desde los órganos del Estado o desde entes privados<sup>272</sup>. De este modo, el requisito de obtener dicho consentimiento es necesario para la realización de sus derechos fundamentales, incluido el derecho a la libre determinación.

## 6. Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales

192. Como señalaron a la CIDH autoridades indígenas, “la autonomía es milenaria, y comprende la forma de vivir, la forma de decidir, [...] la forma de educar a sus hijos, la forma de usar y conservar sus bosques, como cuando eran libres en épocas, antes de contacto con occidente”<sup>273</sup>. El derecho a la libre determinación implica decidir, en autonomía y sin imposiciones, las actividades económicas a las que se quieren dedicar, el tipo de educación que buscan implementar para las generaciones futuras

<sup>269</sup> Como señala el pueblo Kokonuko, “la autodeterminación tiene que llegar a un punto donde las comunidades [...] podamos decir si un proyecto en determinada consulta, independientemente del enfoque que tenga, lo hacemos o no lo hacemos y si es lesivo para la comunidad y el territorio, pues sea respetada esa decisión”. Pueblo Kokonuko de Colombia y EarthRights International. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021.

<sup>270</sup> Doyle, Cathal. “Indigenous Peoples’ experiences of resistance, participation, and autonomy Consultation and free, prior and informed consent in Peru”. En Claire WRIGHT y Alexandra TOMASELLI (eds.). *The Prior Consultation of Indigenous Peoples in Latin America. Inside the Implementation Gap*. Nueva York: Routledge, 2019, p. 58.

<sup>271</sup> Federación Indígena Nahua de Honduras. Protocolo para el Consentimiento Previo, Libre e Informado. 2018.

<sup>272</sup> Alianza por los derechos humanos; Amazon Watch y Amazon Frontlines. Actualización del informe de la CIDH sobre la Situación de los derechos humanos de la Panamazonía en 2019. 7 de junio de 2021.

<sup>273</sup> Reunión con representantes de gobiernos autónomos indígenas de Nación Wampís (Perú) y Gobiernos Territoriales de Charagua y Rajaypampa (Bolivia), realizada el 21 de mayo de 2021.

y la calidad de salud que desean garantizar, entre otros<sup>274</sup>. Como reconoce el artículo XXIX de la Declaración Americana sobre pueblos indígenas, supone también el derecho de los pueblos indígenas a autodeterminar sus propios modelos de desarrollo o concepciones de bienestar, en general. La Comisión subraya que ello también requiere que los pueblos indígenas y tribales puedan “disfrutar de forma segura de sus propios medios de subsistencia y desarrollo, y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo”<sup>275</sup>.

193. Esta concepción de la autonomía vinculada a sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales se encuentra respaldada por los instrumentos internacionales de derechos humanos. Justamente, el derecho a la libre determinación comprende el derecho de los pueblos indígenas y tribales a perseguir libremente “su desarrollo económico, social y cultural”<sup>276</sup>. Ello comprende el derecho de los pueblos indígenas y tribales a decidir sus propias prioridades de desarrollo, y el derecho a “participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones”<sup>277</sup>. Es decir, tienen autonomía para decidir sobre su salud, educación, medio ambiente, entre otros, desde su cosmovisión, costumbres y tradiciones propias. Aquello abarca dos dimensiones: una interna y otra, externa, a las que la CIDH se refiere a continuación.
194. Por su parte, la Corte IDH ha analizado los derechos a un medio ambiente sano, a la alimentación adecuada, al agua y a la identidad cultural, de manera autónoma a partir del artículo 26 de la Convención Americana y ha determinado violaciones de estos derechos señalando la interdependencia entre estos derechos. A la vez, ha vinculado estos derechos con el goce y disfrute al territorio colectivo y la observancia y respeto a su autonomía y libre determinación<sup>278</sup>.

#### a. Dimensión interna de la autonomía vinculada a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales

195. La dimensión interna se relaciona con su autonomía territorial. Cuando los pueblos indígenas y tribales pueden acceder y controlar sus tierras y territorios sin injerencias externas, también pueden desarrollar prácticas de autoabastecimiento y autosostenibilidad dirigidas a satisfacer sus necesidades básicas y prácticas

<sup>274</sup> Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021.

<sup>275</sup> [Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas](#), adoptada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007, art. 20.1.

<sup>276</sup> Declaración Americana sobre pueblos indígenas, artículo III, y Declaración ONU sobre pueblos indígenas, artículo 3.

<sup>277</sup> [Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas](#), adoptada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007, art. 23.

<sup>278</sup> Corte IDH, [Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat \(Nuestra Tierra\) vs. Argentina](#). Sentencia de 6 de febrero de 2020, Serie C No, 400, párrs. 154, 243-254.

- alimenticias<sup>279</sup>. A través de sus instituciones propias, tienen derecho a administrar programas propios de salud, educación, vivienda, entre otros, tal y como lo reconoce expresamente tanto la Declaración Americana sobre pueblos indígenas como la Declaración de la ONU sobre pueblos indígenas<sup>280</sup>. En el caso de la salud, la CIDH ha enfatizado que los Estados están obligados a proporcionar recursos para que los pueblos indígenas “establezcan, organicen y controlen dichos servicios con el objetivo de poder disfrutar del más alto nivel de salud física y mental”<sup>281</sup>.
196. Este derecho también abarca las estrategias sanitarias que emprendan los pueblos indígenas para su supervivencia física y cultural, sin que se requiera la intervención del Estado en algunos supuestos. Por ejemplo, los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial han optado por permanecer aislados o mantener contacto selectivo con personas ajenas a su grupo. Se trata, en general, de pueblos que por tal motivo carecen de defensas inmunológicas suficientes para combatir enfermedades comunes. Esta estrategia de supervivencia es respaldada por el principio de no contacto, reconocido de forma implícita en el artículo XXVI de la Declaración Americana sobre pueblos indígenas<sup>282</sup>. La CIDH recuerda también que, los instrumentos de protección de derechos de los pueblos en aislamiento deben ser entendidos a través de dos principios que se interrelacionan y determinan recíprocamente: el principio de libre determinación y el principio de no contacto. Para la CIDH, el principio de no contacto es la manifestación del derecho de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario a la libre determinación<sup>283</sup>. Asimismo, la CIDH observa que la pandemia de COVID-19 también evidenció la necesidad del reconocimiento y apoyo a las estrategias desarrolladas por los pueblos indígenas y tribales para hacer frente a pandemia y poder proteger su salud, supervivencia física y cultural.
197. La Comisión destaca que la forma en la que los pueblos indígenas y tribales dan contenido a determinados derechos no siempre coincide con la mirada occidental. Por ejemplo, el derecho a la educación no siempre es necesariamente sinónimo de aprender a leer o a escribir, ni de acudir a una escuela. Los pueblos indígenas y tribales pueden tener concepciones particulares de los espacios de formación que involucran conocimientos como conocer la naturaleza, los fenómenos

<sup>279</sup> Corte IDH. Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010, párr. 215.

<sup>280</sup> OEA. Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas. AG/RES. 2888 (XLVI-O/16). 2016. Artículo XXIX; ONU. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. 2007. Artículo 23.

<sup>281</sup> CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 2019, párr. 310.

<sup>282</sup> CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13. 30 de diciembre de 2013. CIDH. Informe No. 152/19. Caso 12.979. Fondo. Pueblos indígenas Tagaeri y Taromenane (en aislamiento voluntario). Ecuador. 28 de septiembre de 2019, párr. 89.

<sup>283</sup> CIDH. *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, de 30 de diciembre de 2013, párr. 22. CIDH. Informe No. 152/19. Caso 12.979. Fondo. Pueblos indígenas Tagaeri y Taromenane (en aislamiento voluntario). Ecuador. 28 de septiembre de 2019. Párr. 89.

climatológicos, el sonido de la fauna y la flora, entre otros aspectos importantes para su vida diaria y sus planes de vida. En palabras de un dirigente indígena Nasa: “Mientras para nosotros no es leer letras como tal, lo que sí es importante, pero es leer la naturaleza, leer las nubes, el viento, el sonido de un río, el sonido de los pájaros, la fauna, la flora, todo lo que hay que nos significa para nosotros para la vida diaria y los planes de vida, para nosotros todo esto es la formación”<sup>284</sup>. Por eso, este derecho requiere ser releído en atención a sus cosmovisiones, así como incluir sus saberes propios<sup>285</sup>.

198. Las manifestaciones de la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales en el ejercicio de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales también se encuentran protegidas de injerencias ilegítimas del Estado, a través de la prohibición de determinadas prácticas o la imposición de otras contrarias a su identidad colectiva. La CIDH observa con preocupación que algunos Estados han optado por prohibir y penalizar la labor de las matronas indígenas, quienes desempeñan funciones de asistencia durante las labores de parto<sup>286</sup>. Como señala el Foro Permanente de Cuestiones Indígenas, el derecho a la libre determinación también es aplicable a la salud reproductiva de los pueblos indígenas, por lo que los Estados no solo deben permitir que las matronas desempeñen sus labores como proveedoras de salud, sino que también deben apoyar la capacitación de nuevas matronas indígenas tradicionales a través de múltiples vías, como los períodos en prácticas y la transmisión oral de los conocimientos<sup>287</sup>.
199. Por su parte, el control de sus sistemas propios tiene un estrecho vínculo con el rol clave que desempeñan estos colectivos en la conservación del medio ambiente, a través de sus conocimientos y saberes tradicionales que se traducen en prácticas de sostenibilidad<sup>288</sup>. A través de su autogobierno, determinan sus sistemas propios de salud, soberanía alimentaria, educación, entre otros, lo que garantiza que su territorio conserve sus recursos hídricos sin contaminación y aporta al equilibrio del clima, la conservación de plantas medicinales y de los bosques<sup>289</sup>. La Comisión Interamericana advierte que hay pueblos indígenas y tribales en la región que, a través de sus estructuras organizativas, han decidido delimitar áreas de su territorio para proteger sus bosques y biodiversidad, en los que además desarrollan actividades de monitoreo comunitario<sup>290</sup>. Asimismo, han mantenido y desarrollado

<sup>284</sup> Pueblo Nasa de Colombia y EarthRights International. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021.

<sup>285</sup> “La educación sin incluir los saberes del pueblo, no marca”. Reunión sobre pueblos transfronterizos y panamazónicos con representantes de pueblos indígenas de Colombia, Ecuador, Perú y Brasil, organizada por REPAM y Amazon Frontlines, realizada el 26 de mayo de 2021.

<sup>286</sup> Movimiento indígena Lenca de Honduras. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021.

<sup>287</sup> ONU. Foro Permanente de Cuestiones Indígenas. *Informe sobre el 17º período de sesiones (16 a 27 de abril de 2018)*. E/2018/43. E/C.19/2018/11, párr. 50.

<sup>288</sup> Corte IDH. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020.

<sup>289</sup> OPIAC y Fundación Gaia Amazonas. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021.

<sup>290</sup> FAO. *Los pueblos indígenas y afrodescendientes y el cambio climático en América Latina. Diez experiencias de colaboración intercultural escalables*. Santiago de Chile: FAO, 2021, p. 26-30.

sistemas propios de manejo y administración de fuentes de agua para actividades tradicionales<sup>291</sup>.

200. En cuanto al derecho al medio ambiente, la CIDH recuerda que los pueblos indígenas se ven afectados desproporcionadamente por los efectos del cambio climático, a pesar de no contribuir de manera significativa con el calentamiento global<sup>292</sup>. Es importante resaltar que, para que los pueblos indígenas puedan aportar a las necesarias soluciones, requieren poder controlar sus propias vidas y su futuro, lo que depende de la garantía de sus derechos a la libre determinación, la autonomía y el autogobierno<sup>293</sup>.

### b. Dimensión externa de la autonomía vinculada a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales

201. La dimensión externa, por su parte, se relaciona con el derecho a acceder a servicios públicos brindados con adecuación cultural, lo que comprende programas de educación intercultural bilingüe, salud intercultural, entre otros. Aquello exige la participación de estos colectivos en su diseño e implementación, como se refleja en los instrumentos internacionales de derechos humanos<sup>294</sup>. Es contrario a este derecho que estos servicios cuenten con lineamientos sobre enfoque intercultural, pero no garanticen la participación de las organizaciones representativas de pueblos para incorporar sus propias prioridades y visiones en torno a dichos servicios, a partir de su identidad cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones.
202. Como una buena práctica, la Comisión ha tomado conocimiento de que determinados Estados vienen elaborando planes de estudio exclusivamente para comunidades indígenas, que, para su implementación, exigirán que cada pueblo, de

<sup>291</sup> Intervención de COPUDA, Valles Centrales, Oaxaca, Reunión de la CIDH con organizaciones, autoridades y miembros de instituciones de gobierno indígenas en México para el Informe sobre el derecho a la libre determinación, 5 de mayo de 2021.

<sup>292</sup> CIDH. Comunicado de prensa 206/21. “En el Día Mundial de los Pueblos Indígenas, la CIDH y la REDESCA urgen a los Estados a redoblar sus esfuerzos en la protección de los territorios de los pueblos indígenas como medida esencial para proteger la naturaleza y la biodiversidad, así como a garantizar sus derechos durante la pandemia de COVID-19”. 9 de agosto de 2021. La ex Relatora Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas ha indicado que el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas constituye un derecho clave en las esferas del cambio climático, debido a que se encuentra estrechamente vinculado con sus derechos territoriales y con su derecho a participar en los procesos y las decisiones que los afectan. ONU. “Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas”. A/HRC/36/46. 1 de noviembre de 2017, párr. 40.

<sup>293</sup> Tauli-Corpuz, Victoria. “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación por medio de la autonomía o el autogobierno”. En Jeans DAHL et al. *Construyendo autonomías*. Lima: IWGIA, 2020, p. 15.

<sup>294</sup> La participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones vinculadas a sus derechos económicos, sociales y culturales se reconoce en el Convenio 169 de la OIT (artículos 2, 7, 18, 23 y 27), la Declaración ONU sobre pueblos indígenas (artículos 5, 18 y 23) y la Declaración Americana sobre pueblos indígenas (artículo XXI)

acuerdo con sus características socioculturales y derecho propio, elabore su modelo educativo, de acuerdo con el enfoque diferencial<sup>295</sup>. También se observan soluciones interculturales cuando se han presentado conflictos entre el espacio formativo formal y el de la comunidad<sup>296</sup>.

203. Sin embargo, la CIDH también observa con preocupación que varios Estados de la región no cuentan con mecanismos institucionales que habiliten a los pueblos indígenas o sus organizaciones la promoción y control de sus propios programas de educación, salud, vivienda, seguridad o soberanía alimentaria, acceso al agua, entre otros<sup>297</sup>. Únicamente las autoridades locales, regionales y nacionales se encuentran a cargo de estos programas, que buscan incorporar el enfoque intercultural pero no fomentan la participación de pueblos indígenas, a través de sus organizaciones<sup>298</sup>. Asimismo, no se reportan cargos institucionales ocupados por autoridades indígenas, lo cual que permitiría adecuar la atención a las necesidades de los pueblos en estos ámbitos<sup>299</sup>.

## B. Enfoques aplicados por la CIDH en relación con el derecho de los pueblos indígenas y tribales a la libre determinación

### 1. Carácter reparador de la libre determinación

204. En el preámbulo de la Declaración Americana sobre pueblos indígenas, los Estados miembros de la OEA reconocieron el carácter reparador de este instrumento. Concretamente, mostraron su preocupación “por el hecho de que los pueblos

<sup>295</sup> EarthRights International. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021.

<sup>296</sup> Por ejemplo, se informó con relación a Chile, que si un niño o niña mapuche que sentía el llamado a ser “machi”, debía abandonar los estudios formales para que los sabios adultos de la comunidad lo formaran como machi. Por ese motivo, se elaboró un “protocolo de excepción para niños y niñas indígenas llamados a ser “machis”, que refleja un reconocimiento del Estado a la experiencia autonómica de los pueblos indígenas a la formación de sus líderes Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021.

<sup>297</sup> Instituto Internacional de Derecho y Sociedad. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021.

<sup>298</sup> Instituto Internacional de Derecho y Sociedad. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021.

<sup>299</sup> Instituto Internacional de Derecho y Sociedad. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021.

indígenas han sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y de haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos, lo que les ha impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses<sup>300</sup>. En el 2007, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció, en términos similares, el carácter reparador de la Declaración ONU sobre pueblos indígenas<sup>301</sup>.

205. Esta dimensión de los instrumentos sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales parte del reconocimiento de que estos colectivos han sufrido violaciones históricas y sistemáticas de sus derechos humanos, incluido su derecho a la libre determinación. Este instrumento representa una respuesta correctiva mediante la cual se reconoce los “derechos que debían haber disfrutado desde siempre como parte de la familia humana, contextualiza dichos derechos a la luz de sus características y circunstancias particulares, y promueve medidas para remediar la violación histórica y sistemática de esos derechos”<sup>302</sup>. Como sostiene el ex Relator Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya:

[...] La Declaración es necesaria precisamente porque se ha negado a los grupos indígenas los derechos humanos haciendo caso omiso de sus características particulares. En otras palabras, la Declaración existe porque los pueblos indígenas se han visto privados de la igualdad, la libre determinación y los derechos humanos conexos, y no para otorgarles privilegios en detrimento de otros grupos. Este recurso no debería tener que existir, al igual que la historia de opresión que la originó. Sin embargo, esta existió y sus persistentes consecuencias hacen necesaria una respuesta correctiva adecuada a las circunstancias y características particulares de los pueblos indígenas, que es lo que la Declaración representa<sup>303</sup>.

206. En este proceso, el pleno ejercicio del derecho a la libre determinación constituye el elemento central para la reparación colectiva de los pueblos indígenas por las violaciones que han sufrido<sup>304</sup>. Por eso, la propia existencia de la Declaración ONU sobre pueblos indígenas y la afirmación explícita de que los pueblos indígenas son titulares de este derecho en su artículo 3 supone reconocer su negación, tanto

<sup>300</sup> OEA. Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas. AG/RES. 2888 (XLVI-O/16). 2016. Preámbulo.

<sup>301</sup> ONU. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. 2007. Preámbulo.

<sup>302</sup> Anaya, James (2010). “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración”. En Claire CHARTERS y Rodolfo STAVENHAGEN (ed.). *El desafío de la Declaración. Historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas*. Copenhague: IWGIA, p. 204.

<sup>303</sup> ONU. “Derechos de los pueblos indígenas. Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas”. A/68/317. 14 de agosto de 2013, párr. 72. Anaya, James. (2004). *Indigenous peoples in international law*. New York: Oxford University Press. pp. 106-10.

<sup>304</sup> Tauli-Corpus, Victoria. “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación por medio de la autonomía o el autogobierno”. En Jeans DAHL et al. *Construyendo autonomías*. Lima: IWGIA, 2020, p. 13; Reunión de Expertos/as Internacionales, realizada el 30 de marzo de 2021.

histórica como presente, y la necesidad de remediarla<sup>305</sup>. Todas las disposiciones de este instrumento “desarrollan los elementos de la libre determinación para los pueblos indígenas a la luz de sus características comunes y, de modo sui generis, marcan los parámetros de las medidas a aplicar en un futuro en el que se les haya garantizado la libre determinación”<sup>306</sup>. La CIDH considera que esta misma lógica se aplica a la Declaración Americana sobre pueblos indígenas.

207. El carácter reparador de la libre determinación posee un potencial transformador para los Estados<sup>307</sup>. Desde una perspectiva de justicia, se orienta a remediar las consecuencias del establecimiento de relaciones históricas desiguales entre grupos étnico-culturales durante la colonización, lo que comprende la adopción de medidas que permitan que los colectivos víctimas de discriminación estructural accedan a bienes y servicios ciudadanos de los que han sido excluidos<sup>308</sup>. Asimismo, en atención a esta dimensión reparadora, la Comisión ha recomendado a los Estados asegurar que las medidas para hacer efectiva y practica la propiedad colectiva de los pueblos indígenas también se orienten a hacer efectivo su derecho a la libre determinación<sup>309</sup>.

## 2. Enfoque de interculturalidad

208. Con el reconocimiento de la libre determinación establecido en las Declaraciones Americana y de la ONU sobre pueblos indígenas, que a la vez afirman el artículo 1 común del PIDCP y PIDESC, se planteó un cambio de paradigma respecto a la relación que los Estados mantienen con su diversidad cultural: se transita de la asimilación a la interculturalidad. Como señaló la ex Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, el pleno reconocimiento de este derecho exige una nueva conceptualización del Estado<sup>310</sup>. A nivel regional, esto se ha plasmado en algunos Estados a través de una nueva generación de

<sup>305</sup> Anaya, James (2010). “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración”. En Claire CHARTERS y Rodolfo STAVENHAGEN (ed.). *El desafío de la Declaración. Historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas*. Copenhague: IWGIA, p. 207.

<sup>306</sup> Anaya, James (2010). “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración”. En Claire CHARTERS y Rodolfo STAVENHAGEN (ed.). *El desafío de la Declaración. Historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas*. Copenhague: IWGIA, p. 202.

<sup>307</sup> Tauli-Corpuz, Victoria. “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación por medio de la autonomía o el autogobierno”. En Jeans DAHL et al. *Construyendo autonomías*. Lima: IWGIA, 2020, p. 13.

<sup>308</sup> Rodríguez Garavito, César y LAM, Yukyan. *Etnorreparaciones: la justicia colectiva étnica y la reparación a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia*. Bogotá: De justicia, 2011, pp. 17-18.

<sup>309</sup> CIDH, Informe No. 146/19, Caso 11.754. Fondo. Pueblo Indígena U’wa y sus Miembros. Colombia. 28 de septiembre de 2019, recomendación 1; CIDH. Informe No. 11/20. Caso 13.082. Fondo. Comunidad Indígena Maya Q’eqchi’ Agua Caliente. Guatemala. 3 de marzo de 2020, recomendación 1.

<sup>310</sup> Ello implica que todas las medidas que adopten los Estados para garantizar los derechos humanos básicos de los pueblos indígenas deben evaluarse y, de ser necesario, modificarse en base a las siguientes dos cuestiones: “si refuerzan la libre determinación de los pueblos indígenas o, por el contrario, les obligan a adoptar sistemas que propicien la integración o la asimilación, y si las medidas se han elaborado y se están aplicando en el marco de una verdadera alianza con los pueblos indígenas”. ONU. “Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas”. Victoria Tauli-Corpuz. A/74/149, 17 de julio de 2019, párr. 68.

- constituciones, ver *infra* Cap. 4.A.2, así como de reconocer que es necesario renovar los procesos de construcción nacional para que incluyan adecuadamente a los pueblos indígenas<sup>311</sup>.
209. El reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas y tribales a la libre determinación es una premisa fundamental para el ejercicio de sus demás derechos, tanto individuales como colectivos<sup>312</sup>. La CIDH ha sostenido que, para estos pueblos, la libre determinación supone “definir libremente su desarrollo económico, social y cultural para asegurar su existencia y bienestar como grupos diferenciados”<sup>313</sup>. Ello incluye definir su propio destino en condiciones de igualdad y poder participar efectivamente en los procesos de toma de decisiones que los afectan<sup>314</sup>. Asimismo, la Corte IDH ha reconocido que el derecho a la libre determinación también se encuentra recogido en el artículo 21 de la CADH<sup>315</sup>.
210. De igual forma, la ex Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas ha sostenido que este derecho es la piedra angular de la Declaración ONU sobre pueblos indígenas. Es un derecho en sí mismo y, a su vez, una condición previa para el cumplimiento de otros derechos<sup>316</sup>. Algunos de los múltiples elementos necesarios para su realización son el control sobre las tierras, territorios y recursos naturales; el reconocimiento del desarrollo sostenible libremente determinado; el respeto a las autoridades y sistemas de justicia indígena o la garantía de derechos lingüísticos, de sus religiones y sus conocimientos tradicionales, entre otros<sup>317</sup>.
211. La Comisión indica que el fundamento de este enfoque descansa principalmente en el respeto, garantía y protección de su diversidad étnica, así como su supervivencia

<sup>311</sup> ONU. “Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas”. Victoria Tauli-Corpus. A/74/149, 17 de julio de 2019, párr. 68.

<sup>312</sup> CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 2019, párr. 24; ONU. “Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas”, James Anaya. A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, párr. 41.

<sup>313</sup> CIDH. Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/15, 2016, párr. 237; CIDH. Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, párr. 70; CIDH. Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc.44/17, 2017, párr. 43; CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 2019, párr. 23.

<sup>314</sup> ONU. Consejo de Derechos Humanos. “Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya”. Doc. ONU A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, párr. 41.

<sup>315</sup> Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párr. 166.

<sup>316</sup> ONU. “Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas”. Victoria Tauli-Corpus. A/HRC/30/41. 6 de agosto de 2015, párr. 11.

<sup>317</sup> Tauli-Corpus, Victoria. “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación por medio de la autonomía o el autogobierno”. En Jeans DAHL et al. *Construyendo autonomías*. Lima: IWGIA, 2020, p. 13.

física y cultural<sup>318</sup>. De este modo, el enfoque intercultural se orienta a reconocer la coexistencia de diversidad de culturas en la sociedad, que deben convivir con una base de respeto hacia sus diferentes cosmovisiones, derechos humanos y derechos como pueblos. Este enfoque puede incluir al menos dos dimensiones: (i) distribución del poder en la toma de decisiones sobre sus propias prioridades de desarrollo y control de sus vidas, y (ii) el nivel de reconocimiento de sus diferencias culturales, sin que ello sea motivo de exclusión o discriminación<sup>319</sup>. En ese sentido, los Estados deben incorporar en sus normas y políticas públicas, un enfoque intercultural “que suponga el reconocimiento e incorporación de planes de desarrollo económico y social adoptados por los pueblos indígenas en el ámbito de sus respectivos territorios ancestrales”<sup>320</sup>.

### 3. Enfoque de transversalidad

212. La Comisión considera que derecho a la libre determinación marca la pauta en cómo el Estado debe garantizar el resto de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales. En ese sentido, las acciones del Estado deben implementar, de manera transversal, el derecho a la libre determinación, y, en consecuencia, los demás derechos de los estos pueblos. Bajo esta lógica, en opinión de la CIDH, los Estados deben adoptar medidas transversales para garantizar el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas en su legislación y aparato estatal, como el punto de partida para la garantía de los demás derechos reconocidos en los tratados e instrumentos de derechos humanos y en sus constituciones políticas a favor de estos colectivos. Simultáneamente tienen la obligación de asegurar la implementación efectiva de las normas que promulgan y de las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos que les vinculan<sup>321</sup>. Para este propósito, se debe adoptar una política coordinada y sistemática que involucre transversalmente a todas las entidades del Estado con competencias vinculadas a garantizar los derechos de los pueblos indígenas y tribales, de conformidad con los estándares establecidos en la Declaración Americana sobre pueblos indígenas y la Declaración ONU sobre pueblos indígenas, que afirmaron el derecho de libre determinación, y las otras fuentes normativas internacionales ya referidas.
213. Ello exige la promoción de un diálogo intercultural de derechos humanos, la generación de servicios con adecuación cultural, y la atención diferenciada a los

<sup>318</sup> CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 2019, párr. 51.

<sup>319</sup> CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 2019, párr. 43.

<sup>320</sup> CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 2019, recomendación 16.

<sup>321</sup> CIDH. Informe No. 2/12. Caso 12.094. Fondo. Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra tierra). Argentina. 26 de enero de 2012, párr. 236.

pueblos indígenas y tribales<sup>322</sup>. Asimismo, implica garantizar la participación efectiva a través del derecho a una consulta y, cuando corresponda, el consentimiento previo, libre e informado. Dicha consulta debe ser culturalmente adecuada, es decir, debe tomar en cuenta los métodos propios del pueblo para la toma de decisiones, así como sus formas de representación<sup>323</sup>. La Corte IDH ha sostenido que el Estado, al adoptar medidas que involucren a los pueblos indígenas y tribales, debe considerar que poseen una identidad cultural que los diferencian de grupos o colectividades mayoritarias y, en consecuencia, será necesario otorgar “una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres”<sup>324</sup>.

214. El reconocimiento y protección de los pueblos indígenas y tribales como pueblos culturalmente distintos requiere también que se garantice su participación en la vida pública, a través de estructuras políticas e institucionales inclusivas y la protección de sus instituciones culturales, sociales, económicas y políticas en la toma de decisiones<sup>325</sup>. Además, se reconoce que el objetivo de establecer relaciones horizontales y equilibradas entre los pueblos indígenas y el resto de la población de los Estados tiene como fin la superación de la situación colonial, lo que se condice con los propósitos que persigue el reconocimiento de su derecho a la libre determinación<sup>326</sup>.

## 4. Enfoques de género e intergeneracional

215. La CIDH ha tomado nota de que las mujeres indígenas han enfrentado y siguen enfrentando múltiples formas de discriminación por razones de género, etnicidad y situación de pobreza que exacerban su exposición a violaciones de derechos humanos en diferentes contextos. Asimismo, encuentran distintas formas de discriminación y violencia en sus propias comunidades<sup>327</sup>. Por ende, ha promovido el enfoque de género que “da cuenta de la presencia de una estructura de poder

<sup>322</sup> CIDH. *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15. 31 diciembre 2015, párr. 150; CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 2019, párr. 45.

