



MINUTA TÉCNICA PARA
CONVENCIONALES CONSTITUYENTES

DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS A LA AUTONOMÍA

La presente minuta desarrolla los fundamentos del derecho de los pueblos indígenas a la autonomía en base al derecho internacional que les es aplicable. También contiene antecedentes sobre el reconocimiento y desarrollo del que ha sido objeto este derecho en el derecho comparado, incluyendo en América Latina.

Esta minuta tiene por objeto aportar elementos que permitan el reconocimiento de su existencia y derechos en una nueva Constitución Política en Chile.

Realizado con
el apoyo de:



Unión Europea



OBSERVATORIO
CIUDADANO

MINUTA TÉCNICA PARA
CONVENCIONALES CONSTITUYENTES

DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS A LA AUTONOMÍA

Minuta preparada por:

- José Aylwin

Santiago - Valparaíso - Temuco, enero 2022.

Esta publicación fue producida con el soporte financiero de la Unión Europea. El contenido es de total responsabilidad del Observatorio Ciudadano y no necesariamente refleja las ideas de la Unión Europea.

Artículo liberado bajo licencia Creative Commons



Licencia Creative Commons:

Reconocimiento - No comercial - Compartir igual: El artículo puede ser distribuido, copiado y exhibido por terceros si se reconoce la autoría en los créditos. No se puede obtener ningún beneficio comercial y las obras derivadas tienen que estar bajo los mismos términos de licencia que el trabajo original. Más información en: <http://creativecommons.org>

OBSERVATORIO CIUDADANO

Antonio Varas 428, Temuco - Chile
+56 45 2 213963 | +56 45 2 218353
contacto@observatorio.cl

1. | PRESENTACIÓN

Una de las demandas que los pueblos indígenas en Chile han venido formulando desde hace tiempo es el reconocimiento del derecho a la autonomía. En efecto, en consonancia con las demandas de los pueblos indígenas a nivel global, desde fines de los noventa una de las demandas comunes a los pueblos indígenas en el país ha sido por esferas de autonomía y control de sus propios asuntos internos. Ello no es una casualidad en un país donde, como consecuencia de la expansión de actividades productivas y extractivas hacia sus territorios de ocupación tradicional, los planes de vida de los pueblos indígenas se han visto gravemente afectados por decisiones tomadas por el Estado, o por conglomerados privados avalados por el Estado.

Esta demanda encuentra su fundamento en el derecho internacional, incluyendo el Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado por Chile. También en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración Americana de Derechos de Pueblos Indígenas, ambos instrumentos internacionales adheridos por el Estado de Chile. Estas declaraciones, junto con reconocer el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía, reconocen como su fundamento en el derecho de libre determinación, derecho que como a todos los pueblos, asiste a los pueblos indígenas.

Por otro lado, el derecho a la autonomía ha tenido importante desarrollo en el constitucionalismo latinoamericano. Las constituciones de Nicaragua (1986), Colombia (1991), México (2001), Ecuador (2008) y Bolivia (2009) reconocen explícitamente este derecho estableciendo diferentes modalidades (territoriales, municipales y otras) y esferas (políticas, jurídicas, económicas y culturales) para su ejercicio. Otras como la de Panamá de 1972 han establecido las bases para su desarrollo legislativo. También han

tenido desarrollo jurídico-político en otros contextos del mundo, como Canadá y Groenlandia, este último territorio indígena autónomo de Dinamarca.

En esta minuta se da cuenta de los fundamentos de la autonomía en el derecho internacional aplicable a los pueblos indígenas. Se presentarán los diferentes modelos de autonomía en el derecho constitucional latinoamericano, así como en otros contextos geográficos, de modo de ilustrar las posibles modalidades que podría adquirir el reconocimiento del derecho a la autonomía de pueblos indígenas en la nueva Constitución del país y finalmente se entregan conclusiones y recomendaciones sobre el tema.

2. ESTÁNDARES INTERNACIONALES Y FUNDAMENTOS DEL DERECHO A LA AUTONOMÍA

Aunque el **Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales** (1989) ratificado por Chile, no refiere explícitamente a este derecho, implícitamente lo reconoce a lo largo de su texto en diversos ámbitos, incluyendo tanto aquellos referidos al desarrollo económico, social y cultural, como a sus instituciones y derecho consuetudinario.

