

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



TÍTULO

**“EL EJERCICIO DEL DERECHO AL AUTOGOBIERNO DE LOS PUEBLOS
INDÍGENAS A TRAVÉS DEL MODELO INSTITUCIONAL DEL NATIONAL
CONGRESS OF AMERICAN INDIANS DE LOS ESTADOS UNIDOS”**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN DERECHOS
HUMANOS**

AUTOR

Abel Hurtado Espinoza

ASESOR

Gustavo Arturo Zambrano Chávez

Junio, 2018

A Benjamín y Susana,
mis padres.



RESUMEN EJECUTIVO

El derecho al autogobierno es una forma de ejercer el derecho a la libre determinación que tienen los pueblos indígenas. Este derecho reconoce a estos pueblos el control de sus propios asuntos internos, para poder determinar libremente su estatus político y promover su desarrollo económico, social y cultural. En la presente tesis analizamos el contenido de este derecho, y su reconocimiento en el plano internacional para luego analizar cómo ha sido su ejercicio en el plano nacional, que para el presente caso son los Estados Unidos (en adelante EEUU).

Para lograr ese objetivo, la investigación nos lleva a describir y analizar el ejercicio de este derecho de acuerdo a las constantes políticas federales indígenas implementadas en los EEUU. En estas políticas se ha evidenciado una tendencia casi generalizada, orientada al desconocimiento de la soberanía indígena y la extinción de sus poblaciones, buscando la asimilación a la cultura predominante. Un escenario histórico muy difícil en el que la propia comunidad indígena de este país busca formas de organizarse a fin de garantizar la soberanía de sus gobiernos y el ejercicio del derecho a la libre determinación, y con este el de autogobierno.

En esa medida, nuestra tesis está orientada básicamente a explorar de forma analítica el contenido del derecho al autogobierno indígena como un derecho humano de los pueblos indígenas y, con ello, lograr demostrar, de qué manera el ejercicio de este derecho se encontraría garantizado a través de un modelo institucional adoptado por los pueblos indígenas en los Estados Unidos, que para el caso en particular viene a ser el National Congress of American of Indias (NCAI).

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

BIA: Bureau of Indian Affairs

BIE: Bureau of Indian Education

CorteIDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos

DCIPPC: Declaración sobre la Concesión de la Independencia de los Países y Pueblos Coloniales

DUDH: Declaración Universal de Derechos Humanos

DNUDPI: Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de Pueblos Indígenas

IHS: Indian Health Service

DIDH: Derecho Internacional de los Derechos Humanos

NACI: National Congress of American Indians

PIDCP: Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

OIT: Organización Internacional de Trabajo

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OEA: Organización de Estados Americanos

ÍNDICE

INTRODUCCION	7
CAPITULO 1	13
EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS: CONTENIDO JURÍDICO	13
1.1. EL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y EL AUTOGOBIERNO INDÍGENA COMO DERECHO HUMANO.....	14
1.1.1. La libre determinación de los pueblos.....	14
1.1.2. Contenido y ejercicio del derecho al autogobierno indígena.....	20
1.1.3. El derecho a la libre determinación y el autogobierno indígena en el marco jurídico internacional de los derechos humanos.....	28
a) Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH).....	28
b) Declaración sobre la Concesión de la Independencia de los países y Pueblos Coloniales	30
c) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.....	31
d) Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho de Pueblos Indígenas ...	33
e) Convenio N°169 de la Organización Internacional del Trabajo.....	36
f) Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de Pueblos Indígenas.	38
1. 1.4. La relación entre el autogobierno indígena y la soberanía de los Estados.....	39
1.1.5. El autogobierno indígena y el ejercicio de otros derechos fundamentales	44
CAPITULO 2	48
EL DERECHO AL AUTOGOBIERNO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LOS ESTADOS UNIDOS. UNA RELACION DE CONSTANTES VAIVENES	48
2.1. PUEBLOS INDÍGENAS EN LOS ESTADOS UNIDOS: BREVES APROXIMACIONES DE SU DENOMINACIÓN E HISTORIA	49
2.1.1. Pueblos indígenas en los Estados Unidos: denominación.....	49
2.1.2. El recorrido de las Políticas Federales Indígenas en los Estados Unidos: Una aproximación histórica del autogobierno indígena	52