<sup>323</sup> CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 2019, párr. 45.

<sup>324</sup> Corte IDH. Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005, Serie C No 125, párrs. 51 y 63.

<sup>325</sup> CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 2019, párr. 44.

<sup>326</sup> Kuppe, René. “Autonomía de los pueblos indígenas – la perspectiva desde la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas”. GONZÁLES, Miguel et al. *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador; GTZ; IWGIA; CIESAS; UNICH, 2010, p. 125-128

<sup>327</sup> CIDH. *Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.44/17, 2017, párrs. 228, 230.

asimétrica que asigna valores, posiciones, hábitos diferenciales a cada uno de los sexos, y por ende, estructura un sistema de relaciones de poder conforme a ello, el cual se ha conformado como una lógica cultural, social, económica y política omnipresente en todas las esferas de las relaciones sociales”<sup>328</sup>. En previos informes, la Comisión ha constatado los impactos diferenciados en las mujeres indígenas en varios contextos, como el desarrollo de actividades extractivas, de conflicto armado, militarización de las tierras indígenas, en el ámbito doméstico, en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, en el medio urbano (procesos migratorios y de desplazamiento); y en procesos de liderazgo y defensa de derechos<sup>329</sup>.

216. En esa línea, la CIDH ha señalado que el enfoque de género, acompañado por el enfoque intercultural, permite reconocer la especial posición de las mujeres indígenas y tribales, y adoptar medidas culturalmente adecuadas que garanticen el goce de sus derechos y libertades fundamentales, y les permitan una vida libre de discriminación y violencia<sup>330</sup>. La Comisión considera que, a través de dichos enfoques, los Estados deben garantizar la protección de los derechos de las mujeres indígenas y tribales y su acceso a la justicia y reparación por situaciones de violaciones de derechos humanos que enfrentan. Asimismo, deben aplicarse a los procesos de consulta y otros procesos de participación con los pueblos indígenas y tribales de manera que las mujeres puedan participar en los procesos internos de toma de decisiones, a través de medios respetuosos de su derecho consuetudinario<sup>331</sup>. Por tanto, es un enfoque que también es necesario en el ejercicio de la libre determinación y de otros derechos y elementos constitutivos de ese derecho.
217. Por otro lado, la CIDH también ha resaltado la solidaridad intergeneracional como un enfoque necesario para abordar los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Dada la especial importancia atribuida por estos pueblos a los antepasados y a las futuras descendencias, la solidaridad intergeneracional se entiende como la cohesión social entre generaciones, lo que se manifiesta en un fuerte compromiso con los valores y las experiencias transmitidas a través de la memoria oral, así como en la necesidad de replicar esos conocimientos. Parte de la herencia cultural de los pueblos indígenas y tribales se vincula con el retorno al pasado para la proyección

---

<sup>328</sup> CIDH. Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía. OAS/Ser.L/V/II. (29 de septiembre 2019), párr. 46, citando Pautassi, Laura. La igualdad en espera: el enfoque de género. Revista Lecciones y ensayos Nº 89, 2011, p. 281.

<sup>329</sup> CIDH. Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía. OAS/Ser.L/V/II. (29 de septiembre 2019), párr. 47; CIDH. Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc.44/17, 2017, párrs. 87-130.

<sup>330</sup> CIDH. Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía. OAS/Ser.L/V/II. (29 de septiembre 2019), párr. 48.

<sup>331</sup> CIDH. Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía. OAS/Ser.L/V/II. (29 de septiembre 2019), párr. 48.

- del futuro del colectivo. Se trata de cuidar el territorio y la naturaleza, sus valores, sus bienes y conocimientos, para las actuales y futuras generaciones<sup>332</sup>.
218. La CIDH toma nota de diversas respuestas al cuestionario para este informe que dan cuenta de la manera en que han estos enfoques han sido incorporados por los pueblos indígenas y tribales. Por ejemplo, representantes de una organización de mujeres indígenas del Perú, resaltaron la necesidad de una organización autónoma para mujeres indígenas debido a la situación de inequidad en la que se encuentran. Asimismo, informaron sobre el trabajo de capacitaciones que realizan y que están dirigidas para mujeres de todas las edades y que buscan promover que más jóvenes puedan incorporarse para la continuación de su organización y lucha<sup>333</sup>. Otra organización indígena amazónica de Perú informó sobre los esfuerzos de abordar la desigualdad en la participación de las mujeres, por lo que ha establecido cuotas mínimas de participación en las candidaturas para espacios de liderazgo, así también en la conformación de sus equipos técnicos<sup>334</sup>.
219. Por su parte, representantes del pueblo Nahua de Honduras resaltaron el liderazgo de mujeres en su organización representativa, y que en la junta directiva hay participación de hombres, mujeres, juventud y personas ancianas, así como la inclusión de mujeres en los cargos de coordinación a nivel local de las comunidades, de la inclusión de la niñez en las actividades comunitarias y en capacitaciones<sup>335</sup>.
220. De igual manera, diversos representantes de pueblos y organizaciones indígenas de Brasil, resaltaron el papel fundamental de las mujeres, personas ancianas, niñez y juventud en el movimiento indígena, y la promoción de espacios de educación de personas jóvenes de cara a procesos de cambios de liderazgos en los pueblos y comunidades indígenas, y esfuerzos en sus asambleas internas y procesos autonómicos para asegurar la paridad entre mujeres y hombres en los procesos de elección de liderazgos y de toma de decisiones. Asimismo, se informó sobre el papel importante de las mujeres y juventud en espacios de liderazgo y de promoción y defensa de los territorios de las comunidades Quilombolas<sup>336</sup>.

<sup>332</sup> CIDH. Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía. OAS/Ser.L/V/II. (29 de septiembre 2019), párr. 49.

<sup>333</sup> Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP), Respuesta al Cuestionario sobre libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, 2021.

<sup>334</sup> Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD) y Earth Rights Internacional, Respuesta conjunta al Cuestionario para el Informe Temático sobre el derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales, 26 de abril de 2020, pág. 34.

<sup>335</sup> Federación Indígena Nahua de Honduras, Respuesta al Cuestionario para el Informe Temático sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, Junio de 2021.

<sup>336</sup> Respuestas de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo; Levante Tupinambá Mairi; Associação Indígena Tapeba Atãbaré; Cáritas Brasileira Regional Norte II y Comunidade Quilombola do Abacatal – Sítio Bom Jesus al Cuestionario sobre libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, 2021.

## **CAPÍTULO 4**

# **BUENAS PRÁCTICAS Y OBSTÁCULOS PARA EL EJERCICIO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES**



## BUENAS PRÁCTICAS Y OBSTÁCULOS PARA EL EJERCICIO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES

### A. Reconocimiento de la libre determinación en los ordenamientos jurídicos de los Estados Americanos

221. En los Estados de las Américas han existido distintos grados de reconocimiento de la autonomía y/o libre determinación de los pueblos indígenas y tribales. En esta sección se abordarán algunas formas en que la libre determinación ha sido reconocida en los marcos jurídicos, las políticas y prácticas de los distintos países del continente. A pesar de las limitaciones en estos marcos normativos y políticos, puesto que persisten considerables desafíos en el ejercicio de la libre determinación, puede apreciarse que el reconocimiento de los derechos a la autonomía, autogobierno y otros aspectos de la libre determinación a favor de estos pueblos puede darse en el marco de la integridad territorial de los Estados. La Comisión destaca que, en algunos casos, el reconocimiento de dichos derechos coadyuvó a la superación de situaciones de conflicto entre pueblos indígenas y tribales y el Estado que surgieron precisamente por la falta de respeto a los derechos de esos pueblos.
222. A continuación, se presentan ejemplos del reconocimiento de derechos de autonomía, autogobierno, tierras y territorios, y otros derechos, a través de la suscripción de tratados y acuerdos y otros arreglos entre los Estados y pueblos indígenas y tribales en países como Estados Unidos y Canadá. Seguidamente, se aborda el reconocimiento de la libre determinación de pueblos indígenas y tribales en diversas constituciones y legislaciones de la región latinoamericana, que en muchos casos reflejan la tendencia regional hacia el reconocimiento de la multiculturalidad, pluriculturalidad y/o plurinacionalidad de los Estados. Ello incluye ejemplos del establecimiento de regímenes especiales de autonomía y autogobierno, derechos a sus tierras y territorios, y a sus sistemas propios de derecho, justicia y jurisdicción. En esa línea, se presentan ejemplos de reconocimiento de esos derechos en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua Panamá, Perú y Venezuela. Asimismo, se mencionan iniciativas o

programas estatales relacionados con el reconocimiento y promoción de los sistemas de justicia y jurisdicción indígena.

## 1. Tratados y acuerdos entre los Estados y pueblos indígenas y tribales

223. En Estados Unidos, el proceso de colonización británica incluyó la práctica de suscribir tratados con los pueblos indígenas. Posteriormente, el gobierno estadounidense adoptó esta práctica en contextos de adquisición de tierras tras procesos de resistencia armada por parte de los pueblos indígenas. Si bien, ello significó la pérdida de gran parte de las tierras ancestrales indígenas, se sentaron las bases para el reconocimiento y establecimiento de las reservas indígenas con ciertos derechos de autogobierno y jurisdicción propia, derechos que desde el siglo XIX han atravesado etapas tanto de reconocimiento como debilitamiento por parte legislaciones federales y fallos de la Corte Suprema<sup>337</sup>.
224. Los tratados históricamente suscritos con los pueblos indígenas se pueden entender como el reconocimiento implícito de su soberanía inherente y el establecimiento de relaciones políticas de nación a nación, o gobierno a gobierno<sup>338</sup>. Tras varias leyes y políticas de asimilación de los pueblos indígenas, la libre determinación empezó a figurar explícitamente como una política federal desde la adopción de leyes federales como el Indian Self-Determination and Education Assistance Act (1975). A partir de ello, así como movilizaciones políticas en los 1960 y 1970, los pueblos indígenas han obtenido un mayor control sobre sus propios sistemas de gobierno interno, incluyendo sistemas judiciales, así como en lo relativo a la educación, salud y otros asuntos socioeconómicos<sup>339</sup>. Sin embargo, enfrentan desafíos en ejercer de manera práctica y efectiva su libre determinación, particularmente en relación con la regulación y jurisdicción sobre personas e intereses externos.

<sup>337</sup> Forest Peoples Worldwide – University of Colorado - Boulder, Legal Framework in the United States for Indigenous Peoples, Supplemental Response to IACHR Questionnaire on Indigenous and Tribal Peoples' Right to Self-Determination (2021).

<sup>338</sup> Harvard Project on American Indian Economic Development, Eric C. Henson, et al, *The State of Native Nations: Conditions under U.S. policies and self-determination*, New York: Oxford University Press, 2008, p. 3; David E. Wilkins & K. Tsianina Lomawaima, *Uneven Ground: American Indian Sovereignty and Federal Law*, Norma: University of Oklahoma Press, 2001, págs. 40-41.

<sup>339</sup> Harvard Project on American Indian Economic Development, Eric C. Henson, et al, *The State of Native Nations: Conditions under U.S. policies and self-determination*, New York: Oxford University Press, 2008, págs. 3-6, 10; First Peoples WorldWide – University of Colorado – Boulder, Response to IACHR Questionnaire on Indigenous and Tribal Peoples' Right to Self-Determination (2021); Abogada, Pueblo Inuit Alaska, Respuesta a Cuestionario de la CIDH sobre Libre Determinación de los pueblos indígenas y tribales, 2021.

225. La CIDH observa que en el caso de Canadá, el gobierno federal firmó inicialmente 11 tratados con los pueblos indígenas entre 1871 y 1921<sup>340</sup>. El Constitution Act de 1982 afirmó los derechos reconocidos a favor de los pueblos indígenas en los tratados existentes, así como aquellos derechos adquiridos a través de los acuerdos de reclamaciones de tierras (land claims agreements) negociados hasta la actualidad entre el gobierno y los pueblos indígenas<sup>341</sup>. No se definen los derechos en dicha Ley, pero se ha entendido que comprenden derechos como a tierras, a la caza y pesca tradicional, a la cultura y a suscribir acuerdos o tratados.
226. Sin embargo, el significado de los derechos contenidos en los tratados continúa siendo controvertido entre el Estado y los pueblos indígenas, lo que ha tenido como resultado numerosos litigios e interpretaciones por parte por parte de la Corte Suprema con diferentes resultados<sup>342</sup>. Se ha entendido que, a raíz del Constitution Act, el derecho de los pueblos indígenas al autogobierno, incluyendo el derecho a su jurisdicción, forma parte del derecho constitucional canadiense<sup>343</sup>.
227. Por otro lado, el derecho al autogobierno indígena debe ser negociado con el gobierno federal a través de acuerdos específicos de negociación entre pueblos indígenas y el gobierno federal (self-government agreements), mediante los cuales pueden adoptar sus propias leyes y políticas, lo que ha variado según la región o comunidad indígena<sup>344</sup>. Los derechos al autogobierno en dichos acuerdos deben ser aprobados por la legislación federal<sup>345</sup>. Asimismo, dichos acuerdos crean una serie de relaciones de gobierno a gobierno con los gobiernos provinciales y territoriales correspondientes<sup>346</sup>. La negociación de estos acuerdos hace que la parte indígena no esté sujeta a la jurisdicción de la Ley Indígena (Indian Act), vigente desde 1876 y mediante lo cual el gobierno federal ha ejercido control sobre sus tierras, servicios

---

<sup>340</sup> First Peoples Worldwide – University of Colorado Boulder, Canadian Indigenous Peoples – Legal Framework and Significant Issues, Summary of Responses to IACHR Questionnaire on Indigenous and Tribal Peoples’ Right to Self-Determination (2021).

<sup>341</sup> Constitution Act, 1982, Schedule B to the Canada Act 1982, Art. 35

<sup>342</sup> First Peoples Worldwide – University of Colorado Boulder, Canadian Indigenous Peoples – Legal Framework and Significant Issues, Summary of Responses to IACHR Questionnaire on Indigenous and Tribal Peoples’ Right to Self-Determination (2021).

<sup>343</sup> Kent McNeil, The Jurisdiction of Inherent Right Aboriginal Governments, Research Paper for the National Centre for First Nations Governance (October 11, 2007), p. 1.

<sup>344</sup> First Peoples Worldwide – University of Colorado Boulder, Canadian Indigenous Peoples – Legal Framework and Significant Issues, Summary of Responses to IACHR Questionnaire on Indigenous and Tribal Peoples’ Right to Self-Determination (2021).

<sup>345</sup> First Peoples Worldwide – University of Colorado Boulder, Canadian Indigenous Peoples – Legal Framework and Significant Issues, Summary of Responses to IACHR Questionnaire on Indigenous and Tribal Peoples’ Right to Self-Determination (2021).

<sup>346</sup> OECD (2020), Linking Indigenous Communities with Regional Development in Canada, OECD Rural Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, Ch. 1. “Overview of Indigenous governance in Canada: Evolving relations and key issues and debates”.

sociales, el reconocimiento oficial de personas indígenas y muchos aspectos de las vidas de los pueblos indígenas<sup>347</sup>.

228. En Jamaica, la Comisión fue informada que las comunidades de Maroons reivindican derechos territoriales y de libre determinación como pueblos indígenas y tribales con base en tratados que firmaron en 1739 con la Corona británica. Dichos tratados reconocieron los derechos de las comunidades Maroon sobre ciertas extensiones de tierra en el país, así como derechos de autonomía política y económica. Desde entonces han vivido y reproducido su cultura como comunidades distintivas. Sin embargo, desde que Jamaica obtuvo la independencia en 1962, los Maroon han enfrentado el desconocimiento de los tratados coloniales y como consecuencia han sentido amenazadas su identidad cultural diferenciada, sus derechos territoriales y su autonomía. A raíz de ello, han exigido la delimitación, demarcación y titulación de las tierras de los Maroon para preservar y proteger su cultura, identidad y economías<sup>348</sup>.

## 2. Reconocimiento de la autonomía y libre determinación indígena en la región Latinoamericana

229. La CIDH destaca que en la región latinoamericana, existen algunos antecedentes de reconocimiento de derechos de autonomía indígena en la primera mitad del siglo 20. En Panamá, a raíz del levantamiento armado por el pueblo Guna en 1925 en respuesta a políticas de asimilación, el gobierno firmó un tratado con los Guna, y posteriormente se reformó la constitución para incluir a las comarcas indígenas como parte de la división política del Estado panameño<sup>349</sup>. Por medio de la Ley Núm. 16 de 1953, el Estado reconoció por primera vez, la existencia de la Comarca de San Blas del Congreso General Kuna, lo que incluyó el reconocimiento de su Carta Orgánica como forma indígena de gobierno, sus autoridades tradicionales, protecciones contra la adjudicación de tierras a personas no indígenas, la educación conforme a su culturas y costumbres, y la jurisdicción de autoridades indígenas sobre infracciones legales, menos en lo relativo a leyes penales<sup>350</sup>. Esta experiencia sirvió de modelo para otros pueblos indígenas de Panamá y sus esfuerzos por

<sup>347</sup> OECD (2020), *Linking Indigenous Communities with Regional Development in Canada*, OECD Rural Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, Ch. 1. "Overview of Indigenous governance in Canada: Evolving relations and key issues and debates".

<sup>348</sup> Presentation by Maroon Indigenous Women Circle (Jamaica) to the Virtual Regional Caribbean Meeting on the Right of Self-Determination of Indigenous and Tribal Peoples (May 27, 2021); Kenneth M. Bilby, *Maroon Autonomy in Jamaica*, Cultural Survival Quarterly Magazine, December 2001.

<sup>349</sup> Aresio Valiente López, compilador, *Derechos de los Pueblos Indígenas de Panamá*, San José: Impresora Gossesstra Intl, 2002, pág. 14.

<sup>350</sup> Aresio Valiente López, compilador, *Derechos de los Pueblos Indígenas de Panamá*, San José: Impresora Gossesstra Intl, 2002, págs. 14-15.

obtener reformas legales para la creación de comarcas indígenas y el reconocimiento de su autogobierno<sup>351</sup>.

230. En la década de los 1980, el régimen de autonomía en la Costa Caribe de Nicaragua fue establecido como producto del acuerdo de paz (acuerdo de Yulu) entre el gobierno y los pueblos indígenas y afrodescendientes a raíz de la insurgencia armada en esa región que surgió por la imposición de políticas estatales que desconocían la propiedad comunal y las estructuras representativas propias de los pueblos indígenas, entre otros factores dentro del complejo escenario político que vivía Nicaragua en esa época<sup>352</sup>. El Estatuto de Autonomía (Ley No. 28) de 1987 establece el régimen de autonomía mediante el cual se reconocen los derechos los pueblos indígenas y afrodescendientes de esa región a la preservación y desarrollo de sus lenguas, religiones y culturas, la propiedad comunal, la educación en su lengua materna y a su representación política en los órganos de gobierno regional, entre otros<sup>353</sup>. La Ley No. 28 establece las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Norte y Costa Caribe Sur, cada una con su respectivo Consejo Regional como órgano representativo de elección popular. La Comisión observa que los pueblos indígenas y afrodescendientes de esa región enfrentan serios desafíos en la protección y garantía de su libre determinación, territorios y otros derechos humanos, que se deben a deficiencias inherentes en el modelo de autonomía y de representación política que fue adoptado.
231. Los principales avances en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la región se dieron en las últimas cuatro décadas a raíz de reformas constitucionales que en muchos países acompañaron procesos de transición democrática y la ratificación de tratados internacionales de derechos humanos que, en general a lo largo de la región, gozan de un rango constitucional<sup>354</sup>. La ratificación del Convenio 169 por la gran mayoría de los Estados latinoamericanos ha jugado un papel importante desde los 1990 en procesos de reformas constitucionales y legales, y avances jurisprudenciales en la región<sup>355</sup>. La adopción de la Declaración de

<sup>351</sup> Aresio Valiente López, compilador, *Derechos de los Pueblos Indígenas de Panamá*, San José: Impresora Gossestra Intl, 2002, pág. 15; Bernal D. Castillo, “Neggsted (Autonomía): avances y desafíos del autogobierno del pueblo gunadule de Panamá”, en Miguel González, et al, *Autonomías y autogobierno en la América diversa*, Editorial Universitaria Abya-Yala (2021), págs. 324-6.

<sup>352</sup> Gobierno Comunal Creole de Bluefields – Nicaragua, *Respuesta al Cuestionario de CIDH para el Informe Temático sobre el Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales* (Mayo 2021). Para mayor información sobre el contexto político en que se dio el reconocimiento de la autonomía en la Costa Caribe, véase en general, Miguel González, “La tragedia de Alal: regresión (no restitución) de derechos en el Régimen de Autonomía en Nicaragua”, en Miguel González, et al, *Autonomías y autogobierno en la América diversa*, Editorial Universitaria Abya-Yala (2021), págs. 164-7.

<sup>353</sup> Ley No. 28, *Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Caribe de Nicaragua, con sus reformas incorporadas*, La Gaceta No. 155, 18 de agosto de 2016, art. 11.

<sup>354</sup> Véase al respecto, OIT, *La aplicación del Convenio Núm. 169 por tribunales nacionales e internacionales en América Latina: una compilación de casos / Organización Internacional del Trabajo*. - Ginebra: OIT, 2009, págs. 6-8; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC), “*Los pueblos indígenas de América Latina - Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial*”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/47), Santiago, 2020, págs. 39-43.

<sup>355</sup> OIT, *La aplicación del Convenio Núm. 169 por tribunales nacionales e internacionales en América Latina: una compilación de casos / Organización Internacional del Trabajo*. - Ginebra: OIT, 2009, pág. 9.

la ONU sobre pueblos indígenas también ha sido un importante referente, que tuvo como resultado, por ejemplo, en la incorporación de dicho texto en su integridad en Bolivia<sup>356</sup>.

232. En varios países, dichas reformas constitucionales dieron lugar al reconocimiento del carácter multiétnico, multicultural o pluricultural de los Estados. En el caso de los pueblos indígenas, ello incluyó el reconocimiento del carácter originario y colectivo de su propiedad, el derecho a la protección especial y demarcación de sus tierras y territorios indígenas, el derecho al ejercicio de la autonomía o algún grado de ella en sus territorios, y el reconocimiento del pluralismo jurídico o el derecho propio de los pueblos indígenas<sup>357</sup>.
233. En algunos países, derechos similares fueron reconocidos a favor de pueblos y comunidades afrodescendientes en la región. En Bolivia, por ejemplo, la Constitución de 2019, reconoce los derechos del pueblo afroboliviano a gozar en todo lo que corresponda, de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales reconocidos en la Constitución para los pueblos indígenas<sup>358</sup>. En Colombia la Ley 70 de 1993 reconoce a las comunidades negras en distintas regiones del país e incluye disposiciones sobre derechos a la propiedad colectiva, uso de la tierra y protección de los recursos naturales y del ambiente, la educación intercultural, desarrollo económico y social, entre otros<sup>359</sup>. La Ley de Disposiciones Constitucionales Transitorias de Brasil reconoce la propiedad definitiva de las comunidades quilombolas sobre sus tierras y obliga al Estado a otorgarles los títulos respectivos<sup>360</sup>. Por su parte, la Ley 21.151 de Chile aprobada en 2019 otorga reconocimiento legal al pueblo tribal afrodescendiente chileno, lo que incluye su identidad cultural, idioma, tradición histórica, cultura, instituciones, cosmovisión y a ser consultado respecto a medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente<sup>361</sup>.

<sup>356</sup> Ley No. 3760 del 7 de noviembre de 2007 (Bolivia), que eleva a rango de Ley los 46 artículos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

<sup>357</sup> Véase, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC), "Los pueblos indígenas de América Latina - Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/47), Santiago, 2020, pág. 40; y Raquel Yrigoyen Fajardo, "El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización", en Cesar Rodríguez Garavito, coord. *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, 1ª ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011, págs. 141-144.

<sup>358</sup> Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009), art. 2.

<sup>359</sup> Ley 70 de 1993 Por el cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. El procedimiento de reconocimiento de la propiedad colectiva de dichas comunidades fue reglamentado a través del Decreto 1745 de 1995.

<sup>360</sup> Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. ADCT de 1988, Art. 68. El Decreto No. 4.887 de 2003 reglamenta el procedimiento de identificación, reconocimiento, delimitación, demarcación y titulación de las tierras ocupadas por comunidades quilombolas.

<sup>361</sup> Ley Núm. 21.151, Otorga reconocimiento legal al Pueblo Tribal Afrodescendiente Chileno (2019).

### 3. Reconocimiento de la libre determinación en el marco de la interculturalidad y pluriculturalidad

234. La autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas son principios fundamentales en la Constitución de Bolivia. En ese sentido, se reconoce al Estado como “democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías” fundado en la pluralidad y el pluralismo, político, económico, jurídico, cultural y lingüístico<sup>362</sup>. El artículo 2 reconoce, en el marco de la unidad del Estado, la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos dada su existencia precolonial y dominio ancestral sobre sus territorios, y “que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales”<sup>363</sup>.
235. La Constitución de Ecuador reconoce el carácter intercultural y plurinacional del Estado<sup>364</sup> y la existencia de nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas las cuales “forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible”<sup>365</sup>. A pesar de consagrar una serie de derechos colectivos a favor de los pueblos indígenas, no se reconoce expresamente el derecho a la libre determinación, salvo en el caso de los pueblos en aislamiento voluntario, a quienes el Estado dirigiría medidas para “garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento”<sup>366</sup>. Asimismo, los pueblos indígenas, afroecuatoriano y montubio “podrán constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura”<sup>367</sup>. Sin embargo, han existido desafíos para que los pueblos indígenas puedan conformar las circunscripciones territoriales indígenas<sup>368</sup>.
236. A su vez, la Constitución de México reconoce la composición pluricultural de la Nación y también reconoce expresamente el derecho a la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas que “se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegura la unidad nacional”<sup>369</sup>. Se reconoce la autonomía de los pueblos indígenas con respecto a sus formas internas de organización social, económica, política y cultural, a aplicar sus propios sistemas normativos para la regulación y solución de conflictos internos, a elegir sus formas propias autoridades o representantes, según sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, entre otros derechos. Sin embargo, el mismo texto dispone que serán las entidades federativas que establecerán “las características de la libre determinación y

<sup>362</sup> [Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia \(2009\)](#), art. 1.

<sup>363</sup> [Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia \(2009\)](#), art. 2.

<sup>364</sup> Constitución Política del Ecuador (2008), art. 1.

<sup>365</sup> Constitución Política del Ecuador (2008), art. 56.

<sup>366</sup> Constitución Política del Ecuador (2008), art. 57.

<sup>367</sup> Constitución Política del Ecuador (2008), art. 60.

<sup>368</sup> Alianza para los Derechos Humanos – Ecuador, *Informe sobre la libre determinación en virtud de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* (2021).

<sup>369</sup> [Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#). Diario Oficial de la Federación (1917), última reforma publicada DOF 28-05-2021, art 2.

autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad”<sup>370</sup>. Se ha señalado la disparidad en el reconocimiento y garantía de este derecho por parte de los distintos gobiernos estatales<sup>371</sup>.

237. La CIDH toma nota de la información recibida respecto la propuesta de reforma constitucional sobre los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano que fue presentada por representantes indígenas al Presidente de la República en septiembre de 2021. Dicha propuesta reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público con personalidad jurídica, se reafirma y desarrolla el derecho de la libre determinación y distintas formas para ser ejercido por los pueblos indígenas, incluyendo mediante la constitución de municipios indígenas. Asimismo, la propuesta de reforma constitucional contiene disposiciones sobre derechos de las mujeres, niñez y juventud indígenas; tierras, territorios, biodiversidad y medio ambiente; sistemas normativos indígenas y coordinación y acceso a la justicia nacional; educación, salud, comunicación, desarrollo y autosuficiencia alimentaria; y sobre migración indígena y poblaciones indígenas en contextos urbanos y transfronterizos<sup>372</sup>.

## 4. Reconocimiento de la autonomía, autogobierno y territorios

238. En cuanto a la Constitución de Bolivia, la Comisión destaca que establece cuatro tipos de autonomía: departamental, regional, municipal y la indígena originario-campesina. Los requisitos para el establecimiento de estas autonomías se definen en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (2010). Según la Constitución, “[l]a autonomía indígena-originario campesina se basa en los territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones, y en la voluntad de su población” y se ejercerá “de acuerdo con sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus atribuciones y competencias”<sup>373</sup>. Las competencias reconocidas a favor de las autonomías indígena originario campesinas incluyen, entre otras, la elaboración de su Estatuto para el ejercicio de su autonomía; la definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de pueblo; la gestión y administración de los recursos naturales renovables, de acuerdo a la Constitución; el ejercicio de la jurisdicción indígena; la administración de los impuestos de su

<sup>370</sup> [Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#). Diario Oficial de la Federación (1917), última reforma publicada DOF 28-05-2021, art 2.A.

<sup>371</sup> Alianza por la Libre Determinación y la Autonomía (ALDEA) para el Informe Temático que elabora la Relatoría de Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en esta materia (Mayo 2021), pág. 2.