Derecho de los pueblos indígenas a la autonomía en el convenio 169 de la OIT

Entre las principales disposiciones del Convenio 169 destacan aquellas que reconocen el derecho de estos pueblos a:

- “...decidir sus propias prioridades en lo que atañe el proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural (Artículo 7.1);
- “...conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos” (Artículo 8 2);
- También las que establecen el deber del Estado de “tomar debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario” al aplicar la legislación nacional” (Artículo 8);
- y “...respetar[se] los métodos a los que los pueblos interesados ocurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros” (Artículo 9.1);
- y “...establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin” (Artículo 6.1.c).

La **Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas** de 2007 (DNU DPI), aprobada por Chile, va más allá del Convenio 169 al reconocer a los pueblos indígenas el derecho a la libre determinación, en términos muy similares a como lo hace para todos los pueblos el Artículo 1 común del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (1966).

Junto a ello reconoce el derecho de estos pueblos a la autonomía o al autogobierno en los siguientes términos:

Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

“Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas” (Artículo 4).

Entre los derechos que derivan del reconocimiento de la libre determinación y afirman la autonomía indígena, la DNU DPI establece que estos pueblos tienen el derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones (Artículo 5); a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones (Artículo 18); a definir su propio desarrollo (Artículo 23); y a mantener y desarrollar sus estructuras institucionales y costumbres o sistemas jurídicos (Artículo 34). También como consecuencia de la libre determinación los pueblos indígenas tienen derecho a que se obtenga su consentimiento libre, previo e informado cuando los estados adopten decisiones que les afectan¹.

1 Entre las decisiones del Estado que de acuerdo a la Declaración requieren del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas, se encuentran su traslado desde sus tierras y territorios (Artículo 10), aquellas de carácter legislativo y administrativas que les afecten (Artículo 19), y la aprobación de proyectos que afecten sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente aquellos relacionados con “...el desarrollo, la utilización o explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo” (Artículo 32.2).

El derecho a la libre determinación y a la autonomía fueron también reconocidos en términos análogos a la DNUDPI en la Declaración Americana sobre los Derechos de los

Pueblos Indígenas (DADPI) de 2016, también aprobada con el voto favorable de Chile².

Para Tauli Corpuz, Relatora Especial (RE) de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la autonomía, al igual que la libre determinación es más que un concepto jurídico, sino que debe ser entendida como:

“...un derecho a controlar su pasado, su presente y su futuro: el control del pasado, en el sentido de desarrollar un relato propio de su historia; el control del presente, en lo que se refiere al poder de mantener los elementos que les caracterizan como sociedades distintas; y el control del futuro, en referencia a la seguridad de saber que serán capaces de sobrevivir como pueblos diversos conforme a sus propias condiciones.” (Naciones Unidas, 2019)

Entre los elementos que para la RE Tauli Corpuz resultan “transversales”, fundamentales para el ejercicio de la autonomía se identifican el control y el disfrute de sus derechos a sus tierras, territorios y recursos naturales que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido; el derecho a mantener y desarrollar sus propias autoridades e instituciones, ya sea tradicionales o de reciente creación; y el derecho a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas, sin el cual la autonomía no puede hacerse efectivo (Naciones Unidas, 2019).

2 Artículos III, VI y XXI, DADPI.

3. ANÁLISIS COMPARADO DEL DERECHO A LA AUTONOMÍA: RECONOCIMIENTO JURÍDICO E IMPLEMENTACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y OTROS CONTEXTOS

3.1. América Latina

El reconocimiento constitucional de los derechos de pueblos indígenas en las Constituciones Políticas (CP) de América Latina se ha dado a través de diferentes ciclos a contar de la década de los ochenta hasta la primera década del presente siglo. Desde temprano, el derecho a la autonomía, y en algunos casos, la libre determinación de estos pueblos ha estado presente en los textos constitucionales de la región.

De acuerdo a la **CP de Panamá de 1972** el territorio del Estado se divide en provincias, distritos y corregimientos, y la ley podrá crear otras divisiones políticas. Fue por la Ley N° 2 de 1987 que se regularon las funciones de los gobernadores, que son la máxima autoridad provincial, estableciendo que en las comarcas indígenas se aplicará un régimen jurídico especial y que las leyes nacionales se aplicarán en forma supletoria. Esto ha sido interpretado como que en las comarcas prevalecen las leyes comarcales y que el régimen especial comarcal es la institución a través de la cual se establece la autonomía indígena.