2.2. LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y SU RELACIÓN CON LOS ESTADOS FEDERALES Y EL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS	58
a) El Bureau of Indian Affairs (BIA)	62
b) El Bureau of Indian Education (BIE)	63
c) El Indian Health Services (IHS).....	64
2.2.1. El Reconocimiento Federal de los Pueblos Indígenas en los Estados Unidos.....	66
2.3. EL AUTOGOBIERNO INDÍGENA DESDE LA CONSTITUCIÓN, LA JURISPRUDENCIA Y LEYES FEDERALES DE LOS ESTADOS UNIDOS	71
2.3.1. Precedentes judiciales del autogobierno en los Estados Unidos.....	71
2.3.2. Legislación doméstica sobre el derecho al autogobierno indígena en los Estados Unidos.....	74
a) The American Indian Religious Freedom Act	74
b) The Indian Mineral Development Act.....	75
c) The Indian Gaming Regulatory Act	75
d) The Indian Self-determination and Education Assistance Act.....	77
e) The Tribal Self-governance Act.....	78
f) Native American Housing Assistance and Self Determination Act (NAHASDA)	
799	
CAPITULO 3	82
EL NCAI COMO UNA GARANTÍA PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO AL AUTOGOBIERNO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LOS EEUU	82
3.1. EL NATIONAL CONGRESS OF AMERICAN INDIANS (NCAI)	83
3.1.1. El NCAI: un recorrido a la libre determinación y autogobierno	84
3.1.2. Iniciativas del NCAI para el ejercicio del autogobierno.....	93
3.2. EL ROL DEL NCAI EN EL EJERCICIO DEL DERECHO AL AUTOGOBIERNO INDÍGENA	97
3.2.1. Las Resoluciones del NCAI	98
CONCLUSIONES	107
BIBLIOGRAFÍA.....	110

INTRODUCCION

La libre determinación de los pueblos es un derecho universal reconocido en instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos. Su reconocimiento buscó inicialmente combatir la colonización de los pueblos para liberarlos, y promover la creación de nuevos Estados independientes y soberanos. En ese sentido, el propósito fundamental del derecho a la libre determinación de los pueblos ha sido poner fin a todas las situaciones en donde estos se han encontrado sometidos al colonialismo. No obstante, el contenido y alcance del derecho a la libre determinación de los pueblos, desde su instrumentalización inicial¹, se ha extendido a una forma más específica de reconocimiento; y, es desde allí de donde nace el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas². Sobre ello trabajaremos el contenido del Capítulo 1.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) reconoce a estos pueblos, a través del derecho a la libre determinación, el derecho de establecer libremente su condición política y de perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural; y como tal inclusive, el derecho de crear Estados independientes. Sin embargo, los pueblos indígenas al invocar este derecho, no han mostrado el deseo de independizar a sus pueblos creando nuevos Estados. Al respecto, especialistas como James Anaya (2014) consideran que los pueblos indígenas no buscan su independización a través de la libre determinación, sino fortalecer sus gobiernos de forma autónoma.

En esa línea, una forma de ejercer la libre determinación de los pueblos indígenas es el autogobierno. Asimismo, tanto la mencionada Declaración como la reciente Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2016), reconocen que el autogobierno indígena, es un derecho por el cual estos pueblos pueden hacerse cargo de sus propios asuntos internos y locales, así como disponer de medios y recursos para financiar sus funciones autónomas. Por su parte, los pueblos indígenas han invocado el derecho al autogobierno desde sus formas originarias de gobierno. En palabras más simples, para los pueblos indígenas, el autogobierno indígena siempre ha existido y estos pueblos siempre han tenido esa capacidad de autogobernarse de acuerdo a sus propias formas de gobierno. En ese orden, consideramos que el autogobierno indígena ha recorrido

¹ Como son la Declaración sobre la Concesión de la Independencia de los países y Pueblos Coloniales y los dos Pactos internacionales de derechos humanos.

² A través de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas.

un proceso histórico, pues de una situación de hecho, ha pasado a su condición jurídica; es decir, reconocido como derecho.