<sup>372</sup> Daniela Pastrana, [“Presentan propuesta de reforma constitucional; van por las autonomías de los pueblos indígenas”](#), Pie de Página (29 de septiembre de 2021); y [Propuesta de Iniciativa de Reforma Constitucional sobre derechos de los pueblos indígenas y afroamericano](#), Entregada al Licenciado Andrés Manuel López Obrador, Presidente de México en ocasión del acto conmemorativo: “Justicia al Pueblo Yaqui: Petición de perdón por agravios a los Pueblos Originarios”.

<sup>373</sup> [Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia \(2009\)](#), art. 290.

competencia; y a elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto<sup>374</sup>. Sin embargo, la implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización ha presentado muchas complicaciones para los pueblos indígenas que buscan acceder a la autonomía y ejercer las distintas atribuciones reconocidas en la Constitución.

239. Según la Constitución de Colombia de 1991, los territorios indígenas son entidades territoriales, iguales a los departamentos y municipios, que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, tienen derecho a administrar los recursos y establecer tributos para el cumplimiento de sus funciones y también el derecho de gobernarse por autoridades propias, a través de consejos conformados según sus usos y costumbres<sup>375</sup>. Según la información recibida, aun no se ha adoptado la ley orgánica de ordenamiento territorial ordenada en el artículo 329 constitucional para la conformación y delimitación de las entidades territoriales indígenas. Ante ese vacío jurídico, se han promulgado varios decretos con carácter de ley en relación con varios asuntos, entre ellos: el Decreto 1088 de 1993 que regula la creación de Asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas como entidades de derecho público con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, y el Decreto 1053 de 2014 para facilitar el funcionamiento de los territorios indígenas con respecto a las funciones públicas que les son atribuidas en la Constitución y la administración y ejecución de los recursos dispuestos para su financiación<sup>376</sup>. El Decreto 1953 define la autonomía y libre autodeterminación como el “ejercicio de la ley de origen, derecho mayor o derecho propio de los Pueblos indígenas, que con fundamento en sus cosmovisiones les permite determinar sus propias instituciones y autoridades de gobierno, ejercer funciones jurisdiccionales, culturales, políticas y administrativas dentro de su ámbito territorial, el pleno ejercicio del derecho de propiedad de sus territorios y vivenciar sus planes de vida, dentro del marco de la Constitución Política y de la ley”<sup>377</sup>.
240. En el marco del régimen de autonomía en la Costa Caribe de Nicaragua, la Ley No. 445 de 2003 regula el régimen de propiedad comunal de las tierras de las comunidades indígenas y afrodescendientes de las Costa Caribe y las cuencas de los ríos Coco, Bocay, Indio y Maíz. Tiene entre sus objetivos, garantizar a los pueblos indígenas y afrodescendientes “el pleno reconocimiento de los derechos de propiedad comunal, uso, administración, manejo de tierras tradicionales y sus

<sup>374</sup> Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009), art. 304.

<sup>375</sup> Constitución Política de Colombia, actualizada y concordada – 2020, arts. 286-7, 330.

<sup>376</sup> Decreto 1088 de 1993, por el cual se regula la creación de las Asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas; y Decreto 1953 de 2014, Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política, art.1.

<sup>377</sup> Decreto 1953 de 2014, Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política, art.10.a.

recursos naturales, mediante la demarcación y titulación de las mismas”<sup>378</sup>. La Ley No. 445 establece y define conceptos de tierras y propiedad comunal, así como de “territorio indígena y étnico” definido como “el espacio geográfico que cubre la totalidad del hábitat de un grupo de comunidades indígenas y [afrodescendientes] que conforman una unidad territorial, donde se desarrollan, de acuerdo con sus costumbres y tradiciones”<sup>379</sup>. Se reconocen a las asambleas comunales y territoriales como máximas autoridades de las comunidades y de los territorios indígenas y afrodescendientes respectivamente. Dicha legislación retoma aspectos para desarrollar la autonomía comunal y territoriales y la relación de las comunidades con los gobiernos municipales, regionales y nacional<sup>380</sup>.

241. Si bien varias otras constituciones no hacen referencia expresa a la libre determinación, reconocen otros derechos considerados como importantes para su ejercicio, particularmente en relación con tierras y territorios. En el caso de la Constitución de Guatemala, el artículo 67 constitucional dispone la protección especial de los territorios de las comunidades indígenas y que se mantendrán los sistemas de administración especial de esos territorios<sup>381</sup>.
242. En Perú, se ha señalado que no existe un reconocimiento constitucional de la libre determinación. No obstante ciertas facultades autónomas pueden ser ejercidas por comunidades indígenas a través de las formas de organización de comunidades campesinas, nativas y rondas campesinas<sup>382</sup>. El artículo 89 de la Constitución reconoce que las “comunidades campesinas y nativas” son autónomas en su organización, en el uso y disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo<sup>383</sup>. Cabe señalar que el reconocimiento de la personería jurídica solo se da a través de las figuras de comunidades campesinas y nativas lo que no comprende el concepto de pueblos por lo que aún no se reconoce la personería de aquellos pueblos o naciones indígenas que quieren ser reconocidos como tales<sup>384</sup>.
243. En el caso de Brasil, la Comisión resalta que, a pesar de que la Constitución de 1988 no hace mención expresa de la libre determinación de los pueblos indígenas y otras comunidades tradicionales, este derecho se puede inferir del artículo 231 que reconoce la organización, costumbres, lenguas, tradiciones y los derechos originarios de los pueblos indígenas sobre las tierras que tradicionalmente ocupan,

<sup>378</sup> [Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz, Ley No. 445](#), Diario Oficial la Gaceta No. 16, (23 de enero del 2003), arts. 1, 2.1.

<sup>379</sup> [Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz, Ley No. 445](#), Diario Oficial la Gaceta No. 16, (23 de enero del 2003), art. 3.

<sup>380</sup> CEJUDHCAN – Nicaragua, Respuesta al Cuestionario para el Informe Temático sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, Mayo 2021.

<sup>381</sup> Pueblo Xinka – Guatemala, Respuesta al Cuestionario para el Informe Temático sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, Mayo 2021; [Constitución Política de la República de Guatemala](#), 1985 con reforma de 1993, art. 67.

<sup>382</sup> Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, Aportes para el Informe Temático sobre la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales, Mayo 2021, págs. 9-10.

<sup>383</sup> [Constitución Política del Perú](#), actualizada 2021, Art. 89.

<sup>384</sup> Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, Aportes para el Informe Temático sobre la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales, Mayo 2021, págs. 8-9.

por lo que corresponde al Estado demarcarlas, protegerlas y hacer que se respeten sus bienes<sup>385</sup>. Según la Constitución, las tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos indígenas son aquellas habitadas “con carácter permanente, las utilizadas para sus actividades productivas, las imprescindibles para la preservación de los recursos ambientales necesarios para su bienestar y las necesarias para su reproducción física y cultural, según sus usos, costumbres y tradiciones”<sup>386</sup>. Además, dichas tierras “se destinan a su posesión permanente, correspondiéndoles el usufructo exclusivo de las riquezas del suelo, de los ríos y de los lagos existentes en ellas” y son “alienables e indisponibles y los derechos sobre ellas imprescriptibles”<sup>387</sup>.

244. Igualmente, en Brasil, el aprovechamiento de recursos hídricos, incluyendo actividades energéticas y extracción de riquezas mineras en tierras indígenas requieren autorización del Congreso Nacional, oídas las comunidades afectadas, y que las comunidades afectadas participen en los resultados de la extracción<sup>388</sup>. Asimismo, se reconoce “el pleno ejercicio de los derechos culturales y el acceso a las fuentes culturales” lo que incluye la protección de las manifestaciones culturales indígenas y afro-brasileñas (Artículo 215. 1) y las formas de crear, hacer y vivir, como parte del patrimonio cultural, lo que incluyen a los pueblos tradicionales (Artículo 216.2) <sup>389</sup>. Por otro lado, los pueblos indígenas, sus comunidades y organizaciones son reconocidas como partes legítimas que pueden actuar en defensa de sus derechos e intereses colectivos<sup>390</sup>.
245. Con respecto a Venezuela, elementos importantes para la libre determinación se pueden desprender del artículo 119 de la Constitución en lo que se refiere al derecho de los pueblos indígenas a sus propias formas de organización social, política y económica, sus usos y costumbres, gestión de los asuntos propios, desarrollo de sus propias formas de vida y a la consulta<sup>391</sup>. Se reconocen los derechos territoriales de los pueblos indígenas, por lo que corresponde al Ejecutivo, “con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles” <sup>392</sup>.

<sup>385</sup> Defensoría Pública de la Unión – Brasil, Observaciones escritas al Cuestionario de Consulta sobre el Derechos a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales (27 de abril de 2021), citando Constitución Política de 1988, República Federativa de Brasil, última actualización Nov. 2008, art. 231.

<sup>386</sup> Constitución Política de 1988, República Federativa de Brasil, última actualización Nov. 2008, art. 231.1.

<sup>387</sup> Constitución Política de 1988, República Federativa de Brasil, última actualización Nov. 2008, art. 231.2, 231.4.

<sup>388</sup> Constitución Política de 1988, República Federativa de Brasil, última actualización Nov. 2008, art. 231.3.

<sup>389</sup> Constitución Política de 1988, República Federativa de Brasil, última actualización Nov. 2008, art. 215.1, 216.2.

<sup>390</sup> Constitución Política de 1988, República Federativa de Brasil, última actualización Nov. 2008, art. 232.

<sup>391</sup> Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (GTAI) - Venezuela, Respuesta al Cuestionario para el Informe Temático sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, Abril 2021, en referencia a Constitución de la República Bolivariana de Venezuela – 1999, arts. 119, 120.

<sup>392</sup> Constitución de la República Bolivariana de Venezuela – 1999, art. 120.

## 5. Reconocimiento del derecho propio, sistemas de justicia y jurisdicción indígenas

246. En lo relativo a los sistemas de justicia y jurisdicción de los pueblos indígenas, la Comisión toma nota que diversos Estados reconocen dichos sistemas en sus constituciones. En general, el ejercicio de este derecho se condiciona a los derechos fundamentales en las constituciones nacionales y/o el derecho internacional de derechos humanos, y su aplicación se ha limitado a sus miembros dentro de sus territorios y a delitos o infracciones leves. Asimismo, establecen que los mecanismos de coordinación entre los sistemas de justicia indígena y justicia nacional se crearían a través de legislación secundaria, lo que es una cuestión pendiente en la mayoría de los Estados.
247. En el caso de Perú, las comunidades campesinas y nativas, con el apoyo de las rondas campesinas, tiene el derecho de ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con su derecho consuetudinario<sup>393</sup>. La Constitución de Venezuela establece que las “autoridades legítimas de los pueblos indígenas podrán aplicar en su hábitat instancias de justicia con base en sus tradiciones ancestrales y que sólo afecten a sus integrantes, según sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a esta Constitución, a la ley y al orden público”<sup>394</sup>. La Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (2005) reconoce el derecho indígena como “el conjunto de normas, principios, valores, prácticas, instituciones, usos y costumbres, que cada pueblo indígena considere legítimo y obligatorio, que les permite regular la vida social y política, autogobernarse, organizar, garantizar el orden público interno, establecer derechos y deberes, resolver conflictos y tomar decisiones en el ámbito interno”<sup>395</sup>. Dicha Ley también señala que la jurisdicción especial indígena realizará acciones de investigación, decisión y resolución de conflictos sobre la base de la conciliación, el diálogo, mediación y reparación del daño a fin de restablecer la armonía y paz social<sup>396</sup>.
248. El artículo 246 de la Constitución de Colombia consagra el derecho de las autoridades de los pueblos indígenas de “ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la república”<sup>397</sup>. Según el Decreto 1953 de 2014, “[l]os operadores jurídicos deben reconocer y respetar la facultad que tienen las autoridades de los pueblos indígenas dentro de su ámbito territorial para establecer sus propias normas jurídicas de conformidad con la ley

<sup>393</sup> [Constitución Política del Perú](#), actualizada 2021, Art. 149.

<sup>394</sup> [Constitución de la República Bolivariana de Venezuela – 1999](#), arts. 260.

<sup>395</sup> [Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas \(2005\)](#), art. 131.

<sup>396</sup> [Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas \(2005\)](#), art. 132. Para mayor información, ver, Vladimir Aguilar Castro, Guillermo Marciales Rodríguez, Vercilio Mejías, Coords. *La Jurisdicción Especial Indígena en Venezuela como derecho propio*, Mérida: Universidad de los Andes, Ediciones Dabánatà, págs. 67-69.

<sup>397</sup> [Constitución Política de Colombia](#), actualizada y concordada – 2020, art. 246.

de origen, el derecho mayor y el derecho propio, y para ejercer de manera preferente la propia jurisdicción”<sup>398</sup>.

249. La Constitución de Ecuador, por su parte, reconoce el derecho de las autoridades indígenas a “ejercer funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones y derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres” (artículo 171). Las autoridades aplicarán sus normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos y que no sean contrarios a la Constitución y los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. Asimismo, establece las decisiones serán respetadas por las instituciones y autoridades y a la vez, estarán sujetas al control de constitucionalidad<sup>399</sup>.
250. La Constitución de Bolivia reconoce el derecho de las naciones y pueblos indígena originario campesino de Bolivia a ejercer funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus autoridades y a aplicar sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios. Se establece que la jurisdicción indígena respeta el derecho a la vida, a la defensa y demás derechos y garantías constitucionales<sup>400</sup>. Asimismo, dispone que una Ley de Deslinde Jurisdiccional determinará los mecanismos de coordinación y cooperación con la jurisdicción indígena con la jurisdicción ordinaria y las demás jurisdicciones constitucionalmente reconocidas<sup>401</sup>. Dicha Ley fue adoptada en 2010.
251. Por su parte, el Estatuto de Autonomía de la Costa Caribe de Nicaragua establece que, en las Regiones Autónomas, la administración de justicia se regirá “por regulaciones especiales que reflejarán las particularidades culturales propias de las Comunidades de la Costa Caribe, de conformidad con la Constitución Política de Nicaragua”<sup>402</sup>. El Código Penal de Nicaragua establece que los delitos y las faltas cometidos por miembros de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en la Costa Atlántica “en el seno de ellas y entre comunitarios, cuya pena no exceda de cinco años de prisión, serán juzgados conforme al derecho consuetudinario, el que en ningún caso puede contradecir a la Constitución Política de Nicaragua. No obstante, queda a salvo el derecho de la víctima de escoger el sistema de justicia estatal al inicio mismo de la persecución y con respeto absoluto a la prohibición de persecución penal múltiple”<sup>403</sup>. Con respecto a medidas de protección de urgencia para víctimas de violencia intrafamiliar o doméstica, el Código Penal establece que, en el caso de los pueblos indígenas de la Costa Caribe,

<sup>398</sup> [Decreto 1953 de 2014](#), Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política, art.95.

<sup>399</sup> Constitución Política del Ecuador (2008), art. 171.

<sup>400</sup> [Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia \(2009\)](#), art. 190.

<sup>401</sup> [Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia \(2009\)](#), art. 192.

<sup>402</sup> Ley No. 28, [Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Caribe de Nicaragua, con sus reformas incorporadas](#), La Gaceta No. 155, 18 de agosto de 2016, art. 18.

<sup>403</sup> [Ley No. 641, Código Penal de Nicaragua](#), art. 20.

“las medidas serán aplicadas por la autoridad comunal de acuerdo con el derecho consuetudinario y las leyes vigentes”<sup>404</sup>.

252. La CIDH también recibió información sobre diversas iniciativas y programas para promover diálogos y acercamientos entre los sistemas de justicia indígena y justicia nacional ante la ausencia de legislación para la coordinación entre los sistemas de jurisdicción indígena y de justicia nacional ordinaria. Con respecto a Colombia, se informó sobre el programa “Apoyo a la Coordinación entre el Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena” con la participación de la Organización Nacional Indígena de Colombia y el Consejo Judicial Nacional de la Judicatura, que ha generado un espacio de intercambio de pronunciamientos judiciales de las autoridades indígenas y fallos judiciales constitucionales sobre el derecho de los pueblos indígenas a la jurisdicción especial, la autonomía y autogobierno<sup>405</sup>.
253. En Perú, la Comisión de Justicia Intercultural del Poder Judicial del Perú fue formada en 2011 y está integrada por jueces de la Corte Suprema y Jueces Superiores de zonas del país donde se ejerce la justicia indígena, con el fin de promover un enfoque intercultural en la administración de justicia y brindar criterios orientadores para la actuación del poder judicial con respecto a casos que involucren a miembros de pueblos indígenas. Sus principales líneas de acción incluyen: promover la comunicación y colaboración entre los sistemas de justicia indígena y nacional para evitar la confrontación entre las mismas; la formación intercultural sobre los sistemas de justicia; y mesas de diálogo e intercambios entre operadores de justicia a nivel nacional y regional<sup>406</sup>.
254. La Comisión de Justicia Intercultural de la Corte Suprema de Perú también impulsó un proyecto de ley de coordinación intercultural de la justicia que no ha logrado prosperar en el Congreso, por lo que ha publicado una serie de protocolos y otros documentos sobre la coordinación entre sistemas de justicia, la actuación judicial en casos que involucren a comuneros y ronderos, y la participación de traductores e intérpretes de lenguas indígenas en procesos judiciales<sup>407</sup>. Asimismo, informó sobre acciones en la promoción de estándares internacionales sobre consulta previa en casos ante el poder judicial, la traducción de sentencias a lenguas indígenas, y ciertas acciones para incorporar el enfoque de género y niñez en casos conocidos por el poder judicial con respecto a personas integrantes de pueblos indígenas<sup>408</sup>.
255. Desde 2016, la Sala de Justicia Indígena del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, México ha promovido un enfoque intercultural de justicia a través de colaboraciones con organizaciones de sociedad civil, pueblos indígenas e instituciones estatales

<sup>404</sup> [Ley No. 641, Código Penal de Nicaragua](#), art. 111.

<sup>405</sup> Información proporcionada por Comisión Nacional de Territorios Indígenas – Colombia, Respuesta al Cuestionario para el Informe Temático sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales (2021).

<sup>406</sup> Presentación de la Comisión de Justicia Intercultural del Poder Judicial del Perú en reunión de intercambio de experiencias con CIDH y la Sala de Justicia Indígena del Poder Judicial de Oaxaca, México, 5 de agosto de 2021.

<sup>407</sup> Presentación de la Comisión de Justicia Intercultural del Poder Judicial del Perú en reunión de intercambio de experiencias con CIDH y la Sala de Justicia Indígena del Poder Judicial de Oaxaca, México, 5 de agosto de 2021.

<sup>408</sup> Presentación de la Comisión de Justicia Intercultural del Poder Judicial del Perú en reunión de intercambio de experiencias con CIDH y la Sala de Justicia Indígena del Poder Judicial de Oaxaca, México, 5 de agosto de 2021.

como el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas en áreas de difusión y fortalecimiento de la jurisdicción indígena. Ello ha incluido la creación de guías orientadoras sobre pluralismo jurídico para personal del poder judicial y un protocolo para la armonización de las jurisdicciones estatal, indígenas y afrodescendiente<sup>409</sup>. En casos específicos, la Sala de Justicia Indígena ha hecho incidencia ante distintos tribunales federales para lograr la convalidación de los sistemas normativos y las resoluciones dictadas por autoridades de justicia indígena, informar sobre la procedencia de la declinación de procesos penales por parte de un tribunal federal para que sea conocido por la jurisdicción indígena, y promover el reconocimiento de la personalidad jurídica de pueblos y comunidades indígenas en materia fiscal para fines de administración directa de recursos económicos provenientes del gobierno federal<sup>410</sup>.

## B. Prácticas y experiencias de los pueblos indígenas y tribales en el ejercicio de la libre determinación

256. En el marco de la elaboración de este informe, la CIDH recibió información sobre las diversas iniciativas y experiencias a lo largo de las Américas con respecto al ejercicio de autogobierno, autonomía, derecho propio y otras expresiones o manifestaciones de la libre determinación por parte de los pueblos indígenas y tribales. A continuación, se exponen ejemplos sobre la manera en que estos pueblos han desarrollado o consolidado sus instituciones representativas, elaborado estatutos o instrumentos normativos para la conformación de su autogobierno y la administración de sus tierras y recursos naturales, procesos de autonomía a nivel municipal, sistemas de justicia y jurisdicción, sistemas propios de protección y seguridad, protocolos de consulta, planes de vida, participación política y estrategias de protección frente a la pandemia de COVID-19. Los siguientes ejemplos se basan en su gran mayoría en la información proporcionada, y distintas fuentes recomendadas, a través de las reuniones virtuales y las respuestas a los cuestionarios recibidas por la CIDH en el marco de la elaboración del Informe.

### 1. Instituciones representativas propias

257. En la región andina de Bolivia un ejemplo del ejercicio de autogobierno local y libre determinación son los ayllus y comunidades, como forma de organización política de los pueblos quechua y aymara. Tienen un cuerpo ejecutivo de autoridades, con la figura del Mallku o secretario general que están encargadas de manejar y proteger

<sup>409</sup> Presentación de la Sala de Justicia Indígena del Poder Judicial de Oaxaca, México, 5 de agosto de 2021.

<sup>410</sup> Presentación de la Sala de Justicia Indígena del Poder Judicial de Oaxaca, México, 5 de agosto de 2021.

la tierra, territorio y recursos naturales del ayllu o la comunidad<sup>411</sup>. Otras estructuras de los ayllus y comunidades incluyen los Consejos Amawticos de justicia o tribunales indígenas de justicia, las asambleas que funcionan como cuerpos legislativos, y otras instituciones internas encargadas de temas de educación, salud y producción<sup>412</sup>. En el marco de la jurisdicción indígena reconocida en la Constitución, los Consejos Amawticos de Justicia, conformados por cuatro a ocho magistrados indígenas aplican justicia en su ayllu y/o comunidad y mantienen el relacionamiento con autoridades de la justicia ordinaria<sup>413</sup>. Estas estructuras funcionan de acuerdo con los procesos propios de cada ayllu o comunidad y en sus propias normas tradicionales y cosmovisión<sup>414</sup>.

258. En Guatemala, el pueblo Xinka se organiza en comunidades y en sus territorios comunales desarrollan sus propias normas para la utilización y administración de sus territorios. Cada comunidad elige sus propias autoridades comunales, representadas en Juntas Directivas o Juntas de Principales, electas cada determinado tiempo, que a su vez se aglutinan en el Parlamento Xinka, como espacio de representación de todas las comunidades Xinka<sup>415</sup>. Como máxima representante de ese pueblo, el Parlamento Xinka, tiene entre sus objetivos, promover el desarrollo económico, social y sostenible de las comunidades Xinka, realizar procesos de incidencia política para promover políticas públicas a favor de los derechos de los pueblos indígenas y la construcción de un estado plurinacional y democrático, y promover acciones para el rescate de la identidad y cultura Xinka<sup>416</sup>.
259. En Chocó, Colombia el Consejo Comunitario de Comunidades Negras de la Cuenca del Río Tolo y Zona Costera Sur (COCOMASUR) se conforma por 32 comunidades afrocolombianas organizadas en nueve consejos locales, que a su vez se agrupan en un Consejo Mayor cuya junta directiva es delegada por la Asamblea General, la máxima autoridad del COCOMASUR. El COCOMASUR tiene como objetivo “Promover el rescate de la identidad cultural y el manejo ordenado del territorio buscando el mejoramiento de la calidad de vida que comprenda el desarrollo integral (social, económico, político, ambiental y cultural), para garantizar la permanencia de sus miembros y la conservación de las tradiciones usos y costumbres en sus comunidades”<sup>417</sup>. A nivel local comunitario, se elige la junta directiva de su respectivo Consejo Local como parte del ejercicio de gobierno territorial de

<sup>411</sup> Organización Qhana Pukara Kurmi – Bolivia, Respuesta al Cuestionario para el Informe Temático sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales (2021).

<sup>412</sup> Organización Qhana Pukara Kurmi – Bolivia, Respuesta al Cuestionario para el Informe Temático sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales (2021).

<sup>413</sup> Organización Qhana Pukara Kurmi – Bolivia, Respuesta al Cuestionario para el Informe Temático sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales (2021).

<sup>414</sup> Organización Qhana Pukara Kurmi – Bolivia, Respuesta al Cuestionario para el Informe Temático sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales (2021).

<sup>415</sup> Pueblo Xinka – Guatemala, Respuesta al Cuestionario para el Informe Temático sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, Mayo 2021.

<sup>416</sup> Página Web del [Parlamento del Pueblo Xinka](#) (2021).

<sup>417</sup> Respuesta de EarthRights International, los Pueblos Indígenas Kokonuko, Nasa y U’wa y el Consejo Comunitario de Comunidades Negras de la Cuenca del Río Tolo y Zona Costera Sur (COCOMASUR) al Cuestionario para el Informe Temático sobre el Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales 26 de Abril de 2021, págs. 2, 48.

COCOMASUR. Según lo informado, COCOMASUR ha desarrollado su propia metodología de monitoreo comunitario como medida para ejercer control sobre el territorio y los recursos naturales del área titulada colectivamente para las comunidades<sup>418</sup>. Asimismo, COCOMASUR realiza acciones de mediación comunitaria basada en prácticas ancestrales, para resolver situaciones que pudieran afectar el tejido comunitario, ya sea entre familias que pertenecen a COCOMASUR o entre vecinos y terceros ocupantes de buena fe<sup>419</sup>.

260. Con respecto a las comunidades pesqueras de Brasil, se ha informado sobre formas de organización propia ante la ausencia del reconocimiento oficial de su identidad cultural, sus territorios pesqueros y recursos naturales. En Cabo de Santo Agostinho, Pernambuco, se han organizado a través de entidades como la Colonia Z-08 y la Asociación de Pescadores Artesanales y Pescadores de Santo Agostinho para articular la promoción y defensa de los derechos de pescadores artesanales y sus modos tradicionales de vida ante instituciones del Estado, así como en formar alianzas con otras asociaciones de pescadores a nivel nacional<sup>420</sup>. En esos distintos espacios de representación también han promovido la participación de mujeres pescadoras, incluyendo en las elecciones para cargos y concientización sobre la situación particular de discriminación que enfrentan<sup>421</sup>.

## 2. Estatutos y otros instrumentos normativos de autogobierno y gestión territorial

### a. Nación Mayangna – Nicaragua

261. El pueblo indígena Mayangna en la Costa Caribe de Nicaragua ha tomado medidas para afirmar y consolidar su propia estructura de representación y gobernanza, lo que incluye tres niveles: Ma Pa ki – comunidad, Asangni – Gobiernos territoriales y

<sup>418</sup> Respuesta de EarthRights International, los Pueblos Indígenas Kokonuko, Nasa y U'wa y el Consejo Comunitario de Comunidades Negras de la Cuenca del Río Tolo y Zona Costera Sur (COCOMASUR) al Cuestionario para el Informe Temático sobre el Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales 26 de Abril de 2021, págs. 48; Córdoba, E., Guisao, E., *et al.* Sistematización de la Experiencia de Monitoreo de los Recursos Naturales en COCOMASUR. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Programa ONU-REDD Colombia. Bogotá, 2018.

<sup>419</sup> Respuesta de EarthRights International, los Pueblos Indígenas Kokonuko, Nasa y U'wa y el Consejo Comunitario de Comunidades Negras de la Cuenca del Río Tolo y Zona Costera Sur (COCOMASUR) al Cuestionario para el Informe Temático sobre el Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales 26 de Abril de 2021, págs. 49-50.

<sup>420</sup> Colonia Z-08, Consejo Pastoral de Pescadores y Foro Suape Espacio Socioambiental, Respuesta al Cuestionario para el Informe Temático sobre el Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales, 2021.

<sup>421</sup> Colonia Z-08, Consejo Pastoral de Pescadores y Foro Suape Espacio Socioambiental, Respuesta al Cuestionario para el Informe Temático sobre el Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales, 2021.

Sulani – Nación <sup>422</sup>. Según lo informado a la Comisión, esta estructura representa un modelo de gobernanza del pueblo Mayagna “a partir de la construcción de su filosofía, principios, valores, costumbres y sus aspiraciones, a corto, mediano y largo plazo” y que afirma su “autonomía con capacidades legislativas, reglamentarias y ejecutivas, que permita la continuidad de la autoconstrucción territorial bajo sus propios modelos de vida comunitaria<sup>423</sup>.

262. Algunas comunidades y territorios Mayangna han desarrollado reglamentos y normativas propias para la administración, gestión y gobernanza de los recursos naturales y la propiedad comunal como medida para revertir y mitigar actividades que suponen una amenaza a la tenencia comunitaria de la tierra y los medios de vida tradicional<sup>424</sup>. Ello incluye un “Reglamento de gobernanza de la propiedad comunal” del territorio de la comunidad de Awas Tingni y la “Norma procedimental de Gobernanza de la Propiedad comunal del territorio Sauni Arungka”, ambos instrumentos tienen como uno de sus objetivos principales llevar a cabo la etapa de saneamiento o reubicación de terceros en territorios indígenas titulados que establece la Ley 445<sup>425</sup>.
263. Asimismo, en el caso de la última, también tiene como objetivo, fortalecer sus órganos de gobierno autónomo a nivel comunal territorial, la justicia indígena comunitaria y sus mecanismos de resolución de conflictos internos y externos, entre otros<sup>426</sup>. Asimismo, en 2016 la Nación Indígena Mayangna elaboró una iniciativa de ley denominada “Ley del Gobierno de la Nación Indígena Mayangna de Nicaragua” que presentó ante la Asamblea Nacional y cuyo objeto es formalizar su reconocimiento por parte del Estado y el derecho a financiación de los medios para su desarrollo. Dicha iniciativa queda pendiente de aprobación<sup>427</sup>.