Bajo la figura de comarcas, los pueblos indígenas en Panamá han logrado el reconocimiento de cinco territorios indígenas que ocupan 75.517km², los que junto a otros territorios indígenas no legalizados constituyen un 23% del territorio del país. Tales comarcas se rigen por leyes especiales que les dieron origen, en las

que se establecen sus competencias en materias que van desde las tierras, los recursos y el medio ambiente a la justicia y las formas de gobierno, tales como los congresos indígenas³. También se rigen por sus propias cartas orgánicas internas (Aylwin, 2014).

Un reconocimiento más explícito de este derecho se dio en la **CP de Nicaragua de 1986**, la que consagra “el respeto a la libre autodeterminación de los pueblos”; reconoce la existencia de los pueblos indígenas, que gozan del derecho a “mantener y desarrollar su identidad y cultura, tener sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales”. Dicha CP establece el derecho de las comunidades de la Costa Atlántica a sus propias formas de organización social históricas y culturales, y a la libre elección de sus autoridades y representantes (artículo 180). La CP entrega a la ley la organización del régimen de autonomías, la regulación de sus atribuciones de sus órganos de gobierno, y su relación con otros órganos del Estado (artículo 181).

CP de Nicaragua de 1986

Art. 180. [Derechos de las comunidades de la Costa Atlántica] Las comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de vivir y desarrollarse bajo las formas de organización social que corresponden a sus tradiciones históricas y culturales. El Estado garantiza a estas comunidades el disfrute de sus recursos naturales, la efectividad de sus formas de propiedad comunal y la libre elección de sus autoridades y diputados. Asimismo, garantiza la preservación de sus culturas y lenguas, religiones y costumbres.

3 La primera de estas entidades en ser establecida fue la comarca kuna de San Blas en 1934 (Ley N° 18), la que más tarde fue organizada en 1953 por Ley (N°16) y en 1989 (Ley N° 23), hoy reconocida como comarca de Kuna Yala. Desde entonces se ha creado la comarca Embera Wounaan en Darien 1983 (Ley N° 22), regulada por carta orgánica mediante Decreto Ejecutivo N° 84 de 1999; la comarca Kuna de Madungandí en 1996 (Ley N° 24), regulada por carta orgánica mediante Decreto Ejecutivo N° 228 de 1998; la comarca Ngöbe Buglé en 1997 (Ley N° 10), regulada por carta orgánica mediante Decreto Ejecutivo N° 194 de 1999; y la comarca Kuna de Wargandi, el 2000 (Ley N° 34).

El Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica (Ley N° 28 de 1987) reguló los alcances del régimen especial para los pueblos indígenas y las comunidades étnicas de esta parte de Nicaragua, estableciendo dos regiones autónomas en el departamento de Zelaya; la del Atlántico Norte (RAAN) y la del Atlántico Sur (RAAS) (Artículo 6). Dispuso además que estas se subdividieran administrativamente en municipios establecidos y organizados por los Consejos Regionales correspondientes, conforme a sus tradiciones (Artículo 7). Las regiones autónomas, concebidas como personas jurídicas de derecho público, tendrían como órgano de administración principal el Consejo Regional, compuesto por 45 miembros electos por voto universal, con representación de “todas las comunidades étnicas” de la región respectiva, presidido por una junta directiva compuesta por, entre otros, un presidente y un vicepresidente (artículos 19- 27). A ello agrega la figura del Coordinador Regional, electo por el ejecutivo de la región, quien también puede ser el representante del gobierno central en ella (artículos 29-31). Los Consejos Regionales establecidos en 1990 funcionaron sin reglamento hasta el 2003, año de su aprobación por la Asamblea Nacional (Decreto N° 3854).

Este reglamento, junto con definir la naturaleza jurídica de las autonomías, concibiéndolas como espacios descentralizados dentro de la unidad del Estado⁴, vino a corregir vacíos del Estatuto, estableciendo un mecanismo para la descentralización de los programas de salud, justicia, transporte y educación, y confirmando el poder de veto de los Consejos Regionales en materia de explotación de recursos naturales propuestos por el Estado en sus

4 El artículo segundo del reglamento define el régimen de autonomía como:
...el sistema o forma de gobierno, jurídico, político, administrativo, económico y financieramente descentralizado que dentro de la unidad del Estado Nicaragüense, establece las atribuciones propias de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua, de sus órganos de administración, los derechos y deberes que corresponden a sus habitantes para el ejercicio efectivo de los derechos históricos de los pueblos indígenas y comunidades étnicas [...] consignadas en la Constitución Política de la República de Nicaragua, la Ley 28 y demás leyes de la República.

territorios⁵. A ello se agrega la creación de un Fondo Especial de Desarrollo y la clarificación de los procedimientos de coordinación entre las autoridades regionales y nacionales, así como entre los municipios y las comunidades territoriales e indígenas en él reconocidas.