Consideramos importante precisar, además, que el autogobierno es un derecho que solo les corresponde a los pueblos indígenas, en el extremo de que dentro del derecho internacional solo los pueblos indígenas son titulares de este derecho. Por otra parte, y con el propósito de explorar más su contenido, analizamos el derecho al autogobierno de aquellos pueblos indígenas que han mantenido hasta hoy sus propias formas de gobierno originario, y de aquellos que han adoptado otras formas de gobierno, más parecidas al concepto de gobierno de los Estados a los cuales pertenecen. En ambos casos, igual estamos ante titulares del derecho al autogobierno.

Teniendo un panorama más claro del contenido y alcances de la libre determinación y autogobierno indígena, cerramos la última parte del Capítulo 1 de nuestra tesis, por un lado, relacionando estos derechos con la soberanía de los Estados; y, por el otro, planteando si el ejercicio del autogobierno garantiza el ejercicio de otros derechos humanos de la comunidad indígena. Autores como Elizabeth Salmón (2014) o Hurst Hannum (1992) coinciden en plantear que soberanía y Estado son conceptos indisociables, pero nuestro propósito, en esta parte, es explorar y analizar si la soberanía de los Estados restringe el ejercicio del autogobierno indígena o, de otro lado, si el autogobierno indígena menoscaba la soberanía de los Estados.

Muchos Estados al reconocer la libre determinación indígena han tenido ese temor infundado de que los pueblos indígenas puedan generar una suerte de secesión de los Estados en los que se encuentran; mientras los pueblos indígenas han desestimado el deseo de crear nuevos Estados a través del derecho a la libre determinación. Asimismo, consideramos que el ejercicio del derecho al autogobierno, tal como lo ha manifestado la misma Organización de las Naciones Unidas, garantiza el ejercicio de otros derechos humanos de los pueblos indígenas por la característica fundamental de estos derechos de ser interdependientes y conexos.

En el segundo capítulo buscamos analizar el reconocimiento del derecho al autogobierno indígena en los Estados Unidos. Para ello consideramos importante entender previamente quiénes son los pueblos indígenas en este país. Aunque, la denominación de pueblos indígenas se ha estandarizado en el derecho internacional³, en los Estados Unidos los pueblos indígenas tienen una denominación propia: estos son reconocidos como *indian tribes (tribus indias) o tribal governments (gobiernos indígenas)*. Para los propósitos de

³ Por ejemplo, la definición empleada en el Convenio 169 de la OIT.

nuestra tesis utilizaremos la denominación en general de pueblos indígenas, pero tratándose de los pueblos indígenas en los Estados Unidos, también utilizaremos su denominación equivalente de gobiernos indígenas.

El reconocimiento del derecho al autogobierno indígena en la legislación de los Estados Unidos ha pasado por un proceso histórico muy controvertido; esto debido a las cambiantes políticas indígenas que han sido implementadas por el gobierno federal, donde los derechos de estos pueblos no han sido una prioridad del Estado, sino una preocupación de los mismos indígenas. En ese sentido, el recorrido de la libre determinación y autogobierno indígena ha sido moldeado por una tendencia de políticas indígenas implementadas que gira en torno de al menos cinco actores importantes, con mayor o menor participación, como son el Gobierno Federal de los Estados Unidos, el Congreso de los Estados Unidos, los Estados Federales, la Suprema Corte de los Estados Unidos, los propios Gobiernos Indígenas, y el acercamiento de la comunidad internacional en esta última década.

Los pueblos indígenas en los Estados Unidos siempre han aclamado su autonomía y su estatus de gobiernos soberanos, por lo que su relación con este país ha sido una de gobierno a gobierno. Pero en una breve mirada del proceso histórico por el que ha atravesado la libre determinación y autogobierno indígena en este país, autores como Thomas Cowger (1999) y Stephen Pevar (2012) plantean al menos cuatro etapas de esta relación. Una primera etapa, desde la independencia de los Estados Unidos (1776), cuando el naciente país firma un sin número de tratados con los pueblos indígenas, y también se crean las reservas indígenas. Los tratados firmados entre los pueblos indígenas y el gobierno de los Estados Unidos, en su mayoría, tenían un propósito puntual: ceder territorios indígenas a favor del gobierno federal a cambio de que el gobierno brinde protección y asegure la asistencia con los servicios básicos a los pueblos indígenas. En 1871 el Congreso de los Estados Unidos decide finalizar toda firma de tratados entre el Gobierno Federal de los Estados Unidos y las tribus Indias.