## b. Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampís - Perú

264. En noviembre de 2015, la Nación Wampís en la región amazónica de Perú se autoproclamó como nación y promulgó su Estatuto del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampís. Producto de varias décadas de esfuerzos de la Nación Wampís por consolidar su territorio ancestral y autonomía debido a las limitaciones de la legislación nacional que, por ejemplo, se limitaba a la titulación

<sup>422</sup> Comunidad Awas Tingni, Escrito ante la relatoría especial de Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Mayo 2021. Según se explica, existen 75 ma pa ki, 9 asangni y un Sulani que conforman el pueblo Mayagna, con una población de 40,000 habitantes ubicados en 8,101 km<sup>2</sup> en la Costa Caribe.

<sup>423</sup> Comunidad Awas Tingni, Escrito ante la relatoría especial de Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Mayo 2021.

<sup>424</sup> Comunidad Awas Tingni, Escrito ante la relatoría especial de Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Mayo 2021.

<sup>425</sup> Comunidad Awas Tingni, Escrito ante la relatoría especial de Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Mayo 2021.

<sup>426</sup> Comunidad Awas Tingni, Escrito ante la relatoría especial de Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Mayo 2021.

<sup>427</sup> Comunidad Awas Tingni, Escrito ante la relatoría especial de Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Mayo 2021.

individualizada bajo la figura de comunidades nativas. Asimismo, en respuesta a políticas estatales de explotación de recursos naturales en la región amazónica que también afectaban la integridad territorial y cultural de los pueblos indígenas, entre otros factores<sup>428</sup>. El Estatuto fue presentado formalmente a distintas autoridades y poderes del Estado a nivel nacional y regional, junto con documentos de sustentación histórica y antropológica sobre la ocupación territorial de la Nación Wampís, documentos de sustentación jurídica internacional de su derecho de autonomía y libre determinación, así como mapas, actas de integración de las comunidades que conforman la Nación Wampís, acuerdos de colindancia con pueblos indígenas vecinos, entre otros documentos<sup>429</sup>.

265. La Nación Wampís tomó esta iniciativa a pesar de no contar con una ley o un previo reconocimiento jurídico por parte del Estado peruano en relación con su estatuto de autonomía, por lo que, ello no representaba un requisito condicionante para ejercer sus derechos. Se inició el proceso como un acto de reconstrucción de la autonomía, sobre la base de un derecho originario. Según lo explicado por un representante de la Nación Wampís, no “podemos esperar a que el Estado nos venga a resolver, que nos venga a reconocer. Para nosotros es la inversa, tenemos que resolver nuestros problemas, decidir nuestro futuro, porque hay problemas fuertes, disruptivos”<sup>430</sup>. Por tanto, mediante dicho ejercicio de autonomía se invitó al Estado a ser aliado y a contribuir en el proceso; a trabajar juntamente con la Nación Wampís en resolver problemas relacionados, por ejemplo, con la tala y minería ilegal que afecta el territorio Wampís<sup>431</sup>. Según lo informado a la CIDH, en general, el relacionamiento con autoridades estatales ha sido positivo, algunas con las cuales se han desarrollado acuerdos y donde se ha dado un reconocimiento de facto a las institucionalidad e interlocución del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampís<sup>432</sup>.
266. El Estatuto de la Nación Wampís afirma la autonomía, autogobierno, libre determinación y otros derechos humanos de la Nación Wampís, abordando desde su cosmovisión y perspectiva intercultural aspectos relacionados con la identidad,

---

<sup>428</sup> Para mayor información sobre antecedentes de la conformación del gobierno territorial autónomo de la Nación Wampís, véase, Shapiom Noningo & Frederica Barclay, “El camino de la autonomía de la Nación Wampís” en Miguel González, et al, *Autonomías y autogobierno en la América diversa*, Quito: Editorial Universitaria Abya-Yala (2021), págs. 572-589.

<sup>429</sup> Shapiom Noningo & Frederica Barclay, “El camino de la autonomía de la Nación Wampís” en Miguel González, et al, *Autonomías y autogobierno en la América diversa*, Quito: Editorial Universitaria Abya-Yala (2021), págs. 579-580.

<sup>430</sup> Presentación Nación Wampís, Reunión de CIDH con representantes de gobiernos autónomos indígenas de Nación Wampis (Perú) y Gobiernos Territoriales de Charagua y Rajaypampa (Bolivia), realizada el 21 de mayo de 2021.

<sup>431</sup> Presentación Nación Wampís, Reunión de CIDH con representantes de gobiernos autónomos indígenas de Nación Wampis (Perú) y Gobiernos Territoriales de Charagua y Rajaypampa (Bolivia), realizada el 21 de mayo de 2021.

<sup>432</sup> Presentación Nación Wampís, Reunión de CIDH con representantes de gobiernos autónomos indígenas de Nación Wampis (Perú) y Gobiernos Territoriales de Charagua y Rajaypampa (Bolivia), realizada el 21 de mayo de 2021; Shapiom Noningo & Frederica Barclay, “El camino de la autonomía de la Nación Wampís” en Miguel González, et al, *Autonomías y autogobierno en la América diversa*, Quito: Editorial Universitaria Abya-Yala (2021), págs. 582.

ciudadanía, idioma, vínculo con su territorio ancestral, religión, educación, salud, soberanía alimentaria, ordenamiento territorial, gestión de aguas y otros recursos naturales, así como los derechos de las personas y comunidades que conforman la Nación Wampís y disposiciones específicas sobre los derechos de las mujeres, niñez y juventud<sup>433</sup>. Se establecen la estructura, funciones y competencias de los distintos niveles de gobierno que incluyen: el Uun Irúntramu (Gobierno Central) compuesto de 102 Irugin (representantes de las comunidades); el Matsatkamu Irúntramu (Gobierno de Cuencas) y el Gobierno Comunal. Asimismo, cuentan con un Consejo de Sabios que funcionan como consejeros o consejeras<sup>434</sup>. El Estatuto también establece lineamientos para la elección de los representantes de las estructuras del gobierno, así como algunos lineamientos sobre la consulta y el consentimiento previo, e informado y el relacionamiento con empresas y el Estado<sup>435</sup>. Asimismo, incluye disposiciones sobre economía y desarrollo productivo y sistema de presupuesto<sup>436</sup>, entre otros aspectos de gestión de gobierno.

### c. Pueblo Kichwa de Sarayaku – Ecuador

267. El Pueblo de Sarayaku ha emprendido una larga lucha por la defensa de su territorio, que ha incluido el uso del sistema interamericano de derechos humanos, culminando en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador en 2012<sup>437</sup>.
268. Como parte de los esfuerzos continuos en la defensa y protección de su territorio y libre determinación, la Asamblea General del Pueblo Originario Kichwa de Sarayaku declaró su territorio, en 2018, como Kawsak Sacha - Selva viviente, ser vivo, consciente y sujeto de derechos. Su modelo de organización política y administrativa es mixta e integra 7 Kurakakuna o autoridades tradicionales elegidos por cada comunidad y 7 Likuatikuna o personas que fungen como mensajeros y que dan seguridad, 11 dirigentes, mujeres y hombres que ejercen el autogobierno y la administración de justicia<sup>438</sup>. Su Consejo de Gobierno es nombrado por consenso en el Congreso del Pueblo y tiene la responsabilidad de organizar un equipo técnico de apoyo, un equipo de Kaskirunakuna o guardianes de la selva, un equipo de comunicación y de seguridad. Asimismo, cuentan con organizaciones específicas de

<sup>433</sup> Ver en general, Estatuto del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampís: En memoria de nuestros ancestros y por nuestro derecho a la libre determinación como pueblo y nación, 29 de noviembre de 2015.

<sup>434</sup> Estatuto del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampís: En memoria de nuestros ancestros y por nuestro derecho a la libre determinación como pueblo y nación, 29 de noviembre de 2015, arts. 47-9.

<sup>435</sup> Estatuto del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampís: En memoria de nuestros ancestros y por nuestro derecho a la libre determinación como pueblo y nación, 29 de noviembre de 2015, arts. 32-37, 75-79.

<sup>436</sup> Estatuto del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampís: En memoria de nuestros ancestros y por nuestro derecho a la libre determinación como pueblo y nación, 29 de noviembre de 2015, arts. 81-93.

<sup>437</sup> Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012.

<sup>438</sup> Pueblo Originario Kichwa de Sarayaku y Fundación ALDEA, “La Selva Viviente del Pueblo del Medio Día en la Amazonía Ecuatoriana”, en Consorcio TICCA, Territorios de vida: Informe 2021, Consorcio TICCCA: mundial, pág. 89.

mujeres (Asociación Kuriñampí o senda de oro) y de jóvenes, Sarayaku Malta Runa Tandanakuy (Unión de las y los jóvenes) <sup>439</sup>.

269. Dichas autoridades han desarrollado diversas normativas de convivencia como un Plan de Manejo de los recursos naturales que comprende un sistema de zonificación y de normativas específicas para asentamientos humanos, viviendas, cultivos, cacería, descanso y áreas protegidas a fin de promover el uso sostenible de los recursos naturales con base a los conocimientos y prácticas tradicionales<sup>440</sup>. Su Plan de Vida tiene como objeto llegar al Sumak Kawsay (vida en armonía) y asegurar un territorio sin contaminación, con tierras productivas y abundantes, así como iniciativas de seguridad alimentaria, que incluyen peceras, chakras diversificadas, crías experimentales de especies silvestres y una cooperativa de productoras y productores<sup>441</sup>. Se enfatizan los conocimientos ancestrales y uso sostenible del territorio para viviendas, alimentación, medicina y artesanías.
270. La Comisión también destaca que, entre las fuentes de financiación, se encuentran un fondo comunitario, apoyos a proyectos por parte de aliados, y con la indemnización recibida del Estado a raíz de la sentencia de la Corte Interamericana se invirtió en un Banco Comunitario y en la compra de la línea área Aero Sarayaku<sup>442</sup>. Persisten desafíos en asegurar que los políticas y procesos de planificación y desarrollo a nivel local tengan en cuenta los planes de vida indígena, así como la continuación de políticas estatales que promueve actividades extractivas en la Amazonía<sup>443</sup>.

#### d. Planes de vida

271. Como ejemplo de esta importante práctica en la región, representantes de comunidades amazónicas de Perú informaron sobre el desarrollo de Planes de Vida como medida para definir, desde su propia cosmovisión e intereses, acciones concretas para el fortalecimiento de sus pueblos en los aspectos cultural, social, político, económico y cultural para realizar una vida plena. Según lo informado, se busca articular dichos planes de vida a los planes de desarrollos de las

<sup>439</sup> Pueblo Originario Kichwa de Sarayaku y Fundación ALDEA, “La Selva Viviente del Pueblo del Medio Día en la Amazonía Ecuatoriana”, en Consorcio TICCA, Territorios de vida: Informe 2021, Consorcio TICCCA: mundial, pág. 89.

<sup>440</sup> Pueblo Originario Kichwa de Sarayaku y Fundación ALDEA, “La Selva Viviente del Pueblo del Medio Día en la Amazonía Ecuatoriana”, en Consorcio TICCA, Territorios de vida: Informe 2021, Consorcio TICCCA: mundial, págs. 89-90.

<sup>441</sup> Pueblo Originario Kichwa de Sarayaku y Fundación ALDEA, “La Selva Viviente del Pueblo del Medio Día en la Amazonía Ecuatoriana”, en Consorcio TICCA, Territorios de vida: Informe 2021, Consorcio TICCCA: mundial, pág. 92.

<sup>442</sup> Pueblo Originario Kichwa de Sarayaku y Fundación ALDEA, “La Selva Viviente del Pueblo del Medio Día en la Amazonía Ecuatoriana”, en Consorcio TICCA, Territorios de vida: Informe 2021, Consorcio TICCCA: mundial, pág. 93.

<sup>443</sup> Pueblo Originario Kichwa de Sarayaku y Fundación ALDEA, “La Selva Viviente del Pueblo del Medio Día en la Amazonía Ecuatoriana”, en Consorcio TICCA, Territorios de vida: Informe 2021, Consorcio TICCCA: mundial, págs. 93-5.

municipalidades y gobiernos regionales para que sean incorporados en políticas regionales y los presupuestos correspondientes<sup>444</sup>.

272. En el Plan de Vida de la Comunidad Nativa Boca Pariamanu, Madre de Dios, el concepto de un Plan de Vida se entiende como: un plan de trabajo comunitario; una herramienta para la defensa de los derechos indígenas; una planificación del desarrollo desde una visión indígena; una hoja de ruta para el diálogo y la concertación con el Estado; y un referente para la acción del Estado de cara a los pueblos indígenas<sup>445</sup>. Su finalidad es “conducir los destinos de nuestra comunidad de manera ordenada y planificada, propiciando la mejora del nivel y la calidad de vida de nuestras familias permitiéndonos gozar de un ambiente sano y seguro, donde podemos trabajar y vivir en armonía con el entorno, y generando riqueza a través del aprovechamiento sostenible de nuestros recursos naturales”<sup>446</sup>.
273. Según el mismo Plan, la comunidad ha actualizado sus planes de vida de manera que se pueda adaptar a nuevos cambios ocurridos desde el primer plan, evaluar los logros alcanzados y analizar los temas por resolver, que han incluido, entre otros temas, saneamiento territorial, potencializar el manejo y conservación de los recursos naturales, proyectos productivos, seguridad alimentaria, educación, y otras actividades económicas sostenibles<sup>447</sup>.

### 3. Conformación de entidades territoriales, municipales y otras entidades políticas administrativas con base en la autonomía indígena

#### a. Procesos de acuerdo de reclamaciones de tierras, autogobierno indígena y otros procesos de reclamación en Canadá

274. Como se mencionó anteriormente, en Canadá se ha llevado a cabo un proceso de negociación de acuerdos y tratados, que incluyen acuerdos de reclamaciones de tierras y acuerdos para autogobierno indígena, como medida para abordar los agravios históricos de los pueblos indígenas con respecto a sus derechos. Al ser un esfuerzo para efectuar procesos de conciliación a través de arreglos específicos para

<sup>444</sup> Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD) y Earth Rights Internacional, Respuesta conjunta al Cuestionario para el Informe Temático sobre el derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales, 26 de abril de 2020, pág. 28-29.

<sup>445</sup> FENAMAD, COINBAMAD, AFIMAD, Plan de Vida de la Comunidad Nativa Boca Pariamanu, Período 2014-2018, pág. 5.

<sup>446</sup> FENAMAD, COINBAMAD, AFIMAD, Plan de Vida de la Comunidad Nativa Boca Pariamanu, Período 2014-2018, pág. 5.

<sup>447</sup> FENAMAD, COINBAMAD, AFIMAD, Plan de Vida de la Comunidad Nativa Boca Pariamanu, Período 2014-2018, págs. 10-18.

la reconciliación de intereses nacionales y de los pueblos indígenas, dichos procesos de acuerdos constituyen una importante práctica en ese sentido<sup>448</sup>.

275. Además de estos procesos de acuerdos o tratados, existe el mecanismo del Tribunal de Reclamaciones Específicas (Specific Claims Tribunal) para la resolución de reclamaciones por daños y perjuicios monetarios presentados por un pueblo indígena contra el gobierno en relación con la administración de tierras u otros bienes, y con el cumplimiento de tratados que no han sido abordados o resueltos en un proceso de acuerdo negociado<sup>449</sup>. Asimismo, existe el mecanismo de derechos a tierras derivadas de tratados (Treaty Land Entitlement Mechanism) para saldar la deuda por tierras que naciones originarias (First Nations) no recibieron en virtud de los tratados históricos, lo que ha ayudado a que muchos pueblos indígenas puedan ampliar su base territorial<sup>450</sup>.
276. Hasta la actualidad existen alrededor de 26 acuerdos globales de reclamación, 18 de los cuales incluyen disposiciones sobre autogobierno o que llevan aparejados acuerdos de autogobierno. Asimismo, existen cuatro acuerdos independientes de autogobierno<sup>451</sup>. Los acuerdos de reclamación de tierras cubren al menos 40 por ciento del territorio canadiense y afectan a más de 95 comunidades indígenas<sup>452</sup>. El pueblo Inuit ha firmado acuerdos de reclamación en el marco de negociaciones de autogobierno que cubren las principales regiones que habitan<sup>453</sup>. Entre esos acuerdos, se puede destacar el Acuerdo de Reclamaciones de Nunavut de 1993 entre la Federación Inuit Tungavik de Nunavut y el gobierno territorial de los Territorios del Noroeste que resultó en la creación de un nuevo territorio oficial en Canadá llamado Nunavut (“nuestra tierra”)<sup>454</sup>. A través de dichos acuerdos, se otorgó a los Inuit títulos de más de 350 mil km<sup>2</sup> de tierra, que equivale al 18% de Nunavut, derechos minerales subsuperficiales a aproximadamente 36 mil km<sup>2</sup> de esas tierras, más de \$1 billón canadiense en compensación federal, así como derechos a una parte de las regalías de la extracción de petróleo y gas en tierras públicas, derechos

<sup>448</sup> Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya, Addendum: The situation of indigenous peoples of Canada, A/HRC/27/52/Add.2 (4 de julio de 2014), párr. 58.

<sup>449</sup> Página Web – Specific Claims Tribunal Canada.

<sup>450</sup> Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya, Addendum: The situation of indigenous peoples of Canada, A/HRC/27/52/Add.2 (4 de julio de 2014), párr. 58.

<sup>451</sup> OECD (2020), Linking Indigenous Communities with Regional Development in Canada, OECD Rural Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, Ch. 1. “Overview of Indigenous governance in Canada: Evolving relations and key issues and debates”.

<sup>452</sup> Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya, Addendum: The situation of indigenous peoples of Canada, A/HRC/27/52/Add.2 (4 de julio de 2014), párr. 58.

<sup>453</sup> First Peoples Worldwide – University of Colorado Boulder, Canadian Indigenous Peoples – Legal Framework and Significant Issues, Summary of Responses to IACHR Questionnaire on Indigenous and Tribal Peoples’ Right to Self-Determination (2021).

<sup>454</sup> Roberta Rice, “Innovación en la gobernanza indígena en Canadá y Latinoamérica: prácticas emergentes y desafíos reales” en Miguel González, et al, Autonomías y autogobierno en la América diversa, Quito: Editorial Universitaria Abya-Yala (2021), pág. 669.

adicionales de caza y pesca y el derecho a la participación en las decisiones sobre la gestión de la tierra y recursos<sup>455</sup>.

277. El gobierno establecido es de carácter público que sirve a los residentes tanto indígenas como no indígenas en ese territorio<sup>456</sup>. Como parte de su estructura de gobierno, se crearon comisiones de gestión conjunta encargadas de cuestiones de tierra, vida silvestre y medioambiente a fin de asegurar la participación indígena en las decisiones que afectan su cultura y sustento, y asimismo crearon departamentos específicos sobre temas de cultura, patrimonio, medio ambiente, desarrollo económico y transporte<sup>457</sup>. Actualmente, se está implementando un acuerdo para el traspaso o transferencia de control (devolution) de tierras y recursos naturales públicos de la Corona al gobierno de Nunavut, lo que permitiría a los residentes de dicho territorio tomar decisiones sobre el uso y desarrollo de las tierras y recursos naturales<sup>458</sup>.
278. Otro acuerdo importante, es el Acuerdo de Reclamación de Tierras de los Inuit de Nunatsiavut de Labrador (2005) que fue el primero en incluir disposiciones de autogobierno indígena. Aunque sigue formando parte de la provincia de Terranova y Labrador, el gobierno de Nunatsiuvut es un gobierno regional Inuit que tiene autoridad sobre áreas centrales de gobierno, como la salud, la educación, la cultura, la lengua, justicia y asuntos comunitarios. Tiene la facultad de hacer leyes sobre estos temas de conformidad con la Constitución Inuit de Labrador<sup>459</sup>. A nivel regional, el gobierno Nunatsiuvut tiene siete departamentos en áreas que incluyen salud y desarrollo social, tierras y recursos naturales, educación, cultura, recreación y turismo, finanzas y recursos humanos. La Asamblea Nunatsiavut, cuyos integrantes son elegidos democráticamente, elaboran las leyes y dan orientación política al gobierno<sup>460</sup>.
279. La Comisión observa que, a pesar de los aspectos positivos de los procesos de negociación cuando resultan en acuerdos, muchos pueblos indígenas canadienses aún se encuentran en extensas negociaciones que han llevado muchos años e incluso décadas. Entre las dificultades que se presentan en ciertos casos es la negación por parte del gobierno de reconocer derechos originarios a la tierra y en lugar de la devolución de tierras, se opta por la compensación monetaria. Asimismo, otro asunto crítico es el poder de decisión sobre la explotación de recursos naturales, inclusive en tierras que son objeto de negociaciones aun no resueltas. Los puntos de

<sup>455</sup> Roberta Rice, “Innovación en la gobernanza indígena en Canadá y Latinoamérica: prácticas emergentes y desafíos reales” en Miguel González, et al, *Autonomías y autogobierno en la América diversa*, Quito: Editorial Universitaria Abya-Yala (2021), pág. 669; Nunavut Tungavik, *The Nunavut Agreement* (1993).

<sup>456</sup> OECD (2020), *Linking Indigenous Communities with Regional Development in Canada*, OECD Rural Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, Ch. 1. “Overview of Indigenous governance in Canada: Evolving relations and key issues and debates”.

<sup>457</sup> Roberta Rice, “Innovación en la gobernanza indígena en Canadá y Latinoamérica: prácticas emergentes y desafíos reales” en Miguel González, et al, *Autonomías y autogobierno en la América diversa*, Quito: Editorial Universitaria Abya-Yala (2021), págs. 670-1.

<sup>458</sup> Government of Nunavut, Department of Executive and Intergovernmental Affairs. *Devolution*.

<sup>459</sup> Página Web de *Nunatsiavut Government*.

<sup>460</sup> Para mayor información sobre la estructura del gobierno de Nunatsiavut, ver, Página Web de *Nunatsiavut Government*.

desacuerdo pueden llegar a ser litigados en procesos judiciales que duran años con grandes costos económicos para los pueblos indígenas, lo que además puede resultar en un deterioro de las relaciones entre las partes<sup>461</sup>.

## b. Procesos de autonomía a nivel municipal en México

280. En el estado de Michoacán, México, la comunidad indígena purhépecha de San Francisco Cherán, en el municipio del mismo nombre donde también se encuentran otras comunidades purhépecha, logró el reconocimiento del derecho a realizar sus procesos de elección electoral según su propios usos y costumbres y sin la participación de partidos políticos<sup>462</sup>. Ello fue producto del movimiento emprendido por la comunidad para reafirmar sus propias formas de gobierno, sistemas normativos y control sobre los recursos naturales en sus tierras, tras la situación de violencia y asesinatos contra miembros de la comunidad por parte del crimen organizado y por la tala ilegal de sus bosques. En 2011, ante la inacción de las autoridades municipales, estatales y federales para hacer frente a situación, la comunidad decidió expulsar por la fuerza a los taladores, miembros del crimen autorizado y a las autoridades municipales<sup>463</sup>. Emprendieron acciones judiciales, que resultaron en una resolución del tribunal electoral federal en 2011 que allanó el camino para que Cherán pudiera realizar elecciones según sus usos y costumbre e integrar un gobierno municipal propio. Además, en 2014 la Suprema Corte de la Nación reconoció el carácter de municipio indígena de Cherán<sup>464</sup>. Los purhépecha de Cherán decidieron proscribir a los partidos políticos de su organización política y consolidar sus estructuras propias de representación y de gobierno, que comprenden los sistemas ancestrales de barrios, reuniones comunitarias o fogatas, la asamblea comunitaria, Consejo Mayor el cual es el mayor órgano de administración de gobierno, y varios otros Consejos encargados de temas como: bienes comunales; procuración, vigilancia y mediación de justicia; programas sociales, económicos y culturales, asuntos relacionados con mujeres y jóvenes, entre otros. Asimismo, han fortalecido su sistema normativo, desarrollado sus propios planes de desarrollo municipal y emprendido varias empresas comunales<sup>465</sup>.

<sup>461</sup> Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya, Addendum: The situation of indigenous peoples of Canada, A/HRC/27/52/Add.2 (4 de julio de 2014), párrs. 61-67, .

<sup>462</sup> Alianza por la Libre Determinación y la Autonomía (ALDEA) para el Informe Temático que elabora la Relatoría de Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en esta materia (Mayo 2021), pág. 27.

<sup>463</sup> Alianza por la Libre Determinación y la Autonomía (ALDEA) para el Informe Temático que elabora la Relatoría de Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en esta materia (Mayo 2021), pág. 27.

<sup>464</sup> Ver al respecto, Naayeli E. Ramírez Espinosa y Daniel Cerqueira, Experiencia y regulación de la libre determinación de los pueblos indígenas en México, Fundación para el Debido Proceso, Fundar, Oxfam México, Oaxaca: México, pág. 53.

<sup>465</sup> Para mayor información sobre estas distintas iniciativas en San Francisco de Cherán, se puede consultar, Naayeli E. Ramírez Espinosa y Daniel Cerqueira, Experiencia y regulación de la libre determinación de los pueblos indígenas en México, Fundación para el Debido Proceso, Fundar, Oxfam México, Oaxaca: México, pág. 52-56.

281. En 2014, el municipio de Ayutla de los Libres en Guerrero, en el que habitan más de 100 comunidades de los pueblos indígenas Nuu savi, Me'phaa y Nahuas, solicitaron al Instituto Electoral y de Participación del Estado de Guerrero que las elecciones municipales del 2015 se realizaron conforme a sus usos y costumbres. Al igual que en Cherán, este esfuerzo también se dio en un contexto del incremento de inseguridad, violencia, la corrupción e injerencia de partidos políticos nacionales y crimen organizado en los gobiernos municipales. Tras una resolución favorable del Tribunal Electoral Federal ordenando la realización de las consultas necesarias para determinar la voluntad de la población para desarrollar los comicios de conformidad con sus sistemas normativos, realizaron la elección de los representantes y se instaló por primera vez en Guerrero un gobierno municipal a través de usos y costumbres en 2018<sup>466</sup>. El gobierno municipal recae en un consejo municipal comunitario, una asamblea de representantes como autoridad máxima en el municipio, asambleas comunitarias de cada comunidad que conforma el municipio y una asamblea electiva, que es la autoridad en los procesos de nombramiento<sup>467</sup>.
282. La CIDH también recibió información sobre procesos de negociación con gobiernos municipales y resoluciones de tribunales electorales y del Instituto Electoral Estatal que tuvieron como resultado el reconocimiento del derecho de comunidades purhépechas en Michoacán a que se les asigne directamente su parte del presupuesto municipal. De esa manera las comunidades pueden decidir sobre el uso de sus recursos de acuerdo con sus prioridades<sup>468</sup>. No obstante, se advierte que estas comunidades enfrentan varios obstáculos para lograr el reconocimiento pleno de sus autoridades, entre los que se encuentran la criminalización y hostigamientos, divisiones internas, así como la renuencia de los municipios de otorgar los recursos que corresponden a las comunidades. Según un representante de la comunidad de Arantepacua, Michoacán, que logró el reconocimiento de este derecho a través de la vía judicial, la dificultad para acceder a los recursos presupuestarios se debe a la resistencia de las autoridades municipales ante una comunidad que elige sus propias autoridades y se rige por sus usos y costumbres, en particular por la injerencia de los partidos políticos. Si bien actualmente reciben los recursos económicos de manera directa, un desafío tiene que ver con los requisitos establecidos para la justificación de gastos para cubrir distintas necesidades y prioridades particulares de la comunidad, como la atención de salud de la población<sup>469</sup>. No obstante los desafíos expuestos, según lo indicado a la CIDH, la

<sup>466</sup> Naayeli E. Ramírez Espinosa y Daniel Cerqueira, *Experiencia y regulación de la libre determinación de los pueblos indígenas en México*, Fundación para el Debido Proceso, Fundar, Oxfam México, Oaxaca: México, pág. 59-60.

<sup>467</sup> Para mayor información véase, Naayeli E. Ramírez Espinosa y Daniel Cerqueira, *Experiencia y regulación de la libre determinación de los pueblos indígenas en México*, Fundación para el Debido Proceso, Fundar, Oxfam México, Oaxaca: México, págs. 59-60.

<sup>468</sup> Naayeli E. Ramírez Espinosa y Daniel Cerqueira, *Experiencia y regulación de la libre determinación de los pueblos indígenas en México*, Fundación para el Debido Proceso, Fundar, Oxfam México, Oaxaca: México, pág. 57-58.