Posteriormente, la **CP de Colombia de 1991** reconoció la autonomía indígena a través de la figura de las entidades territoriales indígenas. Así dispuso que:

“Las entidades territoriales [incluidos los territorios indígenas] gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales” (Artículo 287).

De acuerdo a la misma CP, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones: 1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios. 2. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo. 3. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución. 4. Percibir y distribuir sus recursos. 5. Velar por la preservación de los recursos naturales. 6. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio. 7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional. 8. Representar a los territorios ante el Gobierno

5 Mediante reforma a la CP en 1995, se dispuso que los contratos de explotación racional de los recursos naturales en dichas regiones autónomas deberían contar con la aprobación del Consejo Regional Autónomo correspondiente (Artículo 181).

Nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y 9. Las que les señalen la Constitución y la ley (Artículo 330).

Dichas entidades territoriales indígenas se conformarán de acuerdo a una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y su delimitación la llevará a cabo el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas (Artículo 329). El mismo artículo dispone además que los resguardos indígenas, la principal forma de propiedad indígena en el país, son propiedad colectiva y no enajenable. Como parte de las esferas de autonomía indígena, la CP colombiana, además, establece que “las autoridades de los pueblos indígenas podrán 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 las leyes de la República” (Artículo 246).

Las entidades territoriales indígenas establecidas en la CP de 1991 tardaron en ser implementadas. No obstante lo anterior, los pueblos indígenas han gozado de importantes niveles de autonomía, la que ejercen principalmente a través de los “resguardos”, institución de origen colonial que constituye no solo una forma de propiedad colectiva indígena, sino también un espacio de gobierno indígena. Así, el Decreto 1809 de 1993 confiere a los resguardos el estatus de municipios, para efectos de las transferencias de recursos públicos (Artículo 1). El Decreto 1088, también de 1993, establece normas relativas al funcionamiento de los territorios indígenas disponiendo que las asociaciones de cabildos son entidades de derecho público de carácter especial, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa (artículo 2). La Ley 715 de 2001 establece que los resguardos serán beneficiarios de los recursos que transfiere la nación destinados a satisfacer necesidades básicas de salud, educación preescolar, básica primaria y media, agua potable, vivienda y desarrollo agropecuario de la población indígena. De acuerdo a la ley, sin embargo, tales recursos eran administrados en cuentas separadas por el municipio en que se encontraba el resguardo, para lo cual celebrarían contrato con las autoridades del

resguardo. A la fecha, existen un total de 750 resguardos indígenas en Colombia que cubren casi un tercio del país (Aylwin, 2014).

Mediante el Decreto 1953 de 2014 se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de gobierno de los pueblos indígenas, reconociendo a estos entre otras competencias en materia de salud y educación, agua potable y saneamiento básico, y el otorgamiento de los recursos necesarios para ejercerlas de manera directa.

Cabe señalar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional de este país ha reafirmado durante las últimas dos décadas el carácter autónomo de los resguardos frente al actuar del Estado. Ello, al reconocer a las comunidades indígenas como sujetos colectivos de derecho, con derecho a determinar sus propias instituciones y autoridades de gobierno, así como a darse sus normas, costumbres, proyectos de vida y a adoptar las decisiones internas y locales que estimen necesarias para la consecución de esos fines, aún en contradicción con la de otros órganos públicos⁶. Tales derechos son reconocidos por la Corte Constitucional no tan solo en cuestiones administrativas, sino también en materia de justicia o fuero indígena, al respaldar la potestad de las autoridades indígenas para impartir justicia en su ámbito territorial, de acuerdo a sus propias normas y costumbres, sin necesidad de esperar la dictación de una ley de coordinación⁷.

Por otra parte, la reforma constitucional introducida el 2001 a la **Constitución Federal de México** reconoció el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y a la autonomía en los siguientes términos:

6 Sentencia C-921/07 de 2007 de la Corte Constitucional de Colombia.

7 Sentencia C-139 de 1996, Mag. Pon. Carlos Gaviria Díaz, Corte Constitucional de Colombia.

Constitución Federal de México

“El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.”
(artículo 2 CP de los Estados Unidos Mexicanos).