Una segunda etapa inicia con la aprobación de las políticas de remoción y traslado de las tribus Indias de sus territorios ancestrales hacia las reservas creadas por el gobierno federal a través del Indian Removal Act de 1830. Este proceso fue aplicado básicamente a las cinco tribus civilizadas de los Estados Unidos (Cherokee, Creek, Seminole, Chickasaw y Choctaw). Siguiendo estas mismas políticas perversas para la población indígena en este país, en 1887 se implementa la política de la parcelación de las tierras indígenas y la asimilación cultural a la población predominante⁴. La parcelación de sus tierras, trajo como resultado la propiedad privada de los indígenas. En este caso, muchos de ellos vendieron

⁴ Implementada a través del General Allotment Act de 1887.

sus tierras para migrar a los centros urbanos del país, abandonando así su patrimonio cultural y formas de vida propias.

Una tercera etapa estuvo marcada por la política federal para la reorganización indígena implementada a partir de 1934.⁵ Culminando así la desprestigiada política anterior de asimilación cultural y parcelación de sus tierras. En esta etapa se permitió restaurar las tierras de dominio indígena, ayudar a la construcción de sus gobiernos e incluso crear programas económicos y sociales para mejorar la calidad de vida de los indígenas en este país. Si bien en esta etapa los pueblos indígenas lograron recuperar su estatus de gobiernos, hubo nuevos intentos de reanudar la anterior política federal de asimilación cultural de estos pueblos a la población dominante⁶.

La cuarta etapa empieza en la década de los sesenta, conocida como la era de la libre determinación, donde progresivamente se involucra a los gobiernos Indígenas en la formulación de las políticas federales que sean de su interés. Esta es la etapa que hasta la fecha ha perdurado, y ha sido escenario para los grandes cambios en el reconocimiento y la implementación de los derechos a la libre determinación y autogobierno indígena en los Estados Unidos, fortaleciéndose con la aprobación del Indian Self Determination Act de 1975.⁷

Por otro lado, y complementando este recorrido histórico del derecho a la libre determinación y autogobierno indígena en los Estados Unidos, hemos considerado pertinente referirnos a los procesos de reconocimiento federal por el cual los pueblos indígenas en este país adquieren el estatus oficial de gobiernos indígenas, y como tal consolidan su condición de gobiernos dependientes dentro de un país independiente (Cowger 1999). Asimismo, consideramos necesario analizar las funciones que vienen desempeñando las distintas instancias ejecutivas del gobierno federal responsables de ejecutar las políticas federales indígenas. Y para abundar más el presente capítulo, consideramos necesario recurrir a los precedentes judiciales de la Suprema Corte de los Estados Unidos los cuales evidencian el reconocimiento de la libre determinación y autogobierno indígena en este país.

El tercer Capítulo culmina nuestra tesis. El propósito de este capítulo es presentar y analizar a profundidad el modelo institucional del National Congress of American Indians (NCAI), y cómo es que a través de esta organización indígena y la forma cómo viene articulando su

⁵ Implementada a través del Indian Reorganization Act de 1934.

⁶ Impulsada mediante el Public Law 280 del año de 1953, que desconoció la asistencia de servicios y programas a más de 100 gobiernos indígenas y promovió la asimilación cultural.

⁷ Se implementaron, por ejemplo el Indian Self Determination and Education Assistance Act de 1975 y posteriormente el Indian Self Governance Act.

trabajo ante el gobierno federal y el Congreso de los Estados Unidos, se estaría garantizando el ejercicio del derecho al autogobierno indígena en los Estados Unidos. Para ello consideramos importante mantener la ligazón de los dos primeros capítulos en la medida que el desarrollo de esta última parte evidencie que el autogobierno indígena se encontraría garantizado por el modelo institucional del NCAI que ha implementado esta organización indígena desde su creación en el año de 1944.

El NCAI se creó precisamente, cuando los pueblos indígenas en los Estados Unidos atravesaban por un momento muy crítico. Como una respuesta contra las políticas federales indígenas que buscaban desconocer la soberanía y el autogobierno, y como consecuencia extinguir las reservas indígenas, el estatus de gobiernos indígenas ya reconocidos (al buscar su asimilación a la cultura predominante); culminar con los programas y servicios financiados por el gobierno federal; buscar la reubicación de los miembros de los gobiernos indígenas en ciudades, y promover la conversión de sus tierras en propiedad privada mediante la venta a terceros.