<sup>469</sup> Presentación de representante de la comunidad indígena de Arantepacua, Michoacán durante Reunión de CIDH con organizaciones, autoridades y miembros de instituciones de gobierno indígena en México para el informe sobre el derecho a la libre determinación, 7 de mayo de 2021.

comunidad ha logrado abrir una puerta en su camino hacia la libre determinación, y hacer ver la necesidad de mayor unidad y armonía a nivel interno<sup>470</sup>.

## 4. Territorios indígenas como entidades político-administrativas en la Amazonía Colombiana

283. Representantes indígenas de la Amazonía colombiana informaron a la CIDH sobre iniciativas desarrolladas para la concreción de la libre determinación a nivel local. A través de la Mesa Regional Amazónica, instancia de concertación entre los pueblos indígenas de los 6 departamentos amazónicos y el Gobierno Nacional, se construyó y acordó el Decreto Ley 632 sobre el establecimiento de territorios indígenas en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés que formaliza el reconocimiento de sus Consejos Indígenas como figuras de gobierno propio y pone en funcionamiento las entidades territoriales indígenas reconocidas en la Constitución de Colombia<sup>471</sup>. El Decreto Ley 632 reconoce a los territorios indígenas en esas áreas no municipalizadas como organizaciones político-administrativas de carácter especial para el ejercicio de funciones públicas a través de sus autoridades propias. Se establece como principio el funcionamiento de los territorios indígenas primordialmente por sus usos, costumbres, tradiciones y sistemas propios de regulación<sup>472</sup>.
284. La autodeterminación es otro principio del decreto, mediante el cual los territorios indígenas tienen el derecho “a mantener y fortalecer sus sistemas normativos y de gobierno, sus instituciones jurídicas, sociales, sus modelos productivos y económicos, en concordancia con los principios de igualdad y diversidad”<sup>473</sup>. Bajo este decreto, los territorios indígenas serán gobernados a través de los Consejos Indígenas, conformados y reglamentados según sus usos y costumbres<sup>474</sup>. Asimismo, contiene disposiciones sobre los requisitos para la puesta en funcionamiento y la delimitación de los territorios indígenas, y sobre las fuentes de financiamiento disponibles para los territorios indígenas objeto del decreto ley, y su

<sup>470</sup> Presentación de representante de la comunidad indígena de Arantepacua, Michoacán durante Reunión de CIDH con organizaciones, autoridades y miembros de instituciones de gobierno indígena en México para el informe sobre el derecho a la libre determinación, 7 de mayo de 2021.

<sup>471</sup> Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana y Gaia Amazonas, Respuesta al Cuestionario de CIDH para el Informe Temático sobre el Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales (2021).

<sup>472</sup> Decreto Ley Núm. 632. Por el cual se dictan las normas fiscales y demás necesarias para poner en funcionamiento los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés (10 de abril de 2018), arts. 3, 4.

<sup>473</sup> Decreto Ley Núm. 632. Por el cual se dictan las normas fiscales y demás necesarias para poner en funcionamiento los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés (10 de abril de 2018), art. 4.

<sup>474</sup> Decreto Ley Núm. 632. Por el cual se dictan las normas fiscales y demás necesarias para poner en funcionamiento los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés (10 de abril de 2018), art. 6.

capacidad de administrar y ejecutar los recursos asignados a los resguardos indígenas<sup>475</sup>.

285. La implementación del Decreto 632 presenta una importante oportunidad para ejercer funciones de libre determinación para los pueblos en áreas no municipalizadas en la Amazonia colombiana. En este contexto, los pueblos indígenas amazónicos informaron sobre iniciativas como la creación de una escuela de formación política para jóvenes y personas adultas a fin de que puedan ejercer posiciones de liderazgo en sus territorios<sup>476</sup>, así como un programa de formación de liderazgo ambiental indígena, con un enfoque de transmisión intergeneracional de conocimientos propios, como medida de capacitación de liderazgos con respecto a la implementación de las entidades territoriales indígenas<sup>477</sup>. También informaron sobre iniciativas para sus propios sistemas de educación y de salud intercultural.
286. La Comisión advierte que a pesar de los avances aún persisten desafíos prácticos para el acceso a los recursos, como la intermediación de los departamentos y municipios en la ejecución de fondos que deben ser destinados a los territorios indígenas, lo que hace difícil la suficiente inversión para las prioridades definidas por los pueblos indígenas<sup>478</sup>. Otros problemas estructurales tienen que ver con la existencia de normas que buscan imponer la figura de municipios a los territorios indígenas y revertir previos avances en el reconocimiento y consolidación de los territorios indígenas. Otros desafíos importantes incluyen la promoción de modelos nacionales de desarrollo de recursos del subsuelo; las prácticas de instituciones estatales que se arrogan la potestad de decidir quiénes son o no pueblos indígenas, lo que afecta el respeto a su estructura de gobierno propio y su derecho a percibir recursos; así como la presencia de actores armados en sus territorios, entre otros<sup>479</sup>.

## 5. Sistemas de justicia y jurisdicción

287. En los Estados Unidos, desde finales de los siglos XIX hasta mediados del XX, el gobierno federal impuso en las reservas indígenas la adopción de instituciones y estructuras de gobierno occidental, lo que incluyó juzgados y tribunales, con el fin de asimilar a los pueblos indígenas. Sin embargo, varios pueblos indígenas, entre

<sup>475</sup> [Decreto Ley Núm. 632](#), Por el cual se dictan las normas fiscales y demás necesarias para poner en funcionamiento los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés (10 de abril de 2018), arts. 9-18; 19, 24.

<sup>476</sup> Al respecto ver, [Página Web de la Escuela de Formación Política](#) – Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana.

<sup>477</sup> Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana y Gaia Amazonas, Respuesta al Cuestionario de CIDH para el Informe Temático sobre el Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales (2021).

<sup>478</sup> Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana y Gaia Amazonas, Respuesta al Cuestionario de CIDH para el Informe Temático sobre el Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales (2021).

<sup>479</sup> Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana y Gaia Amazonas, Respuesta al Cuestionario de CIDH para el Informe Temático sobre el Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales (2021).

ellos, la Nación Navajo, utilizaron estas mismas estructuras para incorporar elementos de su propio derecho tradicional basado en la restauración de la armonía entre las partes y las responsabilidades derivadas de sus historias tradicionales y sus sistemas de parentesco o clanes familiares que también tienen un rol en la búsqueda de medidas de reparación y resolución de conflictos.

288. El sistema judicial Navajo incluye el uso de mediadores tradicionales (*peacemakers*), así como un sistema de juzgados e incluso una Corte Suprema, que interpretan una serie de códigos civiles y penales y otras normas desarrolladas a nivel interno a lo largo de las décadas que al principio copiaron el sistema legal occidental. Sin embargo, la Corte Suprema Navajo y tribunales internos han enfatizado que la interpretación de estas fuentes normativas debe basarse en el derecho común (*common law*) propio Navajo derivado de los distintos elementos de derecho tradicional referidos anteriormente, como medida de reafirmar la autonomía y libre determinación, a pesar de varios desafíos como escasos recursos financieros y actitudes políticas hostiles desde afuera<sup>480</sup>.
289. En Venezuela, se destacan iniciativas de justicia y jurisdicción indígena a pesar de la falta de un reconocimiento oficial y de la legislación prevista en la Constitución sobre la coordinación de la jurisdicción especial indígena con el sistema judicial nacional<sup>481</sup>. Entre distintas iniciativas, la Comisión recibió información sobre los esfuerzos del pueblo Huöttöja del Cataniapo dirigidos a ejercer su derecho propio y emitir sentencias en casos concretos como medida de defensa territorial ante la imposición inconsulta de programas o políticas de ordenamiento territorial, la presencia de grupos irregulares armados y la minería ilegal. Asimismo, para instar a autoridades nacionales a respetar sus normas culturales, por ejemplo, para proponer alternativas a la realización de autopsias de sus miembros<sup>482</sup>. El uso de esas facultades jurisdiccionales también ha servido para complementar otras estrategias de defensa y gestión de su territorio, como la autodemarcación que realizaron sobre su territorio, con el fin de hacer valer sus derechos de jurisdicción y administración ante autoridades nacionales y otros terceros. Ello ante los vacíos que existen por la pendiente demarcación de territorios que ordena la Constitución y los fuertes intereses externos sobre las tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas<sup>483</sup>.

<sup>480</sup> Para mayor información sobre el contexto histórico, político y jurídico en el que se desarrollaron y en que actualmente operan los tribunales Navajo y su uso de derecho propio, véase, Raymond D. Austin, *Navajo Courts and Navajo Common Law: A Tradition of Tribal Self-Governance*, Minneapolis: University of Arizona Press.

<sup>481</sup> Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (GTAI) - Venezuela, Respuesta al Cuestionario para el Informe Temático sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, Abril 2021.

<sup>482</sup> Vladimir Aguilar Castro, Guillermo Marciales Rodríguez, Vercilio Mejías, Coords. *La Jurisdicción Especial Indígena en Venezuela como derecho propio*, Mérida: Universidad de los Andes, Ediciones Dabánatà, págs. 70-80.

<sup>483</sup> Para mayor información sobre otras experiencias de jurisdicción especial indígenas, sus avances y desafíos, ver, Vladimir Aguilar Castro, Guillermo Marciales Rodríguez, Vercilio Mejías, Coords. *La Jurisdicción Especial Indígena en Venezuela como derecho propio*, Mérida: Universidad de los Andes, Ediciones Dabánatà.

## 6. Sistemas propios de protección y seguridad

290. La Comisión ha recibido información sobre mecanismos de autoprotección y seguridad adoptados por los pueblos indígenas y afrodescendientes tribales como un elemento importante para el ejercicio de autonomía y libre determinación y la protección de sus territorios.

### a. La Guardia Indígena y la Guardia Cimarrona en Colombia

291. En Colombia, el uso de las Guardias Indígenas, por los pueblos indígenas, y la Guardia Cimarrona, por pueblos afrodescendientes, constituyen importantes referentes de estructuras de mecanismos propios de autoprotección. Ambas Guardias tienen su base en previas estructuras ancestrales de ambos pueblos y en sus respectivos procesos históricos. Están integradas por hombre y mujeres, y niñas y niños en el caso de Guardias Indígenas en el Cauca<sup>484</sup>. La figura de la Guardia Indígena es reconocida constitucionalmente como parte integral de la jurisdicción especial indígena, sin embargo, la Guardia Cimarrona aún no ha recibido tal reconocimiento. Como explica un documento conjunto del Palenke Alto Cauca, en relación con su Guardia Cimarrona, y el Resguardo Indígena Cañamomo Lomapieta, en relación con su Guardia Indígena: “Las Guardias en ambos sitios son de hecho custodios, guardianes y defensores de los territorios ancestrales voluntarios, quienes monitorean los territorios ancestrales en nombre de sus autoridades tradicionales, asegurando de que se implemente el derecho ancestral, y alertando a las autoridades tradicionales de incursiones foráneas – todo sin recurrir a la violencia y sin portar armas”<sup>485</sup>.
292. Las Guardias Indígenas y Cimarrona han desarrollado distintas estrategias para la protección de sus respectivos territorios. Entre acciones realizadas por la Guardia Indígena en Cauca, se incluyen labores humanitarias como búsquedas de personas desaparecidas, secuestradas o detenidas, traslados de heridos y primeros auxilios y seguridad y protección de movilizaciones, marchas o asambleas realizadas por sus pueblos<sup>486</sup>. Por su parte, la Guardia Cimarrona también es un importante actor en la administración de justicia propia y solución pacífica de conflictos en los territorios de comunidades afrocolombianas y la protección de sus recursos naturales<sup>487</sup>. La Guardia Cimarrona del Palenke Alto Cauca y la Guardia Indígena del Resguardo

<sup>484</sup> Para mayor información ver, CRIC-Colombia (Página Web), [Componente Guardia Indígena](#), y Ekobio Neil Alfonso Quejada Mena, “La Guardia Cimarrona, experiencia que inspira a los Consejos Comunitarios de Urabá”, Pagina Web de C.N.O.A.

<sup>485</sup> Ver, Vivianne Weitzner, “Guardia, Guardia’: autonomías y defensa territorial en el contexto de pos-Acuerdo colombiano, en Miguel González, et al, [Autonomías y autogobierno en la América diversa](#), Quito: Editorial Universitaria Abya-Yala (2021), pág. 608-09, citando Palenke Alto Cauca, Resguardo Indígena Cañamomo Lomapieta, Forest peoples programme (PAC, RICL, FPP). (2018). Proyecto: *Cuidando y Defendiendo Nuestros Territorios, Nuestros Pueblos y Nuestros Líderes y Líderesas*. Documento Interno. CRIC-Colombia (Página Web), [Componente Guardia Indígena](#).

<sup>487</sup> Ekobio Neil Alfonso Quejada Mena, “La Guardia Cimarrona, experiencia que inspira a los Consejos Comunitarios de Urabá”, Pagina Web de C.N.O.A..

Indígena Cañamomo Lomaprieta han creado alianzas estrategias para enfrentar intereses mineros que amenazan sus territorios y recursos naturales. Asimismo, existen iniciativas para promover el reconocimiento de las Guardias como mecanismos de protección en los territorios étnicos en el marco de la implementación de los temas de seguridad del Acuerdo de Paz en distintas regiones del país<sup>488</sup>.

293. La Comisión subraya que la Guardia Indígena y la Guardia Cimarrona realizan sus labores en un contexto difícil de violencia, estigmatización, amenazas y asesinatos que enfrentan sus líderes y líderes a raíz de la continua presencia de actores armados e intereses económicos sobre sus tierras y recursos naturales. No obstante, resalta y valora la importante iniciativa que representan ambas Guardias como componente necesario para el diseño de medidas de protección de los pueblos indígenas y afrodescendientes de Colombia con base a un enfoque étnico-cultural diferenciado.

#### b. Policía Comunitaria Indígena de Guerrero, México

294. La Policía Comunitaria de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC-PC) fue fundada en 1995 y actualmente es una institución de los pueblos Me'Phaa, Naua, Nuu Savi, Nn'anncue Nómndaa y Afromexicano del Estado de Guerrero que tiene como objetivo brindar seguridad y justicia con base en sus sistemas normativos propios y promover el desarrollo desde una perspectiva comunitaria<sup>489</sup>. La Policía Comunitaria nace como una iniciativa de los pueblos indígenas de Guerrero para solucionar la crisis de inseguridad que se ha vivido en la región; así como una respuesta ante la ineficiencia y corrupción de autoridades locales. Imparte justicia desde una perspectiva restaurativa y comunitaria tradicional enfocada en la reeducación, trabajo comunitario y la reintegración de las personas infractoras a sus comunidades. También ha funcionado como mecanismo de vigilancia y defensa del territorio antes actividades extractivas desarrolladas en sus territorios<sup>490</sup>. La CRAC-PC ha permitido a las comunidades indígenas de la región de la costa montaña de Guerrero mantener control y seguridad de su territorio y frenar la entrada del crimen organizado<sup>491</sup>.

<sup>488</sup> Vivinane Weitzner, “Guardia, Guardia’: autonomías y defensa territorial en el contexto de pos-Acuerdo colombiano, en Miguel González, et al, *Autonomías y autogobierno en la América diversa*, Quito: Editorial Universitaria Abya-Yala (2021), págs. 608-17.

<sup>489</sup> Alianza por la Libre Determinación y la Autonomía (ALDEA) para el Informe Temático que elabora la Relatoría de Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en esta materia (Mayo 2021), pág. 22.

<sup>490</sup> Alianza por la Libre Determinación y la Autonomía (ALDEA) para el Informe Temático que elabora la Relatoría de Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en esta materia (Mayo 2021), pág. 22.

<sup>491</sup> Para mayor información al respecto, véase, Sandra Ley, Shannan Mattiace & Guillermo Trejo. (2019). “Indigenous Resistance to Criminal Governance: Why Regional Ethnic Autonomy Institutions Protect Communities from Narco Rule in Mexico”. *Latin American Research Review*, 54(1), 181–200.

295. La CIDH fue informada que, a lo largo de los años, la CRAC-PC ha enfrentado el cuestionamiento y resistencia por parte de instituciones del estado de Guerrero, lo que ha incluido la criminalización de miembros de policías comunitarias con base en acusaciones de delitos como secuestro y privación ilegal de la libertad o mediante la liberación de personas cumpliendo sentencias comunitarias impartidas por las CRAC-PC<sup>492</sup>. En años recientes, el estado de Guerrero aprobó de manera inconulta una serie de reformas legales que suprimían el previo reconocimiento legal y constitucional que gozaban las policías comunitarias previamente.
296. En respuesta a estos retrocesos, organizaciones indígenas y de la sociedad civil han impulsado propuestas de reforma constitucional en Guerrero para el reconocimiento de los pueblos indígenas y afromexicano como sujetos de derecho público, el reconocimiento de sus sistemas de seguridad y justicia comunitarios, así como la salud y educación intercultural, entre otros asuntos<sup>493</sup>. Otro tema propuesto es el derecho de las CRAC a ser integrados en el presupuesto estatal, ya que desde hace más de 26 años esta institución indígena se ha sostenido a través de la cooperación voluntaria de los pueblos indígenas de la región para cubrir gastos de alimentación, uniformes, combustible y otras provisiones para poder realizar sus recorridos de seguridad. Como señaló una representante de las CRAC, el acceso al presupuesto es un tema de dignidad, “es nuestra propia seguridad que estamos cuidando, nuestro territorio. Por eso no tenemos delincuencia y tenemos seguridad”<sup>494</sup>. Sin embargo, aún no ha habido respuesta a estas iniciativas de los pueblos indígenas, por lo que enfrentan la falta de reconocimiento por parte del Estado<sup>495</sup>.

## 7. Protocolos autónomos de consulta y otros instrumentos de consulta y consentimiento

297. Los pueblos indígenas y tribales han empleado sus propios mecanismos para la implementación de la consulta y consentimiento, principalmente a través de protocolos de consulta, o protocolos comunitarios autónomos de consulta. La CIDH recibió información sobre diversas iniciativas por parte de los pueblos indígenas y tribales al respecto. Uno de los países donde se ha desarrollado esta práctica es Brasil, donde según lo informado, desde 2014, se ha registrado la construcción de diversos protocolos de consulta y consentimiento de forma documental, escrita,

<sup>492</sup> Alianza por la Libre Determinación y la Autonomía (ALDEA) para el Informe Temático que elabora la Relatoría de Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en esta materia (Mayo 2021), pág. 23.

<sup>493</sup> Alianza por la Libre Determinación y la Autonomía (ALDEA) para el Informe Temático que elabora la Relatoría de Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en esta materia (Mayo 2021), pág. 24.

<sup>494</sup> Presentación de representante de CRAC-PC Guerrero México, Reunión de la CIDH con organizaciones, autoridades y miembros de instituciones de gobierno indígenas en México para el Informe sobre el derecho a la libre determinación, 7 de mayo de 2021.

<sup>495</sup> Para mayor información sobre la CRAC-PC véase, Naayeli E. Ramírez Espinosa y Daniel Cerqueira, [Experiencia y regulación de la libre determinación de los pueblos indígenas en México](#), Fundación para el Debido Proceso, Fundar, Oxfam México, Oaxaca: México, págs. 61-63.

oral, o registro documento audiovisual por parte de los pueblos indígenas, quilombolas y comunidades tradicionales. Estos pueblos han elaborado sus protocolos para exteriorizar al Estado, las respectivas reglas, normas y procedimientos para la realización de consultas, así como las formas de organización y toma de decisión de cada pueblo<sup>496</sup>.

298. La Comisión toma nota con satisfacción que, hasta la publicación de este informe, se han publicado o están en construcción en el país aproximadamente 13 protocolos de comunidades quilombolas, 25 de pueblos indígenas, 1 protocolo conjunto entre pueblos indígenas y quilombolas que comparten un mismo territorio y alrededor de 14 protocolos de comunidades tradicionales. Con respecto a los protocolos de las comunidades tradicionales, se contemplan una diversidad de identidades colectivas como las comunidades extractivas, pescadores, ribereñas, recolectores de flores y del pueblo romaní Calon. Asimismo, se han desarrollado diversos protocolos bioculturales relativos a temas de conocimientos tradicionales y biodiversidad<sup>497</sup>.
299. En el marco de reuniones regionales y respuestas al cuestionario para este informe, la CIDH recibió información sobre protocolos publicados por otros pueblos indígenas o que están en proceso de elaboración en otros países. Por ejemplo: el Protocolo para la Consulta Previa, Libre e Informada con la visión del Pueblo Uwottuja de Venezuela<sup>498</sup>, el protocolo para el consentimiento libre, previo e informado del pueblo Nahua de Honduras<sup>499</sup>, así como otras iniciativas de los pueblos Lenca y Chortí de Honduras para la elaboración de protocolos de consulta relativas a la gobernanza forestal<sup>500</sup>, e iniciativas en Surinam para el desarrollo de protocolos de consulta<sup>501</sup>, entre otros ejemplos. Asimismo, representantes Maya de Belice, informaron sobre un protocolo de consulta desarrollado juntamente con el gobierno beliceño respecto a actividades que impactan sus derechos territoriales<sup>502</sup>.
300. Lo anterior demuestra el creciente interés de los pueblos indígenas y tribales de tomar este tipo de iniciativa para implementar la consulta y consentimiento particularmente ante lo que consideran son prácticas, leyes y políticas estatales que

<sup>496</sup> Intervención del Observatorio de Protocolos Comunitarios de Consulta y Consentimiento Libre, Previo e Informado en Reunión regional sobre el derecho a la libre determinación (Suramérica), 11 de mayo de 2021.

<sup>497</sup> Intervención del Observatorio de Protocolos Comunitarios de Consulta y Consentimiento Libre, Previo e Informado en Reunión regional sobre el derecho a la libre determinación (Suramérica), 11 de mayo de 2021. Para mayor información sobre los protocolos de consulta de los pueblos indígenas y tribales de Brasil, así como de otros países, ver página web del [Observatorio de Protocolos Comunitarios de Consulta y Consentimiento Libre, Previo e Informado](#).

<sup>498</sup> Pueblo Uwottja. Protocolo para la Consulta Previa, Libre e Informada con la visión del Pueblo Uwottja. Una herramienta para la Protección de Nuestro Territorio Ancestral. 2018.

<sup>499</sup> Federación Indígena Nahua de Honduras, Respuesta al Cuestionario para el Informe Temático sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, Junio de 2021.

<sup>500</sup> Movimiento Indígena Lenca de Honduras. Breve informe presentado a la CIDH en el marco de informe sobre la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales afrodescendientes, 16 de mayo de 2016.

<sup>501</sup> Presentación de Asociación de Líderes Comunitarios Indígena de Surinam – VIDS, en Reunión regional sobre el derecho a la libre determinación (Caribe), 27 de mayo de 2021.

<sup>502</sup> Presentation by Maya Leaders Alliance – Belize, Regional Meeting on the Right of Self-Determination of Indigenous and Tribal Peoples in the Caribbean, 27 May 2021.

no garantizan eficazmente la consulta y consentimiento en el contexto de proyectos extractivos u otros similares que afectarían sus derechos. Los pueblos indígenas y tribales fundamentan esos protocolos en su derecho a la libre determinación y en instrumentos internacionales como el Convenio 169 y las Declaraciones de la ONU y OEA sobre derechos de los pueblos indígenas. Se ha informado sobre algunos avances en el reconocimiento de protocolos de consulta en casos concretos, por ejemplo, por parte del Tribunal Federal en Brasil, que reconoció el carácter vinculante del Protocolo del pueblo Juruna, suspendiendo el proyecto minero Belo Sun<sup>503</sup>. De igual manera, por parte de la Corte Constitucional de Colombia, al disponer que consultas realizadas por el Estado sobre actividades mineras que afectarían el Resguardo Cañamomo y Lomaprieta del pueblo Embera Chamí se deben realizar respetando su protocolos y procedimiento tradicionales para la toma de decisiones<sup>504</sup>.

301. La CIDH considera que la elaboración de los protocolos autónomos de consulta ha coadyuvado a que estos instrumentos dejen de estar centrados en la interpretación y aplicación de la consulta que hacen los Estados y se transforman en instrumentos de autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas y tribales. Los procesos de construcción de protocolos pueden ayudar a reforzar las instituciones e instrumentos normativos de autogobernanza y de toma de decisiones de estos pueblos, y pueden ayudar a fortalecer la unidad dentro de los pueblos y comunidades, y consolidar sus posturas respecto a las medidas necesaria para respetar sus derechos<sup>505</sup>.
302. Otras prácticas incluyen la incorporación de los estándares internacionales sobre consentimiento libre, previo e informado en las normativas propias de los pueblos indígenas. Al respecto, destacan las iniciativas de la Tribu Spokane, Estados Unidos para aplicar el estándar internacional de consulta y consentimiento libre, previo e informado como principio orientador para la codificación de políticas de regulación de actividades pesqueras por personas no indígenas en su reserva. De esa manera, agencias estatales o empresas que buscan realizar actividades pesqueras en sus tierras deben respetar que la decisión final sobre las actividades pesqueras en la reserva recae en la Tribu Spokane, afirmando de esa manera su propio entendimiento de lo que es la consulta y consentimiento. Según lo informado, esta afirmación de su derecho al consentimiento tiene como objeto recuperar el acceso

<sup>503</sup> Intervención del Observatorio de Protocolos Comunitarios de Consulta y Consentimiento Libre, Previo e Informado en Reunión regional sobre el derecho a la libre determinación (Suramérica), 11 de mayo de 2021.

<sup>504</sup> Corte Constitucional de Colombia, [Sentencia T-530/16](#), 27 de septiembre de 2016.

<sup>505</sup> Doyle, C., Whitmore, A. y Tugendhat, H. (2019) (eds.). [Los protocolos de consentimiento libre, previo e informado como instrumentos de autonomía: sentando las bases para interacciones basadas en los derechos](#), INFOE, ENIP, págs. 91-100. Dicha publicación contiene experiencias y lecciones aprendidas con respecto a los protocolos de consulta realizados por pueblos indígenas y tribales en Brasil, Colombia y Perú. También se recomienda la publicación, Salvador Millaleo Hernández, ed. [Protocolos Autónomos de Consulta Previa Indígena en América Latina: Estudios de casos en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México y Perú](#), Copenhague: IWGIA, Octubre 2020.

al salmón que ha sido un importante parte de la vida económica y espiritual tradicional de los Spokane<sup>506</sup>.

## 8. Respuestas y estrategias ante la pandemia de COVID-19

303. A través de resoluciones<sup>507</sup> y comunicados de prensa<sup>508</sup>, la CIDH ha dado cuenta de los impactos diferenciados que ha generado la pandemia de COVID-19 en los pueblos indígenas, los graves riesgos que enfrentan, particularmente los pueblos en aislamiento y contacto inicial, y la necesidad de medidas urgentes para proteger su salud respetando su cosmovisión y diversidad cultural. La pandemia ha puesto en descubierto las desigualdades y otros problemas estructurales que han enfrentado estos pueblos en cuanto al acceso a la salud, agua y otros servicios básicos y las consecuencias de la desprotección de sus tierras y territorios frente a intrusiones de personas que generan situación de violencia y riesgo de contagio.
304. En el marco de la elaboración de este informe, representantes indígenas y tribales informaron sobre varias iniciativas y estrategias para enfrentar la pandemia ante la ausencia de una atención y apoyo adecuado por parte de los Estados. En general, indicaron que las circunstancias que enfrentan hicieron que sea necesario ejercer su libre determinación para sobrellevar los impactos diferenciados de la pandemia en sus pueblos.
305. En Bolivia, se informó que las medidas adoptadas por el Estado, como bonos, brigadas de salud y medicamentos no llegaron a los territorios indígenas o no resultaron suficientes. Varias comunidades indígenas, en ejercicio de su libre determinación, adoptaron medidas de control de ingreso y circulación a sus comunidades, así como medidas de cuarentena para evitar contagios por personas que se trasladaran a sus territorios. Asimismo, organizaciones de base indígenas en

<sup>506</sup> Presidenta de Spokane Tribe, Meeting on the Right of Self-Determination of Indigenous and Tribal Peoples in the United States, May 17, 2021.

<sup>507</sup> CIDH. 73/20 - CIDH adopta Resolución sobre Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Washington, D.C., 10 de abril de 2020; CIDH. 180/20 - CIDH adopta Resolución 4/20 que establece Directrices Interamericanas sobre los "Derechos Humanos de las personas con COVID-19". Washington, D.C., 27 de julio de 2020.

<sup>508</sup> CIDH. Comunicados de Prensa. 200/20 - La CIDH insta a los Estados de la región de la Panamazonía y del Gran Chaco a adoptar medidas urgentes para atender la crítica situación de los pueblos indígenas por la pandemia. Washington, D.C., 17 de agosto de 2020; 126/20 - Indígenas amazónicos están "en grave riesgo" frente a COVID-19, alertan ONU Derechos Humanos y CIDH. Santiago/ La Paz /Bogotá/ Washington DC , 4 de junio de 2020; 120/20 - La CIDH alerta sobre la crisis sanitaria en la Comunidad Indígena Urbana de Cantagallo, Perú. Washington, D.C., 27 de mayo de 2020; 103/20 - La CIDH alerta sobre la especial vulnerabilidad de los pueblos indígenas frente a la pandemia de COVID-19 y llama a los Estados a tomar medidas específicas y acordes con su cultura y respeto a sus territorios. Washington, D.C., 6 de mayo de 2020.