De acuerdo al mismo artículo, la libre determinación, y en consecuencia, la autonomía, garantizan a los pueblos indígenas derecho, entre otras cuestiones, a: decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos; elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno; preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad; conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución; acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes; y elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

La reforma referida reconoce a las comunidades indígenas como “entidades de interés público”, y remite a las entidades federativas la potestad para reconocer y regular el ejercicio del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas.

El espacio municipal en México es aquel en que tanto los pueblos indígenas como las entidades federativas han volcado sus estrategias autonómicas. Ello como consecuencia de la concentración demográfica indígena existente en muchos de ellos. Al 2007, 803 municipios del total de 2.428 que existen en el país, por su composición étnica, son considerados oficialmente como “municipios indígenas” (CIESAS 2007)⁸.

El caso más relevante de considerar aquí es, sin duda, el del Estado de Oaxaca, donde la participación política indígena en el espacio local municipal ha tenido más desarrollo. En efecto, la legislación de Oaxaca, entidad federativa con más alta concentración de población indígena de México (34%), ha potenciado los municipios como espacios de participación y gobierno indígena basados en “sus usos y costumbres”. Es así como en 1995 se reformó la Constitución estatal (1990) reconociéndose en ella a los pueblos y comunidades indígenas “sus formas de organización social, política y de gobierno” (párrafo 2 del artículo 16); y protegiéndose “...las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus ayuntamientos” (Artículo 25). El mismo año se dictó el Código de Instituciones Políticas y Procesos Electorales del Estado (CIPPEE) en que se establece que para ser considerados municipios de “usos y costumbres”, esto es, aquellos cuyas autoridades pueden ser electas de acuerdo al sistema tradicional, tales municipios deben haber “... desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inveteradas, que incluyan reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos...” (Artículo 110). El mismo artículo establece la posibilidad de que sean considerados como tales “aquellos que por decisión propia, por mayoría de asamblea comunitaria, opten por el régimen de usos y costumbres en la renovación de sus órganos de gobierno”.

8 Se consideran como municipios indígenas aquellos que tienen 30% o más de población indígena.

Cabe referir finalmente al constitucionalismo latinoamericano de la primera década de este siglo, ejemplificado por las **CP de Ecuador de 2008** y la **CP de Bolivia de 2009**. Ambas, junto con disponer que dichos estados son plurinacionales e interculturales, reconocen que los pueblos indígenas tienen derechos de autonomía, estableciendo mecanismos a través de los cuales se ejerce este derecho.

Así, la **CP de Ecuador** dispone que el Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales. Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales (artículo 242).

La misma CP dispone además, como parte de las esferas de autonomía indígena, que las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. Además, se solicita una legislación que establezca los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria (Artículo 171).

El 2012 se aprobó en Ecuador el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). En este Código se establece el procedimiento para la conformación de las CTI a iniciativa de los pueblos indígenas⁹. De ser aprobada la CTI

9 El procedimiento para constituir un CTI incluye una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos, para lo cual las comunidades deben solicitar al Consejo Nacional Electoral la convocatoria a consulta popular con el respaldo de un número no inferior al 10% de las personas inscritas en el registro electoral de su circunscripción, o de las 3/4 partes si la iniciativa es gubernamental.

de acuerdo al mecanismo establecido por la COOTAD, los pueblos indígenas (y afrodescendientes) tienen la facultad de elaborar y aprobar el estatuto constitutivo de la CTI y asumir las competencias de gobierno y administración que la CP y la misma ley establece¹⁰.

A la fecha, sin embargo, los avances en la conformación de las CTI han sido precarios. Salvo la “Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (CTEA)” de 2018, que prevé un “Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico”, cuyos recursos serán ejecutados por los gobiernos locales, priorizando los servicios básicos, salud y educación, no hay avances sustanciales en su conformación. No obstante, algunos pueblos y nacionalidades indígenas vienen impulsando iniciativas para estos efectos. Las dificultades para la consolidación de las CTI como espacios de autonomía indígena en Ecuador están sin duda relacionadas con los conflictos que los pueblos y nacionalidades indígenas han tenido con los distintos gobiernos en los últimos años, los que han privilegiado los planes extractivos de recursos naturales en territorios indígenas. Tales planes indudablemente se verían afectados en la medida en que los pueblos indígenas asuman las potestades que figuras autonómicas como las CTI establecen para el control y administración de sus tierras y recursos naturales y la planificación de su propio desarrollo (Ortíz, 2021).