Si bien a la fecha el NCAI ha consolidado su posicionamiento en los Estados Unidos, no solo porque es la más grande y antigua organización indígena, sino por el incesante trabajo que viene realizando día a día a fin de proteger la soberanía, la libre determinación y el autogobierno de todos los pueblos indígenas en este país. En ese sentido, el NCAI cuenta con múltiples iniciativas para la promoción y defensa de los derechos indígenas, involucrando la participación de los gobiernos indígenas, las agencias ejecutivas del gobierno federal y la misma Casa Blanca. Asimismo, el NCAI cuenta con instrumentos políticos contundentes para manifestar la voz unificada de los gobiernos indígenas priorizando las necesidades de sus pueblos.

Estos instrumentos son conocidos como Resoluciones, y son adoptados en las Conferencias Anuales que se llevan a cabo con los representantes de los gobiernos indígenas. Un foro en donde se debaten y se priorizan las necesidades más apremiantes de la población indígena para finalmente ser adoptadas en resoluciones. Estas resoluciones son presentadas a las agencias ejecutivas del gobierno federal y el Congreso de los Estados Unidos a fin de que sean tomados en cuenta como lineamientos para la elaboración de las políticas indígenas en este país o para la implementación de programas y servicios que a la fecha vienen siendo administrados por los propios gobiernos indígenas. Cabe precisar que la base de todo documento elaborado por el NCAI tiene un fundamento de soberanía, libre determinación y autogobierno indígena.

Por otra parte, deseo expresar que en mi condición de becario del US Department of State, tuve la oportunidad de trabajar en esta organización, y ser partícipe de muchas de sus

iniciativas y actividades diarias como fue, por ejemplo, el White House Tribal Nations Conference, el State of Indian Nations y las Convenciones Anuales, y es por ello que muchas de las cosas que se afirman o precisan en esta investigación son resultado de una experiencia propia y vivida como profesional dentro del NCAI.



CAPITULO 1

EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS: CONTENIDO JURÍDICO



1.1. EL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y EL AUTOGOBIERNO INDÍGENA COMO DERECHO HUMANO

En este capítulo presentamos un análisis descriptivo de los dos derechos ejes sobre los que se sostiene la presente tesis. En ese sentido, iniciaremos el trabajo de investigación definiendo el contenido general del derecho a la libre determinación de los pueblos, y cómo es que el autogobierno indígena —en tanto derecho— se desprende de tal. Luego se analizará en qué medida el derecho a la libre determinación de los pueblos y el derecho al autogobierno, son derechos humanos de pueblos indígenas. Para ello consideramos necesario repasar de qué manera estos dos derechos se encuentran ubicados dentro de los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos. Finalmente abordaremos dos puntos importantes como son (i) la soberanía de los Estados y su relación con el autogobierno indígena, y (ii) el planteamiento de cómo se pueden ejercer otros derechos fundamentales a través del autogobierno indígena.

1.1.1. La libre determinación de los pueblos

En una rápida presentación del contenido y alcance conceptual de la libre determinación, podemos precisar que este ha ido cambiando con los años, y el concepto que hoy en día conocemos ha tenido que pasar por un proceso histórico. Escenarios marcados por las dos guerras mundiales, hasta la creación de la Organización de las Naciones Unidas y su posterior instrumentalización en el derecho internacional.

Para Hurst Hannum (1992), durante la Primera Guerra Mundial el principio de la libre determinación fue un instrumento importante para la división de Europa por los vencedores. No obstante, la libre determinación fue considerada solo para aquellas naciones que estuvieran dentro del territorio de imperios derrotados, y jamás pensado para aplicarse en colonias extranjeras. Por su parte, Milena Sterio (2013) plantea que en esta época ya se tenía una concepción de que a los grupos con una compartida etnicidad, lenguaje, cultura y religión se les debería permitir construir su propio destino. Conceptos aún poco trabajados de lo que hoy en día conocemos como el derecho a la libre determinación.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, y según plantea Giovanni Forno, se acuñó una doctrina de libre determinación, colocando como titulares del derecho solo a los pueblos bajo dominación colonial. Sin embargo, después de los profundos cambios producidos en Europa, era necesario darle una nueva dimensión al principio de libre determinación, de tal forma que responda a los requerimientos de una nueva era de los pueblos (Forno 2003:97). Complementando la propuesta de Forno, Milena Sterio (2013) plantea que la libre determinación en su contexto tradicional no ha mostrado mucha claridad excepto en los