- Beni, realizaron gestiones para conseguir medicamentos y los medios para llevarlos a comunidades necesitadas<sup>509</sup>.
306. En el Estado de Pará, Brasil, se informó sobre decretos comunitarios emitidos por alrededor de 5 comunidades quilombolas que tuvieron como objetivo restringir la circulación de personas extrañas durante el periodo inicial de a pandemia<sup>510</sup>.
307. La situación de pandemia también generó la necesidad de promover y rescatar conocimientos y saberes ancestrales ante la ausencia de servicios adecuados de salud. En Honduras, se informó sobre los esfuerzos por promover conocimientos propios sobre la medicina natural, lo que contribuyó a un número relativamente menor de muertes entre las poblaciones indígenas y afrodescendientes<sup>511</sup>. Asimismo, ante la ausencia de suficientes recursos estatales, comunidades indígenas crearon cajas rurales o bancos comunales y medidas para la creación de pequeñas empresas o cooperativas<sup>512</sup>.
308. Representantes indígenas de Perú informaron sobre acciones que tomaron varias comunidades amazónicas que incluyeron medidas de autoaislamiento, promoción de medicina tradicional y gestiones para la provisión de alimentación propia. En esa línea, también implementaron sistemas de vigilancia comunitaria para registrar alertas epidemiológicas y de situaciones de riesgo de contagio, así como protocolos de registro de información de casos de contagio y de notificación a las autoridades competentes<sup>513</sup>. Asimismo, organizaciones y comunidades indígenas negociaron con el Estado para que recursos económicos bajo programas estatales especiales sean redestinados para la compra de medicinas, la movilización de enfermos y otras medidas de atención sanitaria<sup>514</sup>. No obstante, estas importantes iniciativas se han desarrollado en un contexto general en el que la respuesta estatal no ha sido construida e implementada con la participación y consulta de los pueblos indígenas a través de sus instituciones representativas, lo que ha resultado en la ausencia de enfoque diferencial y culturalmente adecuado de las medidas sanitarias adoptadas, así como en una desestimación de las medidas de autoaislamiento y otras medidas

<sup>509</sup> Pueblos Indígenas Guaraní, Mojeño, Uchupiamonas y la Nación Indígena Charcas, EarthRights International y Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, abril - mayo de 2021.

<sup>510</sup> Caritas Brasileira Regional Norte II y Comunidade Quilombola do Abacatal – Sítio Bom Jesus, Respuesta al Cuestionario para el Informe Temático sobre el derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales, 2021.

<sup>511</sup> Movimiento Indígena Lenca de Honduras. Breve informe presentado a la CIDH en el marco de informe sobre la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales afrodescendientes, 16 de mayo de 2016.

<sup>512</sup> Movimiento Indígena Lenca de Honduras. Breve informe presentado a la CIDH en el marco de informe sobre la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales afrodescendientes, 16 de mayo de 2016.

<sup>513</sup> Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD) y Earth Rights Internacional, Respuesta conjunta al Cuestionario para el Informe Temático sobre el derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales, 26 de abril de 2020, pág. 30.

<sup>514</sup> Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD) y Earth Rights Internacional, Respuesta conjunta al Cuestionario para el Informe Temático sobre el derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales, 26 de abril de 2020, pág. 30.

de protección adoptadas por los pueblos indígenas para hacer frente a la pandemia<sup>515</sup>.

309. Por su parte, la Comisión fue informada que el Pueblo Kichwa de Sarayaku de Ecuador enfrentó en 2020 una doble crisis por el avance la pandemia y una serie de inundaciones del río Bobonaza que ocasionaron la pérdida de viviendas, de sus cultivos o *chakras*, y daños graves a centros educativos, puentes, caminos y medios de transporte. El contexto de pandemia y las medidas de confinamiento decretadas por el Estado complicaron el acceso de la población a bonos de emergencia y contingencia disponibles para personas afectadas por ambas crisis. Ante la respuesta insuficiente de autoridades provinciales y naciones a esta situación, el Pueblo Sarayaku desarrolló su propio Plan de Contingencia al COVID-19 que incluyó la conformación de grupos de personas conocedoras de plantas medicinales para recolectar, almacenar, preparar y distribuir las a las comunidades como forma de prevención. Asimismo, conformaron un Comité de Operación de Emergencia Interna y un equipo de voluntarios paramédicos para atender a las personas vulnerables y con síntomas de la enfermedad. A través de tales iniciativas, se pudo atender de manera urgente y culturalmente adecuada a pesar de los desafíos presentados por la pandemia y la destrucción de las vías de comunicación con otras comunidades y centros poblacionales<sup>516</sup>.

## C. Obstáculos para el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales

### 1. Desafíos en el reconocimiento de los pueblos indígenas y tribales

310. La Comisión observa con preocupación que, en varios países, los pueblos indígenas y tribales enfrentan obstáculos para el ejercicio de su libre determinación debido a limitaciones en los marcos jurídicos y políticos nacionales con respecto a su identificación y reconocimiento como pueblos diferenciados, y/o los aspectos

<sup>515</sup> Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD) y Earth Rights Internacional, Respuesta conjunta al Cuestionario para el Informe Temático sobre el derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales, 26 de abril de 2020, pág. 31-3.

<sup>516</sup> Pueblo Originario Kichwa de Sarayaku y Fundación ALDEA, “La Selva Viviente del Pueblo del Medio Día en la Amazonía Ecuatoriana”, en Consorcio TICCA, *Territorios de vida: Informe 2021*, Consorcio TICCCA: mundial, pág. 95-6.

colectivos de sus derechos. Ello incluye en algunos Estados, requisitos relacionados con la obtención de personería jurídica. La Comisión recuerda que el otorgamiento de la personalidad jurídica no debe constituir una condición para que los pueblos indígenas y tribales puedan ejercer sus derechos, al ser un acto meramente declarativo y no constitutivo, y tomando en cuenta la preexistencia de estos pueblos, *supra* Cap. 3.A.1.

311. Representantes indígenas de Estados Unidos señalaron que el gobierno federal mantiene el control sobre el reconocimiento oficial de los pueblos indígenas, lo que afecta su derecho al autogobierno, libre determinación y el acceso a servicios y beneficios disponibles a nivel federal. Esto representa una continuación del paternalismo histórico que ha caracterizado el tratamiento jurídico y político hacia los pueblos indígenas, lo que incluye el concepto de poder pleno (*plenary power*) del Congreso que siempre deja la posibilidad de que pueda eliminar el estatus de tribu reconocida de un pueblo indígena, o incluso anular las obligaciones correspondientes al gobierno que derivan de los tratados firmados con los pueblos indígenas<sup>517</sup>. Esto priva a los pueblos indígenas del derecho a poder auto reconocerse como tales, habiendo en la actualidad más de 200 pueblos indígenas que aún no han sido reconocidos por el gobierno federal, por lo que no pueden elaborar ni aplicar sus propias normas y leyes<sup>518</sup>.
312. Respecto de Argentina se recibió información sobre los desafíos en el reconocimiento de la personería jurídica de los pueblos indígenas y el carácter colectivo de sus derechos. Ello puede ocasionar problemas para pueblos indígenas que buscan protección bajo la ley 26.160 que protege a los pueblos indígenas cuya personería jurídica haya sido debidamente inscrita en el Registro Nacional de comunidades indígenas frente a desalojos y que ordena un relevamiento territorial de sus territorios<sup>519</sup>. Dicho proceso de inscripción se puede dar a nivel nacional y provincial, pero en algunos casos ha habido un exceso de requisitos para otorgar la personería jurídica o interpretaciones disímiles sobre dichos requisitos en las distintas jurisdicciones. En algunas provincias, hasta hace muy poco las comunidades indígenas sólo podían inscribirse como asociaciones civiles lo que es ajeno a sus formas propias de organización y cosmovisión<sup>520</sup>. Asimismo, el

<sup>517</sup> Reunión de CIDH sobre libre determinación de los pueblos indígenas en los Estados Unidos; First Peoples Worldwide, Outcome Document: Meeting on the Right of Self Determination of Indigenous and Tribal Peoples in the United States, 17 de mayo de 2021. La doctrina de poder pleno fue afirmada en la Sentencia de 1903 de la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso de *Lone Wolf v. Hitchcock*, 187 U.S. 553, 1903 que establece que el poder pleno del Congreso, en ese caso para derogar las obligaciones derivadas de los tratados con las tribus nativo americanas, siempre ha sido considerado como un poder político que no está sujeto al departamento judicial del gobierno. Según la misma sentencia, ello se debe al carácter de pupilos o dependientes de los pueblos indígenas y nociones de la supuesta inferioridad de los indígenas.

<sup>518</sup> Reunión de CIDH sobre libre determinación de los pueblos indígenas en los Estados Unidos; First Peoples Worldwide, Outcome Document: Meeting on the Right of Self Determination of Indigenous and Tribal Peoples in the United States, 17 de mayo de 2021.

<sup>519</sup> Ministerio Público de la Defensa – Defensoría General de la Nación, Respuesta al Cuestionario de la CIDH sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, 23 de abril de 2021; Instituto Nacional de Asuntos Indígenas – Argentina, Respuesta al Cuestionario para el Informe Temático de la CIDH sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales (2021).

<sup>520</sup> Ministerio Público de la Defensa – Defensoría General de la Nación, Respuesta al Cuestionario de la CIDH sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, 23 de abril de 2021.

- desconocimiento del carácter colectivo de los pueblos indígenas ha generado problemas a familias o comunidades que enfrentan causas penales por usurpación o acciones civiles como desalojo, lo que imposibilita la defensa de sus derechos en temas de reivindicación y defensa de derechos territoriales<sup>521</sup>.
313. Los pueblos indígenas y tribales de Surinam han exigido su reconocimiento jurídico a través de un proyecto de ley sobre la materia que aún no ha sido adoptada. Enfrentan una actitud política dominante que considera que los pueblos indígenas y tribales buscan crear un “estado dentro de un estado” y que los percibe como grupo étnicos minoritarios sin derecho a la libre determinación<sup>522</sup>.
314. A su vez, representantes del consejo de Barbuda informaron sobre los esfuerzos de los Barbudenses de ser reconocidos como pueblo indígena y tribal, particularmente ante la amenaza que supone el desarrollo de proyectos de explotación de recursos naturales. Como notó la CIDH en su informe anual de 2018, iniciativas legislativas ante el Senado de Antigua y Barbuda privarían a los Barbudenses de sus tierras comunitarias ancestrales a fin de utilizarlas para actividades extractivas, industria y turismo<sup>523</sup>. Manifestaron que dicha situación refleja el desconocimiento de su identidad colectiva como pueblo indígena y tribal, su especial relación con su territorio y recursos naturales y los profundos conocimientos ecológicos que les ha permitido administrar el territorio, conservar los recursos y adaptar sus actividades económicas tradicionales a las condiciones particulares de la isla<sup>524</sup>.
315. La Comisión toma nota del proceso constituyente en Chile, en el que diecisiete escaños han sido asignados a representantes de los pueblos indígenas del país a través del sistema de escaños reservados establecido por el legislativo<sup>525</sup>. Si bien, según lo informado a la Comisión, dicho sistema fue establecido sin previa consulta, la Comisión considera que constituye una modalidad de participación democrática extremadamente importante para encausar la demanda de los pueblos indígenas para el reconocimiento y garantía de sus derechos territoriales, la autodeterminación y del carácter plurinacional del país en la nueva Constitución.
316. El proceso constituyente reviste de una importancia histórica toda vez que la constitución actual no reconoce expresamente a los pueblos indígenas y la

<sup>521</sup> Ministerio Público de la Defensa – Defensoría General de la Nación, Respuesta al Cuestionario de la CIDH sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, 23 de abril de 2021.

<sup>522</sup> Presentación de Asociación de Líderes Comunitarios Indígena de Surinam – VIDS, en Reunión regional sobre el derecho a la libre determinación (Caribe), 27 de mayo de 2021.

<sup>523</sup> CIDH, [Informe Anual 2018](#), parr. 16.

<sup>524</sup> Presentación de Barbuda Council, en reunión regional sobre el derecho a la libre determinación (Caribe), 27 de mayo de 2021.

<sup>525</sup> [Ley 21298](#) “Modifica la carta fundamental para reservar escaños a representantes de los pueblos indígenas en la convención constitucional y para resguardar y promover la participación de las personas con discapacidad en la elección de convencionales constituyentes” Publicada el 23 de diciembre de 2020; Asimismo, véase: GOB.CL “[Ministra Rubilar tras aprobación de escaños reservados: ‘Es una jornada histórica. La nueva Constitución se escribirá con letra indígena’](#)”, 16 de diciembre de 2020.

legislación interna no reconoce el carácter de “pueblo” a los pueblos indígenas<sup>526</sup>. Ello se refleja en la Ley Indígena de 1993 que trata a los pueblos indígenas como “etnias”, lo que deniega el derecho de libre determinación que implica el concepto de “pueblos”.

317. Por otra parte, en cuanto a los alcances de la participación en la constituyente, la Comisión observa con preocupación que el pueblo tribal afrodescendiente chileno fue excluido del proceso a pesar de que la Ley No. 21.151 reconoce su identidad cultural y el derecho a ser consultados sobre medidas que les afectarían entre otros derechos. Como explicó un representante afrochileno, sin esa representatividad en el proceso constituyente, no existen garantías para el reconocimiento constitucional de su pueblo, lo que perpetuará el racismo y exclusión en su contra<sup>527</sup>.

## 2. Desafíos en el respeto a estructuras representativas propias

318. Un problema denunciado reiteradamente por representantes indígenas y tribales es el desafío en ejercer su derecho a elegir autoridades verdaderamente representativas y la interferencia a sus propios sistemas de elección de autoridades, todo lo cual socava el ejercicio de su autogobierno y libre determinación.
319. En el caso de la Costa Caribe de Nicaragua, queda pendiente la implementación de la reforma electoral ordenada por la Corte Interamericana en el caso *Yatama vs. Nicaragua* para garantizar que los pueblos indígenas y afrodescendientes puedan participar en los procesos electorales tomando en cuenta sus tradiciones, usos y costumbres<sup>528</sup>. Una preocupación expresada es que el régimen de autonomía en la Costa Caribe no ha garantizado que las autoridades electas para los Consejos Regionales realmente representen a los pueblos indígenas y afrodescendientes. Se ha denunciado la injerencia de autoridades y partidos políticos sobre las decisiones comunales que ha resultado en la imposición de autoridades a nivel de los consejos y los gobierno regionales, municipales y territoriales<sup>529</sup>.
320. Asimismo, la CIDH recibió información sobre la existencia de un Manual de procedimiento para la certificación de autoridades territoriales y comunales, aprobado por el Consejo Regional autónomo de la Costa Caribe Sur en 2020, que afecta el derecho de los pueblos indígenas y afrodescendientes a elegir sus

<sup>526</sup> Presentación de abogada Mapuche, en Reunión regional sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales (Suramérica), 11 de mayo de 2021.

<sup>527</sup> Presentación de Organización Limbanga - Chile, en Reunión regional sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales (Suramérica), 11 de mayo de 2021.

<sup>528</sup> Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de junio de 2005, Puntos Resolutivos 10 y 12.

<sup>529</sup> Gobierno Comunal Creole de Bluefields – Nicaragua, Respuesta al Cuestionario de CIDH para el Informe Temático sobre el Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales (Mayo 2021); y CEJUDHCAN – Nicaragua, Respuesta al Cuestionario para el Informe Temático sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, Mayo 2021.

autoridades comunales a través de sus asambleas<sup>530</sup>. También se obtuvo información sobre otro instrumento aprobado por el mismo consejo regional relativo al procedimiento de consulta previa para programas y proyectos de inversión en los territorios indígenas y afrodescendientes en la Costa Caribe sur, que afectaría los derechos territoriales y la libre determinación de dichos pueblos con respecto a proyectos de inversión<sup>531</sup>. Según la información recibida por la CIDH, como consecuencia de las acciones que debilitan y suplantán las estructuras tradicionales de autogobierno, se ha facilitado el despojo y usurpación de las tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas y afrodescendientes de la Cosa Caribe<sup>532</sup>.

321. De igual manera, con respecto a Panamá, se recibió información sobre obstáculos al ejercicio de la libre determinación indígena debido a injerencias por parte de autoridades del gobierno, y en otras ocasiones partidos políticos, en los procesos de elección de autoridades indígenas, de toma de decisión y de consultas, particularmente cuando existe interés de impulsar proyectos de inversión en territorios indígenas<sup>533</sup>. Se señaló la interferencia en la Carta Orgánica de la Comarca Ngäbe Buglé para convocar elecciones de nuevas autoridades en 2010 que, según lo informado, tuvieron una postura más favorable en cuanto a la instalación del proyecto hidroeléctrico Barro Blanco<sup>534</sup>. Asimismo, se informó que comunidades de ese mismo pueblo que quedaron fuera de la Comarca Ngäbe Buglé creada en 1997 y que por tanto enfrentan la inseguridad jurídica de sus tierras han cuestionado procesos de consulta acerca de la construcción de una línea de transmisión eléctrica denominada la Cuarta Línea de Transmisión Eléctrica que afecta tierras ancestrales de ese pueblo. Entre las principales preocupaciones presentadas están la falta de representatividad de las personas convocadas a la

<sup>530</sup> Gobierno Comunal Creole de Bluefields – Nicaragua, Respuesta al Cuestionario de CIDH para el Informe Temático sobre el Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales (Mayo 2021).

<sup>531</sup> Gobierno Comunal Creole de Bluefields – Nicaragua, Respuesta al Cuestionario de CIDH para el Informe Temático sobre el Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales (Mayo 2021).

<sup>532</sup> CEJUDHCAN – Nicaragua, Respuesta al Cuestionario para el Informe Temático sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, Mayo 2021. Para un mayor análisis de las dinámicas de poder político que han afectado la capacidad del régimen de autonomía de la Costa Caribe de ser un espacio de representación efectiva de los pueblos indígenas y afrodescendientes, y las consecuencias sobre sus derechos humanos, véase, Miguel González, “La tragedia de Alal: regresión (no restitución) de derechos en el Régimen de Autonomía en Nicaragua”, en Miguel González, et al, Autonomías y autogobierno en la América diversa, Editorial Universitaria Abya-Yala (2021), págs. 161-189

<sup>533</sup> El Movimiento por la Defensa de los Territorios y Ecosistemas de Bocas del Toro (MODETEAB), la Organización Territorial Ngäbe, Buglé y Campesina de la Región Norte de Santa Fe, y el Centro para el Derecho Ambiental Internacional (CIEL), Respuestas al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación, desde las experiencias de los pueblos indígenas Ngäbe y Buglé de Panamá, 26 de abril de 2021, págs. 6-8.

<sup>534</sup> El Movimiento por la Defensa de los Territorios y Ecosistemas de Bocas del Toro (MODETEAB), la Organización Territorial Ngäbe, Buglé y Campesina de la Región Norte de Santa Fe, y el Centro para el Derecho Ambiental Internacional (CIEL), Respuestas al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación, desde las experiencias de los pueblos indígenas Ngäbe y Buglé de Panamá, 26 de abril de 2021, págs. 7-8; Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, Adición: La situación de los derechos de los pueblos indígenas en Panamá, A/HRC/27/52/Add.1 (3 de julio de 2014), párrs. 55.

- consulta, la falta de información sobre los impactos sociales y ambientales, y la falta de traducción de la información a los idiomas Ngäbe Buglé<sup>535</sup>.
322. También se puso en conocimiento de la CIDH los desafíos que enfrentó el pueblo Xinka de Guatemala en el reconocimiento de sus autoridades representativas en la planificación de procesos de consulta ordenados por la Corte de Constitucionalidad en una sentencia de 2017 que ordenó la suspensión de un proyecto minero en territorio indígena Xinka hasta que se consultara la viabilidad de la continuación del proyecto<sup>536</sup>. Según lo relatado, autoridades estatales insistieron que solo un número reducido de representantes indígenas podían participar en los procesos de consulta, y fue hasta el presente año que se aceptó la participación de las autoridades indígenas. No obstante, persiste la preocupación de que la consulta previa sea considerada un mero trámite y no un derecho ligado a sus derechos territoriales y cultura<sup>537</sup>.
323. Por otro lado, se informó sobre el desafío en poder asegurar la representación de los pueblos indígenas en espacios de gobierno a nivel regional y nacional. En ese sentido, se señaló que en Oaxaca, México, si bien se ha reconocido y ejercido el derecho a la elección de autoridades propias a nivel municipal, también se debe extender la representación de los pueblos indígenas como colectivos en las estructuras de gobierno estadual y nacional<sup>538</sup>.
324. En Guyana, a pesar del reconocimiento de autoridades comunitarias indígenas o *Toshaos*, éstas no representan directamente a sus pueblos en los gobiernos regionales y nacional, ya que en dichos espacios dicha representación es asumida por representantes de partidos políticos<sup>539</sup>. También se ha señalado que durante las últimas tres décadas ha habido un reconocimiento selectivo por parte del gobierno respecto de las comunidades, organizaciones y personas indígenas con las que decide coordinar<sup>540</sup>.
325. Con respecto a Trinidad y Tobago, se informó que la comunidad de pueblos originarios de Santa Rosa/ Santa Rosa *First Peoples Community* en Arima fue reconocida por el gobierno como pueblo indígena en 1990. Aunque su derecho a libre determinación no es reconocido legalmente, varias administraciones de

<sup>535</sup> El Movimiento por la Defensa de los Territorios y Ecosistemas de Bocas del Toro (MODETEAB), la Organización Territorial Ngäbe, Buglé y Campesina de la Región Norte de Santa Fe, y el Centro para el Derecho Ambiental Internacional (CIEL), Respuestas al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación, desde las experiencias de los pueblos indígenas Ngäbe y Buglé de Panamá, 26 de abril de 2021, págs. 6-7.

<sup>536</sup> Presentación de abogado Pueblo Xinka, en reunión regional sobre el derecho a la libre determinación (Centroamérica), 12 de mayo de 2021.

<sup>537</sup> Presentación de abogado Pueblo Xinka - Guatemala, en reunión regional sobre el derecho a la libre determinación (Centroamérica), 12 de mayo de 2021.

<sup>538</sup> Representante del Pueblo Ayuuk, Oaxaca, en Reunión de la CIDH con organizaciones, autoridades y miembros de instituciones de gobierno indígenas en México para el Informe sobre el derecho a la libre determinación, 7 de mayo de 2021.

<sup>539</sup> Presentación de Association of Padawong Amuk, Indigenous Peoples Association, en reunión regional sobre el derecho a la libre determinación (Caribe), 27 de mayo de 2021.

<sup>540</sup> Guyanese Organization of Indigenous Peoples, Respuesta al Cuestionario de CIDH para el Informe Temático sobre el Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales, Mayo 2021.

gobierno apoyaron los esfuerzos de la comunidad en generar conciencia pública sobre las culturas y tradiciones de los pueblos indígenas y sus contribuciones al desarrollo del país. A nivel nacional, consideran que un desafío es obtener un escaño independiente en los gobiernos locales de Arima y de otras áreas con mayor presencia indígena, lo que ayudaría asegurar una mayor inclusión de sus derechos e intereses a nivel local<sup>541</sup>. Según lo expresado por el representante de esa comunidad, dicha medida, así como el reconocimiento de sus autoridades representativas y la concesión de suficiente tierra para crear un espacio para la revitalización de la cultura y espiritualidad tradicional, que se denominaría *First Peoples Heritage Village*, constituirían pasos importantes que el Estado y los pueblos indígenas pueden dar hacia la reparación por las violaciones históricas de los derechos humanos de estos últimos.

326. También se recibió información sobre esfuerzos en revitalizar mecanismos de representación propia de pueblos y comunidades indígenas y tribales. Se informó sobre los esfuerzos del pueblo Garífuna de Belice de reinstaurar el sistema de alcaldes que anteriormente existía a nivel comunitario, similar al que ejerce el pueblo maya de dicho país. Según lo informado, ello permitiría la toma de decisión a nivel comunitario, ya que ello no es posible con el mecanismo de representación establecido por el gobierno<sup>542</sup>.
327. En relación con los pueblos indígenas del estado de Alaska, en los Estados Unidos, fueron presentados los obstáculos que los pueblos han enfrentado en el ejercicio de la libre determinación tras la adopción de la Ley de Resolución de Reclamaciones de los Nativos de Alaska (*Alaska Native Claims Settlement Act* o ANCSA) de 1971. Dicha Ley impuso la figura de empresas nativas en nombre de los pueblos indígenas como entidades de representación. Una representante indígena de Alaska explicó que estas empresas han creado divisiones entre los pueblos indígenas y creado barreras en cuanto a su relación con sus tierras ancestrales. En lugar de que los pueblos indígenas posean la tierra, las empresas la mantiene en fideicomiso lo que crea un conflicto entre los conceptos tradicionales de cuidado y administración de la tierra y los intereses fiduciarios de las empresas<sup>543</sup>. Se estableció un sistema que presionaba a las empresas nativas a realizar la explotación de recursos naturales y asimismo facilitó la venta y arrendamiento de tierras indígenas por parte del gobierno federal para tales proyectos. En ese sentido, la ANCSA afectó el derecho de los pueblos indígenas de Alaska a controlar, utilizar y beneficiarse de sus tierras<sup>544</sup>.

<sup>541</sup> Presentación de Santa Rosa First Peoples Community, en reunión regional sobre el derecho a la libre determinación (Caribe), 27 de mayo de 2021.

<sup>542</sup> Presentación de National Garífuna Council – Belice, en reunión regional sobre el derecho a la libre determinación (Caribe), 27 de mayo de 2021.

<sup>543</sup> Reunión de CIDH sobre libre determinación de los pueblos indígenas en los Estados Unidos; First Peoples Worldwide, Outcome Document: Meeting on the Right of Self Determination of Indigenous and Tribal Peoples in the United States, 17 de mayo de 2021.

<sup>544</sup> First Peoples Worldwide – University of Colorado - Boulder, Legal Framework in the United States for Indigenous Peoples, Supplemental Response to IACHR Questionnaire on Indigenous and Tribal Peoples' Right to Self-Determination (2021). Para mayor información sobre la historia, motivos y efectos de ANCSA, véase,

### 3. Desafíos en los procedimientos para el reconocimiento de autonomías indígenas y entidades territoriales indígenas

328. Como se señaló en el caso de Bolivia, la Constitución contempla el acceso a la autonomía indígena, bajo las figuras de territorios indígenas originario campesinos, municipios o regiones, cuyo procedimiento se rige bajo la Ley Marco de Autonomías y Descentralización de 2010. Si bien, esta normativa constituye una importante medida para que los pueblos indígenas puedan ejercer las atribuciones legislativas, fiscalizadoras, reglamentarias y otras dispuestas en la Constitución, se ha señalado los desafíos en ponerla en práctica debido a los requisitos y procedimientos establecidos que representan un obstáculo considerable para los pueblos indígenas que quieren conformar sus propias autonomías<sup>545</sup>. Hasta 2020, solo tres territorios han logrado consolidarse como gobiernos autónomos indígenas de un total de 36 trámites de autonomías iniciados desde 2010. Los otros casos han sido suspendidos por conflictos internos o aún están tratando de cumplir las más de 12 etapas que requiere este proceso<sup>546</sup>. Algunos de esos pueblos indígenas han tenido que iniciar mecanismos de impugnación administrativa y judicial, así como mecanismos para modificar la legislación<sup>547</sup>. En 2019, se logró la modificación de dicha ley para permitir que los estatutos autonómicos desarrollados por los pueblos indígenas solicitantes sean aprobados mediante sus normas y procedimientos propios y no mediante referendo, como requisito suficiente para la creación de la unidad territorial correspondiente<sup>548</sup>.
329. Representantes de dos de las primeras autonomías establecidas en Bolivia - Rajaypampa, establecida como territorio autónomo en la región andina, y la Guaraní Charagua Iyambae, establecida por vía municipal en la región del Chaco, dieron cuenta de procesos altamente burocráticos y engorrosos para el establecimiento de sus autonomías y la aprobación de sus estatutos y diseños autonómicos por las

---

University of Alaska Fairbanks, [Alaska Native Claims Settlement Act \(ANCSA\) 1971](#), Federal Indian Law for Alaska Tribes; y ANCSA Regional Association, [About the Alaska Native Claims Settlement Act](#).

<sup>545</sup> Pueblos Indígenas Guaraní, Mojeño, Uchupiamonas y la Nación Indígena Charcas, EarthRights International y Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, abril - mayo de 2021; Reunión de CIDH con representantes de gobiernos autónomos indígenas de Nación Wampis (Perú) y Gobiernos Territoriales de Charagua y Rajaypampa (Bolivia), realizada el 21 de mayo de 2021.

<sup>546</sup> Leonardo Tamburini, Bolivia, en [El Mundo Indígena 2021](#) (35ª edición), Copenhague: IWGIA, pág. 353.

<sup>547</sup> Pueblos Indígenas Guaraní, Mojeño, Uchupiamonas y la Nación Indígena Charcas, EarthRights International y Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, abril - mayo de 2021.