La CP de Bolivia va más allá, al reconocer a las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos (NPIOC) el derecho a la libre determinación, y consecuentemente, a su autonomía. Así dispone:

10 Dichas competencias incluyen el ejercicio del gobierno autónomo garantizando los derechos colectivos de cada nacionalidad y pueblo; establecer políticas de desarrollo autónomo, de manera articulada con la planificación nacional y regional; planificación, control, administración, uso y manejo de territorios, suelos, ambiente, aguas, recursos naturales, y biodiversidad; la administración de justicia de acuerdo a las costumbres y al derecho consuetudinario; planificar y ejecutar sistema de educación propio, programas de vivienda, salud y seguridad social.

CP de Bolivia (2009)

Artículo 2. Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, 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, conforme a esta Constitución y la ley.

Artículo 289. La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.

La misma CP establece cuatro tipos de autonomía de igual jerarquía o “no... subordinadas entre ellas y (con) igual rango constitucional” (CPE, art. 276): la autonomía departamental (CPE, arts. 278-280), la regional (CPE, arts. 281-283), la municipal (CPE, arts. 284-285) y la indígena originaria campesina (CPE, arts. 290-297).

Las autonomías indígenas originarias campesinas (AIOC) pueden tener una base territorial o municipal. En el primer caso, estas se basan “en los territorios ancestrales, actualmente habitados por pueblos y naciones, y en la voluntad de su población, expresada en consulta” (CPE, art. 290, I). Se entiende por territorio ancestral las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) o aquellos espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Estos TCO son colectivos inalienables, indivisibles, inembargables e imprescriptibles (Ley 1715, art. 31, I, 5).

Asimismo, la CPE reconoce, como base para la conformación de las AIOC, a los municipios y las eventuales regiones (CPE, art. 291,

l). Así dispone que en los municipios donde existan comunidades campesinas “con estructuras organizativas propias que las articulen y con continuidad geográfica, podrá conformarse un nuevo municipio, siguiendo el procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional para su aprobación” (CPE, art. 294, III). Puede tratarse de uno solo o un conjunto de municipios, en cuyo caso la CP dispone que la ley señalará los mecanismos de articulación, coordinación y cooperación para el ejercicio de su gobierno (CPE, art. 293, II). La región podrá constituirse en autonomía regional, a iniciativa de los municipios que la integran (CPE, art. 280, III).

En cuanto a la modalidad para su conformación, para el caso de las AIOC con base en el territorio indígena, se aplican las normas y procedimientos propios de los pueblos indígenas (CPE, art. 294, I). En tanto que para conformar una AIOC con base en el municipio, estas deben ser aprobadas mediante referéndum de sus habitantes (CPE, art. 294, II). Para conformar una región indígena originaria campesina, mediante la agregación de municipios, distritos municipales y/o AIOC, se decidirá mediante referendo y/o de acuerdo a sus normas y procedimientos de consulta (CPE, art. 295, II).

Entre las competencias exclusivas de las autonomías, IOC están las de: 1. Elaborar su Estatuto para el ejercicio de su autonomía conforme a la Constitución y la ley. 2. Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo. 3. Gestión y administración de los recursos naturales renovables, de acuerdo a la Constitución. 4. Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales, y municipales. 8. Ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios de acuerdo a la Constitución y la ley. A ello se agregan competencias compartidas con otros órganos del Estado.

Finalmente la CP de Bolivia dispone que: “...la autonomía indígena originario campesina, además de sus competencias, asumirá las de los municipios” (artículo 303).

La implementación de las autonomías indígenas en Bolivia, a una década de la aprobación de la CP el 2009, ha sido muy lenta. Según el Viceministerio de Autonomías (2019), de la totalidad de 22 municipios que iniciaron la conversión a la AIOC, tres han logrado convertirse en gobiernos AIOC y cinco están en varias etapas de progreso hacia la AIOC, mientras que cuatro han rechazado la AIOC en referéndums y diez entraron en conflictos internos tan fuertes que los procesos se han paralizado. Por el lado de los TIOC, uno (Raqaypampa) se ha convertido legalmente en un gobierno AIOC, mientras que cinco están cerca de satisfacer todos los requisitos para la conversión, uno está preparando su estatuto autonómico, siete están preparando los trámites para solicitar la conversión, uno está paralizado por conflictos internos y tres han iniciado el proceso de conversión, pero no cuentan con la población mínima (Cameron y Plata, 2021).

Lo anterior se debería no tan solo a factores burocráticos que dificultan la tramitación de dichas autonomías, sino también a una falta de voluntad política de las autoridades para fortalecer dichas autonomías en el contexto de una política pública de presión sobre los recursos naturales de los territorios indígenas, cuestión que se vería dificultada con el establecimiento de autonomías indígenas (Ibíd).