casos de la descolonización de territorios ocupados por las potencias mundiales. Esto en la medida que más allá de los casos de descolonización y desocupación, la función de la libre determinación no ha sido muy clara en el extremo de su aplicación. Ambos autores coinciden en que la libre determinación ha tenido un propósito puntual, que es buscar la liberación de aquellos pueblos colonizados.

Una tercera propuesta la plantea Helena Whall (1995) al considerar que definir la aplicación de la libre determinación fuera del contexto colonial es complicado. La autora expone que el problema de la libre determinación es que este se presenta en dos dimensiones: la externa y la interna, donde el aspecto externo de la libre determinación implica el derecho de los pueblos a no ser gobernados por una política extranjera; es decir, la independencia de estos pueblos a través de la liberación de esa dependencia y el establecimiento de su propio Estado; mientras la dimensión interna se presenta como el derecho de los pueblos a gobernarse por ellos mismos; esto es, teniendo sus propios representantes de gobiernos y respondiendo a los propios intereses y necesidades de sus pueblos (Whall 1995: 3-6)⁸.

Si bien las Naciones Unidas han construido el concepto de libre determinación como un derecho propio de los pueblos coloniales dominados por aquellas potencias extranjeras, hoy en día, la libre determinación tiene un contenido mucho más elaborado y definido. Abarca incluso cuestiones que en sus inicios no podrían haberse fijado por la comunidad internacional⁹, ya que no se presenta solo como el derecho de los pueblos sujetos a la colonización a lograr su independencia, sino también se ha extendido el reconocimiento de este derecho —de forma específica— a los pueblos indígenas.

En esa línea, el concepto de libre determinación para Moreno Quintana, es la manifestación de la voluntad que hace una comunidad de individuos para regir por sí misma su destino político y que en ella se basa la facultad de una nación para convertirse en Estado (citado en Forno 2003:97). En palabras más simples, mediante la libre determinación, los pueblos

⁸ Asimismo, Whall, considera que la libre determinación ha pasado por varios procesos históricos y ha tenido al menos 5 manifestaciones: la libre determinación nacionalista, con la revolución Francesa; la libre determinación de clases, basada en las teorías de Marx y Lenin; la libre determinación de las minorías, expuesta por el ex presidente de los EEUU Woodrow Wilson; la libre determinación racial que dio inicio a los grandes procesos de descolonización; y, la libre determinación étnica, para la autora, la más contemporánea manifestación.

⁹ Empezamos por el Principio 2 de la Carta de las Naciones Unidas, la cual establece: "Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal". También encontramos la instrumentalización del derecho a la libre determinación en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para posteriormente evidenciar el reconocimiento específico de este derecho a los pueblos indígenas con la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho de Pueblos Indígenas.

ejercen su libertad política y con ello buscan su independencia política la que les permita encaminar su destino y construir su propio futuro¹⁰.

Según Milena Sterio (2013) la libre determinación es el derecho que tienen los pueblos oprimidos cuyos derechos básicos no han sido respetados por el Estado soberano y de aquellos que han sufrido constantes violaciones de sus derechos fundamentales (2013:2). Este postulado muestra un concepto con mucha conexión al ejercicio de los derechos fundamentales; tal como lo proponen las Naciones Unidas al considerar a la libre determinación como una garantía indispensable para poder disfrutar los derechos fundamentales¹¹.

Entre tanto, Giovanni Forno (2003) mantiene el planteamiento que la libre determinación se concibe como un derecho de liberación nacional de las colonias y territorios no autónomos, y que los Estados constituidos tienen el derecho a la integridad territorial, que no puede ser menoscabado por la libre determinación, ya que este está restringido a los pueblos bajo dominación colonial, y, es por consiguiente, inaplicable a los Estados soberanos (2003: 98).