<sup>548</sup> Pueblos Indígenas Guaraní, Mojeño, Uchupiamonas y la Nación Indígena Charcas, EarthRights International y Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, abril - mayo de 2021; Reunión de CIDH con representantes de gobiernos autónomos indígenas de Nación Wampis (Perú) y Gobiernos Territoriales de Charagua y Rajaypampa (Bolivia), realizada el 21 de mayo de 2021.

distintas instancias de gobierno<sup>549</sup>. Un punto reiterado era que, a pesar del reconocimiento constitucional de las autonomías, el resto de la institucionalidad y marco jurídico estatal relativo a la administración pública aún no ha sido reformado para realmente reconocer y acomodar las nuevas formas de autonomía indígenas, y en algunos casos, funcionarios públicos las consideran como una municipalidad más. Asimismo, se ha señalado a la Comisión que no reciben suficientes fondos del Estado para realizar todas las competencias conferidas en la ley<sup>550</sup>. En ese sentido, el marco legal de las autonomías aun es definido desde una visión estado-céntrica. No obstante estos desafíos, representantes de ambos territorios autónomos destacaron importantes logros por ser los que pudieron abrir la puerta para la conformación de autonomías y al poder desarrollar o fortalecer sus propios sistemas de democracia comunitaria, justicia, liderazgos e instrumentos normativos. En el caso de Charagua Iyambae, ello incluye normativa para la creación de áreas protegidas en su territorio<sup>551</sup>.

330. La CIDH destaca que Ecuador es otro país con legislación avanzada en materia de ordenamientos territoriales a favor de los pueblos indígenas. Sin embargo, representantes de pueblos indígenas informaron que dicha figura nace con una limitación en la Constitución, porque plantea que los gobiernos territoriales indígenas autónomos deben crearse dentro de los límites territoriales ya preestablecidos del Estado, es decir, dentro de los límites parroquiales, cantonales y provinciales. Informaron que ello representa la fragmentación de los territorios de las nacionalidades, y responde a una división política colonial que se encuentra aún vigente<sup>552</sup>. La Constitución ecuatoriana incluye la creación de Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTIs). Se reconocen circunscripciones territoriales a favor de los pueblos indígenas a nivel constitucional, pero según informaron a la CIDH, los requisitos para establecerlas son casi imposibles de cumplir. Por ejemplo, se requiere contar con un proyecto de autonomía de CTI consensuado, una ley orgánica (que debe ser presentada por el Presidente de la República), una alianza política al interior del Congreso Nacional, competencias y un sistema de coordinación con las entidades seccionales, entre otros. A su vez, dentro de los pasos a seguir para crear una CTI, se debe hacer una consulta popular, con votación universal y directa, en la que 2/3 de la votación debe ser favorable. Aquello, según la información recibida

<sup>549</sup> Reunión de CIDH con representantes de gobiernos autónomos indígenas de Nación Wampís (Perú) y Gobiernos Territoriales de Charagua y Rajaypampa (Bolivia), realizada el 21 de mayo de 2021.

<sup>550</sup> Reunión de CIDH con representantes de gobiernos autónomos indígenas de Nación Wampís (Perú) y Gobiernos Territoriales de Charagua y Rajaypampa (Bolivia), realizada el 21 de mayo de 2021.

<sup>551</sup> Reunión de CIDH con representantes de gobiernos autónomos indígenas de Nación Wampís (Perú) y Gobiernos Territoriales de Charagua y Rajaypampa (Bolivia), realizada el 21 de mayo de 2021.

<sup>552</sup> Reunión regional con representantes de pueblos indígenas, tribales y afrodescendientes de Sudamérica (Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Surinam), realizada el 11 de mayo de 2021. Alianza por los derechos humanos; Amazon Watch y Amazon Frontlines. Actualización del informe de la CIDH sobre la Situación de los derechos humanos de la Panamazonía en 2019. 7 de junio de 2021.

por la Comisión, resulta altamente complejo al considerar que la mayoría de los votantes en el país son personas no indígenas<sup>553</sup>.

## 4. Reconocimiento, protección y garantía de derechos a tierras, territorios y recursos naturales

331. El reconocimiento, protección y garantía del derecho de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras, territorios y recursos naturales es un elemento imprescindible para el ejercicio de la libre determinación. Como explicó un representante Maya de Belice a la Comisión, la libre determinación está en el centro de su lucha, y para ello es fundamental poder poseer, gobernar, gestionar y desarrollar sus tierras y recursos ancestrales. La tierra es la fuente de su identidad social, cultural y política y la base de sus sistemas de conocimientos tradicionales y de sus sistemas tradicionales de gobierno<sup>554</sup>. Sin embargo, esa libre determinación se ve limitada por la ausencia de protecciones a favor del territorio ante proyectos de desarrollo, demoras en implementación de la consulta y consentimiento a través de protocolos conjuntos entre el pueblo Maya y gobierno, y el desconocimiento de sus autoridades representativas<sup>555</sup>.
332. Representantes indígenas señalaron las visiones contradictorias de lo que es territorio y desarrollo y sus impactos en la libre determinación. Un representante del pueblo Nayari de México, explicó que la libre determinación comprende el derecho a decidir sobre el territorio, lo que debe entenderse como todo el espacio, no sólo la tierra que trabajan, sino también el agua, el cielo, el subsuelo. Los proyectos de vida de los pueblos indígenas, con su propia concepción del territorio y que tiene en cuenta las siguientes generaciones, chocan con intereses de desarrollo empresariales y de gobiernos locales y nacionales<sup>556</sup>. Un representante Maya de Guatemala, también señaló las limitaciones a las decisiones de los pueblos indígenas por las visiones distintas de lo que constituye el desarrollo y territorialidad. A raíz de ello, se señala que existe un discurso por parte de agentes empresariales y estatales que ha ligado la defensa del territorio y los derechos de los pueblos indígenas a actividades del crimen organizado o de terrorismo, lo que ha generado

<sup>553</sup> Presentación, Pueblo Kichwa Sarayaku, en Reunión regional sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales (Suramérica), 11 de mayo de 2021; Viteri Gualinga, Leonardo. "Proyecto de autonomía del Pueblo Kichwa de Pastaza: región amazónica ecuatoriana". En Pablo DÁVALOS (ed.). *Pueblos Indígenas, Estado y democracia*. Buenos Aires: CLACSO, 2005, p. 356.

<sup>554</sup> Presentation by Maya Leaders Alliance – Belize, Regional Meeting on the Right of Self-Determination of Indigenous and Tribal Peoples in the Caribbean, 27 May 2021.

<sup>555</sup> Presentation by Maya Leaders Alliance – Belize, Regional Meeting on the Right of Self-Determination of Indigenous and Tribal Peoples in the Caribbean, 27 May 2021; Amandala, *Implementing "FPIC" an uphill battle*, June 23, 2021.

<sup>556</sup> Presentación de representante de Mesa del Nayari, pueblo Nayari, México, Reunión de la CIDH con organizaciones, autoridades y miembros de instituciones de gobierno indígenas en México para el Informe sobre el derecho a la libre determinación, 7 de mayo de 2021.

la conflictividad social, criminalización y judicialización de autoridades y personas que ejercen el liderazgo en las comunidades<sup>557</sup>.

333. Una preocupación particular es la necesidad de una efectiva implementación de los ordenamientos jurídicos internos sobre derechos territoriales de los pueblos indígenas de acuerdo con los estándares internacionales e interamericanos. Con respecto a Guyana, se informó a la CIDH que a pesar de la Ley Amerindia (*Amerindian Act*)<sup>558</sup>, que dispone derechos colectivos de comunidades indígenas y el otorgamiento de tierras, se señaló que no reconoce debidamente las formas tradicionales de tenencia y uso tradicional de los territorios indígenas y que las actividades mineras de gran escala pueden anteponerse a las decisiones de los pueblos de decir no a tales actividades, por lo que sus tierras tradicionales pueden ser afectadas sin implementar efectivamente la consulta y consentimiento libre, previo e informado<sup>559</sup>.
334. En Nicaragua, la Ley 445 representó un significativo avance para la demarcación y titulación de tierras de los pueblos indígenas y afrodescendientes en la Costa Caribe. Según lo informado, entre los años 2005 y 2020, el Estado nicaragüense aprobó y entregó 23 títulos a territorios indígenas y afrodescendientes que corresponden a 314 comunidades en una extensión que representa el 31% del territorio nacional<sup>560</sup>. Sin embargo, la última fase que consiste en el saneamiento de los territorios titulados fue suspendida desde el 2014, lo que ha incentivado la ocupación ilegal y violenta de los territorios indígenas y afrodescendientes por parte de intereses económicos poderosos, ganaderos y colonos<sup>561</sup>. La situación de violencia enfrentada por los pueblos indígenas y afrodescendientes en la Costa Caribe de Nicaragua, incluyendo actos de agresión, amenaza y asesinatos contra integrantes de pueblos indígenas debido a dicha situación de desprotección de sus tierras y territorios ha sido objeto de medidas cautelares y provisionales del SIDH y de pronunciamientos por la Comisión<sup>562</sup>.

<sup>557</sup> Presentación de Consejo del Pueblo Maya – Guatemala, en reunión regional sobre el derecho a la libre determinación (Centroamérica), 12 de mayo de 2021.

<sup>558</sup> [Amerindian Act 2006](#).

<sup>559</sup> Presentaciones de Association of Padawong Amuk, Indigenous Peoples Association, National Toshiacs Council y Amerindian Reseach Unit – University of Guyana, en reunión regional sobre el derecho a la libre determinación (Caribe), 27 de mayo de 2021.

<sup>560</sup> CEJUDHCAN – Nicaragua, Respuesta al Cuestionario para el Informe Temático sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, Mayo 2021.

<sup>561</sup> CEJUDHCAN – Nicaragua, Respuesta al Cuestionario para el Informe Temático sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, Mayo 2021; Miguel González, “La tragedia de Alal: regresión (no restitución) de derechos en el Régimen de Autonomía en Nicaragua”, en Miguel González, et al, [Autonomías y autogobierno en la América diversa](#), Editorial Universitaria Abya-Yala (2021), págs. 161-189.

<sup>562</sup> CIDH. Comunicado de Prensa No. 242/21, [CIDH solicita a Corte Interamericana ampliar medidas provisionales a favor de las comunidades del pueblo indígena Miskitu en Nicaragua](#), 17 de septiembre de 2021; y CIDH, [@CIDH Twitter 27 de agosto de 2021](#), que condena ataque contra comunitarios mayangna y miskito en la comunidad Kiwakumbaih, en la reserva biósfera Bosawas, perpetrado por personas armadas y que dejó al menos 11 personas indígenas asesinadas.

335. Con respecto a Panamá, como se ha señalado, se instauraron las comarcas indígenas desde la primera parte del siglo XX, llegando a ser seis hasta la actualidad. Sin embargo, todavía existen muchas comunidades indígenas que quedaron fuera de esas comarcas o que se encuentran en áreas contiguas a las mismas, y que enfrentan serias dificultades para lograr establecer comarcas o el reconocimiento de su propiedad colectiva en sus tierras ancestrales. En su informe sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en Panamá de 2014, el anterior Relator Especial de la ONU sobre pueblos indígenas notó que aproximadamente 100 comunidades indígenas no han dispuesto de títulos u otras formas de reconocimiento oficial a pesar de que muchas habían completado solicitudes de la legalización de sus tierras colectivas. Según ese informe, los retrasos se debieron a la oposición por parte de terceros que reclamaban las mismas tierras, u otros problemas como la ubicación de algunas en áreas protegidas declaradas por el Estado. Ello ha resultado en situaciones de vulnerabilidad ante las continuas intrusiones de terceros en esas tierras y proyectos de inversión, lo que ha afectado incluso a pueblos indígenas que cuentan con sus propias comarcas<sup>563</sup>. La comarca más reciente es la Comarca Naso Tjëer Di establecida a finales de 2020, tras una lucha de más de 50 años para lograr el reconocimiento oficial de sus tierras ancestrales<sup>564</sup> que culminó con un fallo de la Corte Suprema de octubre de ese mismo año, que afirmó el derecho constitucional de los pueblos indígenas a la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para lograr el<sup>565</sup>.
336. La falta de avances en procesos de demarcación de tierras de pueblos indígenas y quilombolas en Brasil debido a largas demoras en ser resueltos a nivel administrativo y a través de procesos judiciales, a lo que se suman iniciativas legislativas que supondrían graves retrocesos a las protecciones a las tierras y territorios indígenas que brinda la Constitución, discursos por parte del gobierno considerados hostiles y racistas contra los pueblos indígenas y quilombolas, el desmantelamiento de políticas y programas favorables a los pueblos, y la consiguiente intensificación de conflictos y violencia contra comunidades indígenas y quilombolas han sido preocupaciones reiteradas por pueblos indígenas y tribales y sociedad civil de ese país<sup>566</sup>.

<sup>563</sup> Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, Adición: La situación de los derechos de los pueblos indígenas en Panamá, A/HRC/27/52/Add.1 (3 de julio de 2014), párrs. 29-38.

<sup>564</sup> El Movimiento por la Defensa de los Territorios y Ecosistemas de Bocas del Toro (MODETEAB), la Organización Territorial Ngäbe, Buglé y Campesina de la Región Norte de Santa Fe, y el Centro para el Derecho Ambiental Internacional (CIEL), Respuestas al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación, desde las experiencias de los pueblos indígenas Ngäbe y Buglé de Panamá, 26 de abril de 2021, págs. 2-4.

<sup>565</sup> Órgano judicial de la República de Panamá, El Pleno de la CSJ Reitera que las Comarcas Indígenas son Parte de la Herencia Histórica de Nuestra Nación, 12 de noviembre de 2020.

<sup>566</sup> Presentación de Articulação dos Povos Indígenas do Brasi -APIB en Reunión regional sobre el derecho a la libre determinación (Suramérica), 11 de mayo de 2021; y Respuestas al Cuestionario para el Informe sobre libre determinación enviado por diversas organizaciones, entre ellas,: Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo – APOINME; Org. Levante Tupinambá Mairi; Pueblo Tupinambá, Organización Juvenil Autoctones Latinoamérica; Foro Suape Espocio Social y Ambiental y Asociación Quilombola Isla de Mercês; Consejo Indigenista Misionero – CIMI, Abril-Mayo 2021.

337. La CIDH recuerda en su informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Brasil que, si bien el Estado informó que se han regularizado 435 territorios, actualmente aún hay 847 territorios indígenas con casos pendientes de ser subsanados por el Estado, lo que corresponde solo a 64% de las 1.306 tierras indígenas<sup>567</sup>. En lo que concierne a iniciativas legislativas regresivas a los derechos de los pueblos indígenas, según informaciones, en 2017 se identificaron 33 propuestas anti indígenas ante el poder legislativo, que incluyen números propuestas para cambiar los procesos de demarcación de tierras indígenas, autorizar arrendamientos en tierras indígenas y la explotación de recursos naturales entre otros<sup>568</sup>. La CIDH expresó preocupación ante la reciente tramitación de proyectos de ley que, entre otros temas, autorizaría la denuncia del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, que retiraría requisitos ambientales para emprendimientos agropecuarios y energéticos, y que permitirían actividades extractivas, energéticas e infraestructuras militares en tierras indígenas<sup>569</sup>. Asimismo, se pronunció sobre la aplicación de la tesis jurídica del “marco temporal”, que consiste en el reconocimiento de solo aquellos territorios que estuvieron ocupados por los pueblos indígenas en el momento de la promulgación de la Constitución Federal de 1988<sup>570</sup>.
338. Con respecto a comunidades pesqueras tradicionales de Brasil, se informó sobre la ausencia de procedimientos para el reconocimiento de sus derechos a sus territorios pesqueros y recursos naturales, lo que les coloca en situación de precariedad ante intereses comerciales que han afectado sus áreas tradicionales de pesca, playas, ríos, islas, manglares y tierras. Ejemplo de estas preocupaciones, incluyen el Complejo Industrial y Portuario Suape en Cabo que ha afectado a las comunidades de Cabo de Santo Agostinho, Pernambuco<sup>571</sup>. Las comunidades pesqueras tradicionales han presentado una iniciativa legislativa para el reconocimiento de sus derechos que aún no ha logrado avanzar en el Congreso Nacional<sup>572</sup>.
339. En relación con los pueblos en aislamiento y contacto inicial (PIACI), se ha expresado preocupación sobre los desafíos en asegurar el reconocimiento y protección de dichos pueblos a pesar de la existencia de normativa nacional a favor de estos. En Perú, a pesar de la adopción de la Ley 28736 en 2006, y su reglamento en 2007, sobre la protección de dichos pueblos y el procedimiento para la creación de reservas a su favor, se ha señalado la complejidad del procedimiento para la

<sup>567</sup> CIDH. [Situación de derechos humanos en Brasil](#), OEA/Ser.L/V/II, 12 de febrero de 2021, párr. 63.

<sup>568</sup> Consejo Indigenista Misionero – CIMI, Respuesta al Cuestionario para el Informe Temático sobre el Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales, 2021

<sup>569</sup> CIDH. Comunicado de Prensa No. 236/21, [CIDH expresa preocupación ante proyectos de ley en Brasil que podrían constituir retrocesos en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas](#), 9 de septiembre de 2021.

<sup>570</sup> CIDH. Comunicado de Prensa No. 219/21, [La CIDH reitera su preocupación por la tesis jurídica del “marco temporal” en Brasil y su impacto en los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales](#), 23 de agosto de 2021.

<sup>571</sup> Colonia Z-08, Consejo Pastoral de Pescadores y Foro Suape Espacio Socioambiental, Respuesta al Cuestionario para el Informe Temático sobre el Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales, 2021.

<sup>572</sup> Colonia Z-08, Consejo Pastoral de Pescadores y Foro Suape Espacio Socioambiental, Respuesta al Cuestionario para el Informe Temático sobre el Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales, 2021.

creación de las reservas. Desde la adopción de esa normativa, hay varias solicitudes aun en trámite, y solo se ha creado una reserva. Las tierras donde habitan estos pueblos enfrentan constantes presiones sobre sus territorios por la presencia de personas externas y concesiones forestales e hidrocarburíferas, la tala ilegal y narcotráfico en sus territorios. Asimismo, se informó sobre la insuficiencia de recursos económicos para la protección de los territorios de los PIACI, lo que resulta en la desprotección contra la presencia externa y el goce efectivo de su libre determinación<sup>573</sup>.

340. En Colombia, existe un marco normativo a favor de los pueblos en aislamiento incluyendo el Decreto 1232 de 2018 que reconoce la autodeterminación de esos pueblos y su decisión de mantenerse sin contacto, establece la intangibilidad territorial que prohíbe intervenciones directas o indirectas en sus territorios y crea el Sistema Nacional de Prevención y Protección de los Derechos de los Pueblos en Aislamiento<sup>574</sup>. No obstante, la presencia de actores externos representa una amenaza para pueblos en aislamiento como el pueblo Yuri, que incluso cuentan con un marco de protección en el marco del establecimiento del Parque Nacional Natural Rio Puré decretado en 2002. Al ser una región fronteriza con Brasil, los pueblos Yuri y Passé se encuentran amenazados por actividades madereras, minería ilegal y por rutas de narcotráfico que atraviesan sus territorios. Ello ha resultado en el abandono y desmantelamiento de puestos de vigilancia y control de ese parque. Se informó que, a pesar de mecanismos de coordinación binacional con Brasil, éstos no han resultado ser efectivos en proteger a los pueblos Yuri y Passé en aislamiento. Asimismo, organizaciones regionales han emitido alertas sobre la situación que requieren mayor atención por parte del sistema de prevención y protección de los pueblos en aislamiento<sup>575</sup>.
341. Respecto de Surinam, se señaló que la ausencia de una legislación interna que reconoce los derechos de los pueblos indígenas es de especial preocupación teniendo en cuenta que todo el territorio nacional y los recursos naturales son considerados legalmente como propiedad del Estado, y no existe legislación que reconozca su derecho a la consulta y consentimiento<sup>576</sup>. La falta de implementación de sentencias de la Corte IDH, como el caso *Kaliña y Lokono*, refleja la desprotección de los territorios de los pueblos indígenas y tribales ante proyectos extractivos, proyectos de infraestructura, minería ilegal y el establecimiento de áreas protegidas

<sup>573</sup> Reunión de experto/as sobre Pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, 24 de mayo de 2021. Respuesta al Cuestionario para el Informe Temático sobre el Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales, junio 2021.

<sup>574</sup> Decreto 1232 de 2018, Por el cual se adiciona el Capítulo 2, del Título 2, de la Parte 5, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para establecer medidas especiales de prevención y protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento o Estado Natural y se crea y organiza el Sistema Nacional de Prevención y Protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento o Estado Natural.

<sup>575</sup> Amazon Conservation Team – Colombia, Respuesta para el Cuestionario para el Informe Temático sobre el Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales, junio 2021.

<sup>576</sup> Presentación de Asociación de Líderes Comunitarios Indígena de Surinam – VIDS, en Reunión regional sobre el derecho a la libre determinación (Caribe), 27 de mayo de 2021.

sin su consentimiento. A ello se suman, serias carencias en el acceso a agua, salud, educación e inversiones para su propio desarrollo económico, social y cultural<sup>577</sup>.

## 5. La falta de reconocimiento y límites impuestos a los sistemas de justicia y jurisdicción

342. Se ha informado a la Comisión sobre los desafíos que presenta el no reconocimiento de los sistemas jurídicos propios de los pueblos indígenas. La Constitución Nacional de Argentina reconoce la preexistencia étnica y cultural y varios derechos fundamentales de los pueblos indígenas, pero no explicita los derechos a sus sistemas jurídicos. A nivel provincial, el Ministerio Público Fiscal de Neuquén adoptó en 2014 la “Declaración de Palmari” como instrumento que reconoce la justicia indígena para resolver ciertos casos penales limitados a conflictos entre miembros de comunidades indígenas, ocurridos únicamente en territorio reconocido de las comunidades, y a delitos leves<sup>578</sup>. Sin embargo, persiste el desafío de superar una visión monista del derecho a nivel nacional, ya que la mayoría de las problemáticas tramitan ante la justicia ordinaria. Se requieren proyectos y políticas a nivel nacional para promover el reconocimiento y fortalecimiento de los sistemas de derecho propio y de resolución de conflictos de los pueblos indígenas<sup>579</sup>.
343. Por otro lado, como se ha señalado anteriormente, el reconocimiento del sistema de justicia y jurisdicción indígena generalmente se ha condicionado a que sean acordes con los derechos fundamentales en las constituciones nacionales y/o el derecho internacional de derechos humanos, y su aplicación se ha limitado a sus miembros dentro de sus territorios, y en general con respecto a delitos o infracciones relativamente menores. Ello puede generar restricciones en el ejercicio de la libre determinación cuando los pueblos indígenas consideran que es necesario tener una más amplia competencia personal, territorial o material. Asimismo, puede resultar en cuestionamientos de las decisiones emitidas por autoridades de justicia indígena por parte de personas inconformes con las decisiones de sus autoridades o casos en que las decisiones posiblemente contradicen derechos fundamentales, particularmente los derechos de las mujeres, niñez u otros sectores vulnerables dentro de los mismos pueblos indígenas. Todos estos factores, suponen situaciones que podrían resultar en restricciones a la autonomía y jurisdicción de los pueblos indígenas.
344. En esa línea, una representante indígena del pueblo Ayuuk de Oaxaca observó que no se permiten a autoridades comunitarias conocer casos de delitos graves lo que

<sup>577</sup> Presentación de Asociación de Líderes Comunitarios Indígena de Surinam – VIDS, en Reunión regional sobre el derecho a la libre determinación (Caribe), 27 de mayo de 2021.

<sup>578</sup> Ministerio Público Fiscal – Provincia del Neuquén, [Histórico: acuerdan el reconocimiento de la justicia indígena](#), 29 de agosto de 2014.

<sup>579</sup> Ministerio Pública de la Defensa – Defensoría General de la Nación, Respuesta al Cuestionario de la CIDH sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, 23 de abril de 2021.

significa que personas comunitarias involucradas tienen que someterse a la justicia ordinaria, hablar en una lengua diferente y desenvolverse en otra cultura. Asimismo, en algunos casos, autoridades indígenas se han sentido intimidadas por acciones legales que cuestionan sus decisiones y su capacidad de impartir justicia. Las comunidades han tenido que contratar a abogados para hacer frente a esas acciones<sup>580</sup>.

345. En Guatemala, la Corte de Constitucionalidad ha establecido que se deben respetar las decisiones de los pueblos indígenas independientemente del resultado de la decisión<sup>581</sup>. Sin embargo, ante la disconformidad de las decisiones adoptadas, personas comunitarias han denunciado ante el Ministerio Público lo que resulta en investigaciones que no tienen en cuenta la legalidad de las decisiones tomadas por las autoridades indígenas. Por otro lado, sobre los parámetros de competencia material, personal, territorial y otros que ha establecido la Corte de Constitucionalidad, una preocupación es que no se tomen en cuenta aquellos casos en que personas comunitarias y personas externas estarían dispuestas a aceptar la autoridad de la justicia indígena y llegar a la resolución de un asunto<sup>582</sup>.
346. La falta de una ley de coordinación entre la jurisdicción especial indígena y la jurisdicción ordinaria ha sido señalada como un problema en Colombia. Existen situaciones que presentan conflictos de competencias cuya resolución no está definida. Como explicaron representantes del pueblo U'wa, dicha falta de claridad se presenta, por ejemplo, cuando una persona indígena comete un delito fuera de su territorio ancestral<sup>583</sup>. También expresaron preocupación sobre la necesidad de un mayor reconocimiento de las decisiones de la justicia indígena por parte de los operadores de justicia ordinaria, particularmente en lo que respecta a penas impuestas a sus integrantes distintas al encarcelamiento, pero acordes a sus conceptos ancestrales de justicia<sup>584</sup>.
347. Sobre los Estados Unidos, se informó sobre los límites impuestos a la jurisdicción regulatoria civil y penal de los pueblos indígenas particularmente en cuanto a su aplicación a personas externas en los límites de las reservas indígenas. En las últimas décadas, la Corte Suprema ha dictado sentencias que han limitado la capacidad de las tribus indígenas de ejercer jurisdicción sobre personas no

<sup>580</sup> Representante del Pueblo Ayuuk, Oaxaca, en Reunión de la CIDH con organizaciones, autoridades y miembros de instituciones de gobierno indígenas en México para el Informe sobre el derecho a la libre determinación, 7 de mayo de 2021.

<sup>581</sup> Presentación de Bufete Jurídico Popular de Rabinal – Guatemala, en reunión regional sobre el derecho a la libre determinación (Centroamérica), 12 de mayo de 2021.

<sup>582</sup> Presentación de Bufete Jurídico Popular de Rabinal – Guatemala, en reunión regional sobre el derecho a la libre determinación (Centroamérica), 12 de mayo de 2021.

<sup>583</sup> Respuesta de EarthRights International, los Pueblos Indígenas Kokonuko, Nasa y U'wa y el Consejo Comunitario de Comunidades Negras de la Cuenca del Río Tolo y Zona Costera Sur (COCOMASUR) al Cuestionario para el Informe Temático sobre el Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales 26 de Abril de 2021, págs. 45.

<sup>584</sup> Respuesta de EarthRights International, los Pueblos Indígenas Kokonuko, Nasa y U'wa y el Consejo Comunitario de Comunidades Negras de la Cuenca del Río Tolo y Zona Costera Sur (COCOMASUR) al Cuestionario para el Informe Temático sobre el Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales 26 de Abril de 2021, págs. 45.

indígenas que se encuentran en sus tierras, lo que ha resultado en casos de impunidad. Ello ha resultado particularmente grave en casos de violencia perpetrada por hombres no indígenas contra mujeres indígenas en tierras indígenas<sup>585</sup>. En años recientes se han dado iniciativas para resolver los vacíos que presenta dicha situación, particularmente con respecto a la violencia contra mujeres indígenas<sup>586</sup>. Una sentencia reciente de la Corte Suprema, *US vs. Cooley* (2021) afirmó el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas para garantizar la protección y seguridad de sus miembros en reservas indígenas. En dicho caso, dictaminó que agentes de la policía tribal de la Nación Crow en Montana pueden registrar y detener temporalmente a personas no indígenas transitando por vías públicas en reservas indígenas por posibles violaciones de leyes estatales o federales<sup>587</sup>. Si bien, se puede considerar un avance para el reconocimiento de jurisdicción de los pueblos indígenas sobre personas externas que pueden suponer un daño a sus miembros, persisten preocupaciones sobre los requisitos impuestos en otras sentencias de la Corte Suprema que pudieran presentar limitaciones a la jurisdicción indígena en distintos casos<sup>588</sup>.

348. Con respecto a Bolivia, la información recibida indica que la Ley de Deslinde Jurisdiccional de 2010, cuyo propósito es regular los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígenas y las otras jurisdicciones reconocidas en la Constitución, ha presentado problemas al limitar los ámbitos de competencia de la jurisdicción indígena, por ejemplo, a materias vinculadas solamente a una determinada comunidad<sup>589</sup>. Si bien, dicha ley dispone que la jurisdicción indígena originaria campesina puede conocer los asuntos que las comunidades histórica y tradicionalmente conocieron bajo sus normas, procedimientos propios y saberes, al mismo tiempo incluye una lista considerable de asuntos en los que no tiene competencia<sup>590</sup>. Se puede observar que la exclusión de materias establecidas por dicha ley inhibe el necesario diálogo intercultural para promover un verdadero

<sup>585</sup> Ver en general, Amnesty International, [Maze of injustice: The failure to protect indigenous women from sexual violence in the USA](#), New York: Amnesty International, 2007.