3.2. El derecho a la autonomía indígena en otros contextos

Los derechos de autonomía de pueblos indígenas han sido reconocidos constitucional o legalmente, e implementados a través de políticas públicas en diversos otros contextos geográficos, en las últimas décadas. Entre ellos destacan:

3.2.1. Groenlandia

Groenlandia es un territorio compuesto en un 90% por población indígena Inuit. De acuerdo a la Constitución de Dinamarca de 1953, Groenlandia forma parte de ese Estado. En 1979 pasó a ser un territorio autónomo dentro del Reino de Dinamarca. El Acuerdo de Autonomía de Groenlandia, aprobado por el parlamento danés y ratificado por la población de ese territorio, entró en vigor el 1° de mayo de 1979. En base a dicho acuerdo Groenlandia asumió los poderes legislativo y ejecutivo con respecto a cuestiones gobierno propio. Desde entonces, el Gobierno Autónomo ha asumido responsabilidades en la administración de los asuntos internos de Groenlandia, los impuestos directos e indirectos, la Iglesia oficial, la pesca en el territorio, la caza, la agricultura y la cría del reno, el bienestar social, las cuestiones del mercado laboral, asuntos educativos y culturales, la formación profesional y otras cuestiones relacionadas con el comercio, los servicios de salud, la vivienda y la protección del medio ambiente¹¹.

En 2009, Groenlandia aprobó la Ley de Autogobierno, que otorgó al país una mayor autodeterminación dentro del Reino de Dinamarca. Junto con la Constitución danesa, la Ley de Autonomía expresa la posición constitucional de Groenlandia en el Reino de Dinamarca. Además, esa ley reconoce al pueblo groenlandés como un pueblo de derecho internacional con derecho a la libre determinación. Groenlandia tiene un gobierno público y su objetivo es establecer una economía sostenible a fin de lograr una mayor independencia.

El gobierno autónomo de Groenlandia está formado por el Inatsisartut (Parlamento), que es la legislatura elegida, y el Naalakkersuisut (Gobierno), que se encarga de la administración pública en general, formando así el poder ejecutivo. El Inatsisartut tiene 31 miembros elegidos¹².

11 <https://www.iwgia.org/es/groenlandia/3754-mi-2020-kalaallit-nunaat.html>

12 https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/E_C_19_2009_4_Add_4_es.pdf

3.2.2. Canadá

La sección 35 de la Constitución canadiense (Acta Constitucional) de 1982 reconoce a los pueblos aborígenes (aboriginal peoples), denominación que integra las categorías de “indios, métis e inuit”. Los derechos de tratado incluyen tanto aquellos existentes, como los que sean adquiridos mediante acuerdos de reclamación de tierras.

En 1995, el gobierno canadiense inició su política de autogobierno, manifestando su disposición de llegar a acuerdos con los distintos pueblos indígenas, posibilitando el ejercicio por parte de ellos de poderes legislativos y administrativos en una amplia gama de materias internas a sus comunidades. Ello, a excepción de los que dicen relación con la soberanía canadiense, la defensa, las relaciones externas, la política monetaria, el derecho criminal sustantivo, la protección de la salud, entre otras (Government of Canada, 1995).

En 1999, el Parlamento canadiense aprobó el Acta de Administración de Tierras de Primeras Naciones, reconociendo el derecho de estas naciones a gobernar sus tierras, recursos y a las comunidades que habitan en ellas.

Entre 1973 hasta la fecha, 25 tratados o acuerdos comprensivos por reclamaciones tierras (comprehensive land claim agreements) han sido suscritos por Canadá, y en algunos casos por las provincias y los pueblos indígenas de ese país. Dichos tratados cubren alrededor del 40% del territorio canadiense, transfiriendo 3.2 mil millones de dólares canadienses a las Primeras Naciones, asegurando la protección de las formas de vida tradicionales, acceso a recursos para el desarrollo, y administración de las tierras. Un total de dieciocho de esos acuerdos consideran el reconocimiento de diferentes formas de autogobierno en distintas materias, económicas, políticas sociales y culturales (Government of Canada, S/F).