Esta propuesta evidencia sin duda algo muy puntual. La libre determinación tiene un límite. Esto es, no puede ser aplicado cuando se atente contra la integridad territorial de Estados soberanos. Sin embargo, abre el debate, por ejemplo, de si los pueblos indígenas o los grupos minoritarios pueden ejercer este derecho bajo este contexto; y si, de poder hacerlo, estarían atentando contra la soberanía de los Estados a los cuales pertenecen o simplemente ejerciendo el derecho que les corresponde. Al respecto James Anaya (citado en Charters 2010) plantea que la libre determinación se puede manifestar de distintas maneras, ya sea (i) aquella para el establecimiento de un Estado independiente y soberano, (ii) la libre asociación o integración con un Estado independiente o (iii) el surgimiento de otro estatus político determinado por su gente¹², a lo que considera como la libre determinación plena¹³. Asimismo, para el citado autor, estas distintas formas de implementar este derecho también sugieren que la libre determinación permite la extensión de este derecho no solo al establecimiento de Estados independientes, sino también se extiende al derecho de las gentes de elegir libremente su sistema político y buscar su propio

¹⁰Este derecho, en la práctica se puede implementar a través de referéndums, plebiscitos, elecciones libres u otros medios por los cuales los pueblos coloniales deciden reclamar su independencia política.

¹¹ Resolución 637 (VII) de 1952. El derecho de los pueblos y las naciones a la libre determinación.

¹²Reconocidos por el principio 5 de la Declaración sobre los principios del derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

¹³ Un punto que trataremos líneas adelante.

desarrollo social y cultural, una forma de libre determinación al interior de los Estados (2010:195)

Para el profesor Hurst Hannum (1992) la libre determinación no tuvo mucho que ver con las demandas y preocupaciones de las gentes, a menos que esas demandas fueran consistentes con los intereses estratégicos y geopolíticos de las grandes potencias (1992: 28). Sin embargo, Sterio (2013) sostiene que la violación de los derechos humanos en pueblos con dominación extranjera y la participación de las grandes potencias dando su respaldo a la libre determinación, han mostrado resultados favorables para el ejercicio de este derecho como es el caso de Timor Oriental¹⁴ o Sudan del Sur¹⁵

Según Antonio Cassese, la libre determinación tendría una variada connotación en su uso como por ejemplo, que las poblaciones interesadas puedan (de forma democrática) determinar a qué Estado desean pertenecer, que las poblaciones puedan tener la posibilidad de elegir sus propias normas, que las poblaciones sujetas a un poder colonial deberían tener el derecho de asegurar su independencia o decidir libremente su estatus internacional; o como el derecho de algunos grupos étnicos o religiosos de poder crear un nuevo Estado o simplemente unirse a otros grupos similares en otros Estados (1995: 32-57).

Por otra parte, podemos postular que la libre determinación como derecho es que los seres humanos, individualmente o como grupos, tienen por igual el derecho de ejercer el control sobre sus propios destinos y de vivir en los órdenes institucionales de gobierno que se diseñen de acuerdo con este. Con relación a este punto, Díaz Muller (1991) sostiene que la libre determinación puede entenderse como un derecho de un tipo específico de colectividad humana, unida por la conciencia y la voluntad de constituir una unidad capaz de actuar en función de un futuro común (1991:58). En relación al enunciado anterior, James Anaya (citado en Charters 2010) complementa, que la libre determinación de los pueblos es un derecho humano que las personas tienen y ejercen colectivamente en relación con los vínculos de comunidad o solidaridad que caracterizan a la existencia humana (2010:197). Como podemos apreciar, ambos autores precisan el ejercicio colectivo de este derecho

¹⁴ Logró su independencia de Indonesia en 1999 con el patrocinio de las Naciones Unidas y el ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos.

¹⁵ Sterio propone la teoría del *great powers' rules* donde plantea que la libre determinación debe reunir cuatro criterios importantes, como son: (i) que un pueblo haya sufrido una grave violación de los derechos humanos; (ii) que el gobierno central del Estado soberano se encuentre relativamente débil; (iii) que la comunidad internacional ya se haya involucrado en una forma de administración internacional del territorio en proceso de secesión; y (iv) que el pueblo tenga el apoyo de las grandes potencias para su independización (Sterio 2013: 3).

fundamental; es decir, la libre determinación como el poder colectivo que tienen todos los pueblos de elegir libremente sus formas de gobierno y construir su destino.