<sup>586</sup> Reunión de CIDH sobre libre determinación de los pueblos indígenas en los Estados Unidos; First Peoples Worldwide, Outcome Document: Meeting on the Right of Self Determination of Indigenous and Tribal Peoples in the United States, 17 de mayo de 2021; y Amnesty International, [Maze of Injustice: A Summary of Amnesty International Findings](#), August 8, 2011.

<sup>587</sup> [United States v. Cooley](#), 593 U.S. \_\_\_ (2021).

<sup>588</sup> Acee Agoyo, [Supreme Court backs tribal sovereignty in law enforcement case](#), Indianz.Com, June 1, 2021.

<sup>589</sup> Pueblos Indígenas Guarani, Mojeño, Uchupiamonas y la Nación Indígena Charcas, EarthRights International y Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, abril - mayo de 2021; Gobierno Autónomo Indígena Originario Campesino Charagua Iyambae, Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, abril - mayo de 2021.

<sup>590</sup> Ley 073, [Ley de Deslinde Jurisdiccional](#), 16 de diciembre de 2010. Art. 10. Los asuntos excluidos de la competencia material de la jurisdicción indígenas, incluyen entre otros: los delitos contra el derecho internacional, los delitos contra la seguridad interna y externa del Estado, los delitos tributarios y aduaneros, los delitos por corrupción o cualquier otro delito cuya víctima sea el Estado, trata y tráfico de personas, tráfico de armas y delitos de narcotráfico, los delitos en contra de la integridad corporal de niños, niñas y adolescentes, los delitos de violación, asesinato u homicidio, y en materia civil, cualquier proceso en el cual sea parte o tercero interesado el Estado.

- pluralismo jurídico<sup>591</sup>. En esa línea, representantes indígenas señalaron que la elaboración de dicha ley debió haber sido producto del diálogo y consulta con los pueblos indígenas a fin de que sus disposiciones fueran producto de consensos<sup>592</sup>.
349. Por otro lado, la CIDH toma nota de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia que ha reinterpretado dicha disposición de acuerdo con los principios internacionales de progresividad de los derechos y del artículo 29 de Convención Americana que prohíbe cualquier interpretación que limite el goce y ejercicio de derechos reconocidos en la Convención y en las leyes de los Estados. De acuerdo con esos principios, el Tribunal ha dictaminado que las exclusiones competenciales de la jurisdicción indígena contenidas en la Ley de Deslinde Jurisdiccional deben ser interpretadas “de manera restrictiva y excepcional, para evitar así suprimir el ejercicio al derecho a la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos [...] y] para consolidar así una máxima eficacia y plena vigencia del principio de libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, aspecto coherente con el postulado de plurinacionalidad igualitaria, con armonía social y respeto, bases del orden constitucional establecido a partir de la Constitución Política del Estado de 2009”<sup>593</sup>.
350. La Comisión coincide en que la coordinación entre la justicia indígena y ordinaria debe comprender la creación de espacios de diálogo intercultural en los que se pueda abordar los asuntos que las autoridades indígenas consideran deben tener competencia y llegar a acuerdos al respecto antes, o incluso en vez de que sean codificadas mediante legislación. En ese sentido debe existir flexibilidad en la definición de los ámbitos de competencia y la posibilidad de que la jurisdicción indígena no se limite únicamente a hechos ocurridos dentro del territorio de una comunidad o que aplique solamente para miembros de un mismo pueblo o comunidad indígena<sup>594</sup>. Como ha observado el anterior Relator Especial de la ONU sobre pueblos indígenas, se debe reconocer la capacidad de los sistemas de justicia indígena de ser dinámicos y evolucionar y adaptarse a situaciones y contextos futuros conforme a sus propios preceptos sociales, políticos y culturales<sup>595</sup>. En esa

<sup>591</sup> Farit L. Rojas Tudela, “Dimensiones de lo plurinacional”, en OEP-TSE/MP-VA/CONAIOC/PNUD, Diversidad institucional: Autonomías indígenas y Estado Plurinacional en Bolivia, Bolivia: PNUD 2018, pág. 48.

<sup>592</sup> Pueblos Indígenas Guarani, Mojeño, Uchupiamonas y la Nación Indígena Charcas, EarthRights International y Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, abril - mayo de 2021.

<sup>593</sup> Tribunal Constitucional Plurinacional – Bolivia, SCP 764/2014 de 15 de abril, citado en: Farit L. Rojas Tudela, “Dimensiones de lo plurinacional”, en OEP-TSE/MP-VA/CONAIOC/PNUD, Diversidad institucional: Autonomías indígenas y Estado Plurinacional en Bolivia, Bolivia: PNUD 2018, págs. 48-9.

<sup>594</sup> Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, “Derechos humanos, jurisdicción indígena y acceso a la justicia: Hacia el diálogo y respeto cultural”, Presentación para el Encuentro internacional sobre técnicas de investigación en asuntos indígenas – Bogotá, Colombia, 24 de febrero de 2016; y Informe del Relator Especial sobre pueblos indígenas, James Anaya, Adición: Observaciones sobre los avances y desafíos en la implementación de las garantías de la Constitución Política del Ecuador sobre los derechos de los pueblos indígenas, A/HRC/15/37/Add.7, 17 de septiembre de 2010, párr. 12.

<sup>595</sup> Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, “Derechos humanos, jurisdicción indígena y acceso a la justicia: Hacia el diálogo y respeto cultural”, Presentación para el Encuentro internacional sobre técnicas de investigación en asuntos indígenas – Bogotá,

línea, puede tenerse como criterio la necesidad de ejercer jurisdicción cuando un asunto “afectaría significativamente las culturas, instituciones tradicionales, medios de vida económica, la cohesión social o la seguridad física de una comunidad o pueblo indígena”<sup>596</sup>. A través de esos procesos de diálogo intercultural, se pueden establecer mecanismos necesarios de coordinación y cooperación en la administración de justicia.

351. Respecto de las preocupaciones sobre las decisiones de los sistemas de justicia indígena que pudieran contravenir derechos humanos, ello requiere también una mirada intercultural de los derechos humanos y evitar que se restrinja indebidamente la autonomía de los pueblos indígenas. Se ha informado sobre la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia que ante esos tipos de escenarios ha definido algunos criterios respecto posibles limitaciones a la autonomía y jurisdicción de los pueblos indígenas. En diversos casos, la Corte Constitucional ha resaltado un “núcleo duro” de derechos humanos que deben observarse al considerar que son derechos de los cuales existe un consenso intercultural. Estos derechos incluyen la legalidad de los procedimientos y de los delitos y de las penas impuestas, el derecho al debido proceso y defensa, el derecho a la vida, las prohibiciones de la tortura, la esclavitud y de actos que lesionen gravemente la dignidad humana<sup>597</sup>. Al ponderar posibles restricciones a la jurisdicción de pueblos indígenas, la Corte Constitucional colombiana también ha enfatizado como regla de interpretación la maximización de la autonomía, teniendo en cuenta que un alto grado de autonomía posibilita la supervivencia cultural de un pueblo indígena, por lo que se debe asegurar la minimización de restricciones, salvo lo indispensable para salvaguardar los derechos humanos anteriormente referidos, por lo que se debe adoptar la medida menos gravosa para la autonomía indígenas<sup>598</sup>.
352. Por tanto, en casos en que las decisiones de las autoridades de los pueblos indígenas sean revisadas por la justicia ordinaria, la CIDH toma nota de la necesidad de una interpretación de los derechos humanos universales que incorpore una mirada dinámica e intercultural con respecto a las diversas manifestaciones de los derechos humanos en un contexto de no discriminación<sup>599</sup>. Asimismo, con respecto a normas o prácticas dentro de los sistemas de justicia tradicional que pudieran vulnerar los

---

Colombia, 24 de febrero de 2016; y Informe del Relator Especial sobre pueblos indígenas, James Anaya, Adición: Observaciones sobre los avances y desafíos en la implementación de las garantías de la Constitución Política del Ecuador sobre los derechos de los pueblos indígenas, A/HRC/15/37/Add.7, 17 de septiembre de 2010, párr. 10.

<sup>596</sup> Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, “Derechos humanos, jurisdicción indígena y acceso a la justicia: Hacia el diálogo y respeto cultural”, Presentación para el Encuentro internacional sobre técnicas de investigación en asuntos indígenas – Bogotá, Colombia, 24 de febrero de 2016. .

<sup>597</sup> Véase, por ejemplo, Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-973/09, 18 de diciembre 2009, Fundamentos 6.4, 7.1; y Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-921/13, 5 de diciembre de 2013, Fundamentos 4.2.

<sup>598</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-349/96, 8 de agosto de 1996; Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-552/03, 10 de julio de 2003.

<sup>599</sup> Informe del Relator Especial sobre pueblos indígenas, James Anaya, Adición: Observaciones sobre los avances y desafíos en la implementación de las garantías de la Constitución Política del Ecuador sobre los derechos de los pueblos indígenas, A/HRC/15/37/Add.7, 17 de septiembre de 2010, párr. 15.

derechos e intereses de mujeres, niñez, personas con discapacidad, LGBTI y otros sectores poblacionales en situación de vulnerabilidad, la CIDH coincide en que las modificaciones de dichas normas y prácticas deben venir de las propias comunidades y pueblos, a través de acciones conjuntas con sus autoridades, pueblos y comunidades para la sensibilización sobre la importancia de los derechos humanos, y otros temas como la rendición de cuentas de las personas que toman decisiones. El impulso de cambios positivos en ese sentido debe respetar la autonomía e integridad de los pueblos indígenas y evitar prácticas y actitudes que perpetúen la histórica discriminación y opresión contra sus culturas, tradiciones y derechos<sup>600</sup>.

## 6. Soberanía alimentaria, cambio climático y derechos económicos, sociales, culturales y ambientales

353. La CIDH destaca que otro elemento esencial de la libre determinación es la soberanía alimentaria. Como señaló una representante de El Salvador, desde tiempos inmemoriales los pueblos indígenas han podido suplir sus necesidades, especialmente las alimenticias con base a su sabiduría y conocimiento ancestral<sup>601</sup>. Sin embargo, la realidad actual dificulta el acceso a suficiente alimentación conforme a su propia cultura, y se requiere apoyo para fortalecer la capacidad de autogestión de los pueblos indígenas para asegurar su soberanía y seguridad alimentaria. Se ha informado sobre la adopción de la Política Pública para los Pueblos Indígenas de El Salvador en 2015 que tiene como objetivo promover la soberanía y seguridad alimentaria de acuerdo con los conocimientos y saberes de los pueblos indígenas, con varias líneas de acción que incluyeron programas de agricultura y crianza de animales, la promoción de productos agrícolas ancestrales, una red de agricultores indígenas para el intercambio de semillas nativas y la creación de un mercado solidario intercultural para la transacción de esos productos. Esos importantes objetivos aún no se han realizado<sup>602</sup>.

354. En ese sentido, se requieren medidas decididas para enfrentar la situación crítica que enfrentan los pueblos indígenas de El Salvador a raíz del deterioro de sus cultivos causado por el cambio climático, la disminución del acceso al agua, la destrucción a viviendas causada por la temporada de huracanes de 2020, y la pandemia del COVID-19, todo lo cual ha agravado la situación económica y de pobreza extrema en muchas comunidades indígenas. A ello se suma la situación de violencia en el país y las acciones del crimen organizado que amenazan la tenencia de la tierra, así como proyectos energéticos promovidos en los territorios que a la vez generan situación de persecución y amenaza contra líderes, lideresas y personas

<sup>600</sup> Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, [Derechos de los pueblos indígenas y la justicia](#), A/HRC/42/37, 2 de agosto de 2019, párrs. 101, 102, 119,120.

<sup>601</sup> Organización TECHANTIT – El Salvador, Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo de 2021

<sup>602</sup> Organización TECHANTIT – El Salvador, Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo de 2021

defensoras indígenas<sup>603</sup>. Este tipo de situación ha forzado a muchas personas indígenas a emigrar especialmente a los Estados Unidos donde, en muchos casos, viven en situación de irregularidad migratoria y enfrentan discriminación, racismo y explotación laboral<sup>604</sup>.

---

<sup>603</sup> Organización TECHANTIT – El Salvador, Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo de 2021

<sup>604</sup> Organización TECHANTIT – El Salvador, Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo de 2021



## CAPÍTULO 5

# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

*“No termino de entender por qué el Estado le tiene mucho miedo a la palabra libre determinación. No nos queremos apartar del Estado, siempre al diálogo, al respeto – siempre. Siempre a la armonía. Los pueblos no somos conflictivos, pero sí nos vamos a defender cuando nos quieran quitar nuestra tierra, nuestro territorio, nuestra agua y nuestra riqueza. Porque por muchos años lo hemos conservado, lo hemos cuidado. Quien da la vida por eso, somos los pueblos originarios, y las mujeres”<sup>605</sup>.*

355. La Comisión Interamericana destaca que, de acuerdo con los estándares internacionales e interamericanos expuestos en este informe, los pueblos indígenas y tribales de las Américas tienen el derecho fundamental a la libre determinación que comprende el derecho de determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural. Tanto en el derecho internacional como en las concepciones culturales, sociales, políticas y de derecho propio de estos pueblos, la libre determinación es un derecho inherente que es fundamental para el goce efectivo de otros derechos humanos. Desde las perspectivas históricas y culturales de estos pueblos, se entiende como un derecho preexistente a la creación de los actuales Estados americanos.
356. El ejercicio de este derecho da lugar a diferentes medidas y en contextos diferentes, y se deben tener en cuenta las aspiraciones actuales de estos pueblos, los cuales buscan el reconocimiento y la protección de sus derechos en el marco de los actuales Estados donde se encuentran. Se deben evitar interpretaciones de este derecho que distorsionan la naturaleza de las aspiraciones de estos pueblos respecto a este derecho, particularmente aquellas que representan la libre determinación como una amenaza a la integridad territorial de los Estados.
357. Asimismo, las constituciones, legislaciones, políticas y jurisprudencia de diversos Estados a lo largo de las Américas reconocen el derecho de libre determinación de estos pueblos de manera explícita o en relación con elementos o aspectos fundamentales de este derecho como la autonomía, autogobierno, al reconocimiento

---

<sup>605</sup> Presentación de representante de CRAC-PC Guerrero México, Reunión de la CIDH con organizaciones, autoridades y miembros de instituciones de gobierno indígenas en México para el Informe sobre el derecho a la libre determinación, 5 de mayo de 2021.

- de sus instituciones representativas, sistemas de justicia y jurisdicción, y en relación con sus tierras y territorios, entre otros temas.
358. La jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y diversos informes anteriores de la CIDH han hecho referencia al derecho de libre determinación de los pueblos indígenas y tribales en relación con otros derechos fundamentales reconocidos en los instrumentos interamericanos de derechos humanos, particularmente como la integridad e identidad cultural y sus tierras, territorios y recursos naturales. Asimismo, el informe ha señalado la interrelación entre la libre determinación y otros derechos reconocidos en instrumentos internacionales e interamericanos y en la jurisprudencia del SIDH, como ser la autoidentificación y reconocimiento de la personería jurídica, derechos políticos y de participación, la consulta y consentimiento libre, previo e informado, así como en el ámbito de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.
  359. En las Américas persisten importantes desafíos en el reconocimiento y goce pleno de la libre determinación y derechos conexos. Existen importantes brechas en cuanto al cumplimiento de los marcos normativos y políticos favorables a los derechos de los pueblos indígenas y tribales en diversos Estados de las Américas, así como de los estándares internacionales e interamericanos expuestos en este informe.
  360. Entre los principales problemas señalados de manera reiterada, se debe mencionar la falta de respeto y reconocimiento de las instituciones representativas de los pueblos indígenas y sus procesos de toma de decisiones, particularmente cuando existen intereses económicos, comerciales, políticos, militares u otros sobre las tierras y territorios de los pueblos. En ese sentido, se puede observar que un problema fundamental radica en las visiones y prioridades opuestas y contrarias sobre el control y disposición de las tierras y territorios que habitan los pueblos indígenas y tribales y los recursos naturales que se encuentran en esos. De allí que los principales escenarios de confrontación han girado en torno a proyectos de explotación de recursos naturales e interpretaciones divergentes entre pueblos indígenas y autoridades estatales u otros actores sobre la implementación de la consulta y el consentimiento previo, libre e informado. Es evidente que tal situación requiere el replanteamiento de la consulta y consentimiento desde un enfoque basado en el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales.
  361. El reconocimiento de la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales debe ser comprendido como una medida reparativa frente a violaciones históricas y contemporáneas a sus derechos como colectivos diferenciados que tienen sus propias culturas, instituciones sociales, políticas y culturales y sus propias visiones y prioridades de desarrollo, y que han sido excluidos de los procesos de constitución de los Estados y en la definición de las políticas económicas, sociales y otras de los Estados. Esta historia de exclusión, discriminación y graves violaciones de derechos humanos de estos pueblos debe ser reconocida por los Estados a fin de tomar medidas decididas para la protección de estos pueblos y sus culturas, de la vida e integridad de sus integrantes, de sus tierras, territorios y recursos naturales, a la consulta y consentimiento previo, libre e informado y a su libre determinación.

362. Otro obstáculo considerable para el pleno goce de la libre determinación y otros derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales es la situación de violencia que enfrentan a raíz de la presencia e invasión de sus tierras por terceros, ya sea personas involucradas en actividades madereras, mineras, ganaderas o narcotráfico. Situaciones de conflicto armado, o en otros casos sus secuelas, continúan siendo fuentes de grave riesgo y amenaza contra la supervivencia física y cultural de dichos pueblos en diversos países del continente lo que dificulta el goce de sus derechos a sus tierras, territorios, espiritualidad, prácticas culturales y libre discriminación. Ello es particularmente grave cuando situaciones de violencia, amenaza y muerte afectan a líderes, lideresas y otras personas de liderazgo en la vida social, cultural y espiritual de sus pueblos o comunidades. De igual preocupación es la estigmatización y criminalización contra autoridades e integrantes de los pueblos en contexto de defensa de sus territorios, lo que supone impactos diferenciados para las mujeres de estos pueblos.
363. Por otro lado, los pueblos indígenas y tribales enfrentan serios desafíos en el pleno goce de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Las desigualdades estructurales en el acceso a salud, educación, agua y la precariedad de su seguridad o soberanía alimentaria en muchos casos han sido agravadas por la pandemia de COVID-19, lo que ha supuesto impactos diferenciados y desproporcionados en estos pueblos.
364. Los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas y tribales, en los ámbitos civil y político y económico, social, cultural y ambiental están estrechamente vinculados con, y dependen del, efectivo goce de éstos sobre sus tierras, territorios, recursos naturales, instituciones sociales, culturales y políticas propias, y su libre determinación.
365. Sobre la base de la información y el análisis realizado por la Comisión a lo largo del presente informe, y con el fin de contribuir a la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales en la región en relación con el derecho a la libre determinación, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomienda a los Estados Americanos:
1. Adoptar medidas para garantizar el derecho de los pueblos indígenas y tribales a ejercer de manera práctica y efectiva la libre determinación en el marco de sus propios procedimientos, instituciones y concepciones del mundo.
  2. Adoptar o reforzar las medidas necesarias para el reconocimiento y funcionamiento de las instituciones representativas propias de dichos pueblos, incluyendo en las áreas de autogobierno, autonomía, administración de justicia, gestión y manejo territorial y de recursos naturales, y otras áreas que dichos pueblos consideren pertinentes. Asimismo, proporcionar los recursos financieros y otros necesarios para su funcionamiento.
  3. Asegurar que los procedimientos establecidos para el reconocimiento y funcionamiento de dichas estructuras sean ágiles, sencillos y eficaces. Asimismo, evaluar, en consulta y coordinación con dichos pueblos, los cambios o adaptaciones en las divisiones político-administrativas internas

que pudieran ser necesarias para el funcionamiento real de espacios autonómicos de estos pueblos.

4. Promover y/o renovar espacios de diálogo y concertación con los pueblos indígenas y tribales para abordar los distintos temas y preocupaciones de derechos humanos de conformidad con los estándares internacionales e interamericanos sobre derechos de estos pueblos.
5. Adoptar en consulta y coordinación con los pueblos indígenas y tribales, las medidas necesarias para que, dentro de los ordenamientos jurídicos internos de los Estados, dichos pueblos pueden ejercer sus derechos de manera efectiva y colectiva y hacerlos valer ante las instituciones estatales.
6. Promover espacios de diálogo y coordinación intercultural entre autoridades de esos pueblos y los Estados, con respecto a:
  - a. La coordinación y cooperación entre autoridades de justicia indígena y tribal y del sistema de justicia nacional, y la concertación sobre temas como competencias jurisdiccionales en los aspectos material, personal y territorial, en línea con las observaciones expuestas en *supra* Cap. 4.C.5.
  - b. Donde sea pertinente, el reconocimiento y la coordinación y cooperación con las instituciones propias de los pueblos, como guardias tradicionales, policías comunitarias y otras similares establecidas para la defensa, seguridad, protección y administración de justicia tradicional en sus territorios, especialmente en áreas con poca presencia del Estado.
  - c. Mecanismos de participación directa de los pueblos indígenas y tribales, a través de sus propias estructuras representativas, en espacios de toma de decisión a nivel nacional para la definición de políticas, programas y otras medidas relacionadas con asuntos de interés nacional.
  - d. La definición de políticas, planes y programas de desarrollo económico que tomen en cuenta y den preeminencia a los planes de vida, prioridades y propuestas propias de los pueblos indígenas y tribales para su desarrollo económico. Asimismo, facilitar los mecanismos financieros y otros necesarios para que dichos pueblos pueden emprender sus propias iniciativas económicas.
  - e. La definición de políticas y programas en las áreas de educación bilingüe e intercultural, salud intercultural, soberanía alimentaria, vivienda, acceso al agua y el acceso a otros servicios sociales básicos.
  - f. La definición de políticas y programas para la mitigación de los impactos del cambio climático, que tomen en cuenta los impactos

diferenciados en los pueblos indígenas y tribales, y sus propias propuestas para hacer frente a esos impactos.

- g. Asegurar la participación de los pueblos indígenas y tribales a través de sus autoridades y entidades representativas en la formulación e implementación de políticas públicas y otras medidas orientadas a la prevención y atención médica en el contexto de la pandemia de COVID-19, a fin de garantizar atención de salud con pertinencia cultural en sus idiomas tradicionales y con el enfoque de protección de sus vidas, integridad y territorios.
7. Asegurar un marco normativo, político e institucional que garantice a los pueblos indígenas y tribales la resolución de sus reclamaciones relacionadas con el acceso a y reconocimiento de sus derechos territoriales.
8. Establecer mecanismos efectivos para la delimitación, demarcación, titulación y saneamiento de sus tierras y territorios, de conformidad con los estándares y jurisprudencia del Sistema Interamericano<sup>606</sup>. Ello incluye medidas de protección frente las acciones de terceros que afectan sus tierras, territorios y recursos naturales.
9. Adoptar medidas binacionales o regionales de protección conjunta de los derechos de pueblos indígenas y tribales divididos por fronteras estatales, basadas en el respeto y garantía del derecho a la libre determinación, el derecho a sus tierras, territorios y recursos, el derecho a la salud, identidad cultural, y el derecho a la participación, consulta y consentimiento previo, libre e informado de los pueblos afectados<sup>607</sup>.
10. Implementar las recomendaciones formuladas por la CIDH en su Informe sobre Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos. En especial, reforzar la protección de las tierras y territorios de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial, mediante marcos normativos e institucionales eficaces y con presupuestos necesarios para tal fin. Con base en el respeto de la libre determinación, el principio de no contacto, y los criterios de precaución y cautela para garantizar la pervivencia física y cultural de estos pueblos:
  - a. Garantizar la intangibilidad de los territorios de los pueblos en aislamiento que incluyan el establecimiento de reservas específicas, corredores territoriales mecanismos de fiscalización y prohibición de

<sup>606</sup> Véase al respecto, CIDH. Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009; Corte IDH, Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras, Sentencia de 8 de octubre de 2015, párrs. 162-202; Corte IDH, Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina, Sentencia de 6 de febrero de 2020, Serie C No. 400, párrs. 92-98, 326-329.

<sup>607</sup> CIDH. Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía. OAS/Ser.L/V/II. (29 de septiembre 2019), párr. 419.1.

la presencia de personas externas y del otorgamiento de derechos a favor de actividades que representan una amenaza contra dichos pueblos.

- b. Establecer medidas de prevención y contención, cordones sanitarios y otras medidas de vigilancia y atención epidemiológica.
  - c. Atender las situaciones diferenciadas de riesgo que enfrentan los pueblos en aislamiento y los pueblos en situación de contacto inicial, a fin de garantizar la protección de su salud, territorios y libre determinación. Asimismo, se debe tener en cuenta aquellas situaciones que requerirían medidas binacionales o regionales de protección.
11. Garantizar el respeto de las decisiones autónomas de los pueblos indígenas y tribales respecto de sus territorios sin ningún tipo de interferencia ni presión por parte de agentes u órganos de los Estados o entes privados. En ese sentido, respetar sus prioridades y concepciones particulares sobre el desarrollo, el uso y gestión de las tierras y recursos naturales, y las medidas que consideren necesarias para realizar sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.
  12. Implementar la consulta y el consentimiento previo, libre e informado sobre medidas legislativas y administrativas o proyectos de desarrollo o explotación de recursos naturales susceptibles de afectar los derechos de estos pueblos desde un enfoque del derecho a su libre determinación. Por tanto, se recomienda:
    - a. Promover el respeto, reconocimiento y aplicación de los protocolos propios de consulta y relacionamiento, u otros mecanismos o iniciativas de estos pueblos para la implementación de la consulta y consentimiento libre, previo e informado.
    - b. Cumplir con los estándares internacionales e interamericanos en los procesos de consulta que se lleven a cabo<sup>608</sup>, respetando las autoridades representativas de dichos pueblos, y brindando de manera previa, accesible, cultural y lingüísticamente adecuada toda la información necesaria sobre los impactos de una medida en todas sus dimensiones, entre otros elementos, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

<sup>608</sup> Véase al respecto, CIDH. [Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.](#) OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009, párrs. 273-334; CIDH. [Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción y desarrollo.](#) OEA/Ser.L/V/II.(31 de diciembre de 2015), párrs. 172-224. Corte IDH. [Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador.](#) Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, párrs. 159-220.

- c. Respetar y reconocer las decisiones adoptadas por los pueblos concernidos en relación con el otorgamiento o denegación de su consentimiento con respecto a las medidas o actividades que pudiesen afectar sus derechos humanos.
13. Garantizar mecanismos eficaces y accesibles de justicia y reparación por afectaciones a los derechos de los pueblos indígenas y tribales, a través de medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa y equitativa por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañado sin su consentimiento libre, previo e informado. Dicha indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada<sup>609</sup>. Dichas medidas de reparación deben ser acordadas y consensuadas con los pueblos concernidos.
  14. Establecer mecanismos eficaces y accesibles de justicia y reparación en casos de agresiones, amenazas, asesinatos y otras violaciones contra la vida e integridad de integrantes, personas que ejercen posiciones de liderazgo y personas defensoras provenientes de estos pueblos. Asimismo, emprender procesos eficaces de investigación y sanción, con enfoque de pertinencia cultural e interseccional y que aborden las causas subyacentes de riesgo, e incluyan investigaciones de autores materiales e intelectuales.
  15. Establecer mecanismos y esquemas de protección para líderes, líderes y personas defensoras provenientes de estos pueblos en situaciones de riesgo por sus labores de defensa de sus tierras, territorios y otros derechos. En ese sentido, consensuar dichas medidas con las personas beneficiarias y sus respectivas comunidades o pueblos, asegurando un enfoque de género, étnico y diferencial y tomando en cuenta aspectos geográficos y de carácter colectivo que debieran tener esas medidas. Asimismo, incorporar la participación de los mecanismos propios de seguridad comunitaria que pudiesen tener los pueblos concernidos.
  16. Incorporar los enfoques de género, intercultural y de solidaridad intergeneracional en las acciones encaminadas para implementar las recomendaciones en este informe.
  17. Conjuntamente con los pueblos indígenas y tribales, adoptar medidas destinadas al reconocimiento, fortalecimiento y promoción del rol clave de las mujeres indígenas y tribales en el ejercicio del derecho a la libre determinación susceptibles de afectar a sus pueblos.
  18. Generar espacios de coordinación entre los sistemas de justicia estatal y los sistemas de justicia indígena y tribal para incorporar una perspectiva de género e intercultural a fin de aumentar la protección judicial de las mujeres

---

<sup>609</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, adoptada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007, art. 28.

indígenas y tribales cuando sufran violaciones de derechos humanos. Estos espacios deben promover la participación de las mujeres indígenas y tribales en los sistemas de administración de justicia y en el enfoque de reparaciones<sup>610</sup>.

---

<sup>610</sup> CIDH. Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc.44/17, 2017, párrs. 231.3.