A ello cabe agregar que el 2014 la Corte Suprema de Canadá en el caso *Tsilhqot'in Nation vs. British Columbia* dispuso que el título originario (Aboriginal title) de los pueblos indígenas sobre tierras de ocupación tradicional no cedidas por tratado, confiere a estos el derecho de poseer, ocupar y decidir sobre la administración, el uso y desarrollo de sus tierras y recursos naturales. Se trata de un fallo que es considerado como una jurisprudencia base para el reconocimiento del derecho al autogobierno indígena, incluyendo entre este, el derecho al consentimiento libre, previo e informado ante “desarrollos” propuestos por terceros en sus territorios.

4. | CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La autonomía es un derecho reconocido a los pueblos indígenas en el derecho internacional de los derechos humanos que les es aplicable.

Este encuentra su fundamento en el derecho de libre determinación que es reconocido a todos los pueblos, incluyendo a los pueblos indígenas.

Se trata de un derecho que consiste en el autogobierno y en el control de sus propios asuntos en materias internas y locales tanto políticas y jurídicas, como económicas, sociales y culturales. Estas incluyen el reconocimiento de sus propias instituciones, sistema legales, derecho propio, sistemas de justicia, definición del desarrollo y planes de vida, control de sus culturas, lenguas, patrimonio material o inmaterial, entre otras esferas.

Por lo mismo, resulta fundamental que este derecho quede incorporado en la nueva Constitución Política, al menos en términos análogos a como ha sido definido por el derecho internacional aplicable a los pueblos indígenas reseñado en esta minuta.

Tal como ha sido constatado en el derecho y experiencias comparadas, no existe una forma única de ejercicio de este derecho por parte de los pueblos indígenas. Su reconocimiento puede adquirir distintas modalidades, ejerciéndose sobre una base territorial indígena o administrativa de los estados, sea esta municipal, provincial, regional u otra.

Por lo mismo, en el caso de Chile, el texto constitucional podría dejar abierta a una ley rango constitucional, las modalidades para su ejercicio.

Con todo, podría esbozarse en el texto constitucional algunas modalidades posibles de autonomía a ser desarrolladas por dicha legislación, tales como:

- La autonomía basada en los espacios territoriales que han sido declarados como Áreas de Desarrollo Indígena de conformidad con la Ley 19.253 de 1993, y otros que tengan la potencialidad de ser identificados como tales, y aprobados mayoritariamente en plebiscito desarrollado en ellas para estos efectos;
- La autonomía indígena basada en los municipios de más de un cierto porcentaje de población indígena, y aprobados mayoritariamente en plebiscito desarrollado en ellos para estos efectos;
- Autonomía basada en tierras y territorios de ocupación tradicional indígena de cierta dimensión (a determinar), y aprobados mayoritariamente en un plebiscito desarrollado en ellos para estos efectos.

El texto constitucional debe, en este sentido, reconocer el derecho de los pueblos indígenas a sus instituciones, sistemas normativos y sistemas de justicia propios, así como a definir sus prioridades y planes de vida en materia de desarrollo.

Al igual que otros derechos de pueblos indígenas, y en particular en lo referido a las modalidades que pueda adquirir el derecho a la autonomía indígena, este debe ser determinado a través del proceso de consulta, considerando las modalidades diferenciadas que pueda adquirir en el caso de cada pueblo.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **Aylwin, J. (2014).** Derechos políticos de los pueblos indígenas en Latinoamérica. Avances y desafíos. Disponible en: https://www.te.gob.mx/sites/default/files/cuaderno_25_je.pdf
- **Cameron, J. y Plata, W. (2021).** La autonomía indígena en Bolivia: de grandes esperanzas a sueños desdibujados, en González, M. at al. Autonomías y autogobierno en la América diversa. Universidad Salesiana, Ecuador. pp. 133-160.
- **CIESAS (Equipo de Trabajo) (2007).** Participación política indígena: El caso de México. Exploraciones Iniciales En Estudios sobre Participación política Indígena. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 85- 106. San José, Costa Rica: IIDH.
- **Government of Canada (1995).** Aboriginal Self-Government. The Government of Canada's Approach to Implementation of the Inherent Right and the Negotiation of Aboriginal Self-Government. Ottawa: DIAND, 1995.
- **Government of Canada(S/F). Treaties and Agreements.** Disponible en: <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1100100028574/1529354437231>
- **Naciones Unidas, Asamblea General (2019).** Derechos de los pueblos indígenas. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. A/74/149 17 de julio de 2019.
- **Ortiz, P. (2021).** Autonomía indígena en Ecuador: fundamentos, extravíos y desafíos González, M. at al. Autonomías y autogobierno en la América diversa. Universidad Salesiana, Ecuador, pp. 439-471.