Las propuestas planteadas por estos autores muestran cómo los alcances de la libre determinación han ido cambiando y adecuándose a las realidades de cada momento. Pero el concepto más elaborado de la libre determinación de los pueblos fue consensuado con la comunidad internacional a través de su instrumentalización en el derecho internacional; y es precisamente en ese proceso cambiante que en el año de 1960 la Organización de las Naciones Unidas (ONU), establece un concepto claro y definido de la libre determinación a través de la Resolución 1514 (XV) con la Declaración sobre la Concesión de la Independencia de los Países y Pueblos Coloniales¹⁶. Seis años más tarde, la ONU reafirma este derecho en instrumentos vinculantes como son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁷; y casi medio siglo después reconoce este derecho a los pueblos indígenas¹⁸. Estos instrumentos, que analizaremos con detenimiento en breve, ya no precisan si la libre determinación aplica solo a los pueblos bajo dominio colonial, sino que deja abierta la posibilidad de que todo pueblo tiene este derecho, incluyendo los pueblos indígenas.

En esa línea, para James Anaya, el derecho a la libre determinación de los pueblos es un derecho universal, y esa universalidad se extiende a los pueblos indígenas. Para él, el reconocimiento como pueblos con derechos de libre determinación ha sido un punto central en las demandas de los pueblos indígenas en el ámbito internacional. Sin embargo, plantea la cuestión de si los pueblos indígenas tienen el mismo derecho que otros pueblos, incluyendo de aquellos que se han convertido en independientes y soberanos ejerciendo este derecho (en Charters 2010:194).

Para resolver esta cuestión, el autor considera que hay dos tipos de libre determinación, la plena y la limitada. La plena apunta a la creación de un Estado, y la limitada a no ser un Estado, pero que el pueblo pueda determinar su futuro. Siguiendo este planteamiento, podemos considerar que el ejercicio del derecho a la libre determinación plena puede ser visto como una forma de demanda de secesión política territorial de un pueblo en relación a la soberanía del Estado en el que se encuentran, y como tal despertar la inestabilidad

¹⁶ Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, 1960. Artículo 02. "Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural"

¹⁷ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966. Entrada en vigor en el año de 1976. Artículo 01 común a ambos instrumentos.

¹⁸ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas, 2007.

política de los Estados. Y la limitada, una forma de ejercer la libre determinación al interior de los Estados, pero sin ese propósito de buscar crear un nuevo Estado, sino más bien buscar la autonomía de los asuntos internos de un pueblo dependiente dentro de una soberanía independiente.

Coincidiendo con lo planteado por James Anaya, consideramos que la libre determinación de los pueblos indígenas no implica crear un Estado independiente para cada pueblo indígena, pero tampoco dejar a los pueblos indígenas sin Estado, sino permitirles ser partícipes plenos y en igualdad de derechos en toda la construcción y funcionamiento de sus gobiernos; pues tal como indica Rene Kuppe, la libre determinación no solo se refiere a fundar un nuevo Estado, sino que su propósito está también orientado a contribuir con arreglos importantes dentro de los Estados nacionales. Esto es, la libertad de elegir el estatus internacional ya sea formando un nuevo Estado o sencillamente asociado a una existente soberanía estatal (en Gonzales 2010:95). Sin embargo, un planteamiento que llama la atención es el de Antonio Cassese (1995) quien sostiene que la libre determinación interna podría ser usada como un medio para gestar la emancipación de ciertos grupos en contra de cualquier régimen estatal (1995: 32-57).

De hecho, lo planteado por Cassese merece un breve análisis. La libre determinación en su dimensión plena, busca crear nuevos Estados independientes y soberanos; mientras en su dimensión interna, lo que vendría a ser el equivalente a la libre determinación limitada propuesta por James Anaya, buscaría el fortalecimiento de la autonomía de ciertos grupos dentro de una soberanía independiente; y según Cassese se podría utilizar la libre determinación interna como un medio para lograr una independización; es decir, fortalecer previamente la autonomía de los diversos grupos y los pueblos indígenas, para luego poder independizarse. Sin embargo, sobre este punto, James Anaya (2004) ha dejado clara su posición, al considerar que los pueblos indígenas han descartado la aspiración de crear nuevos Estados cuando reclaman el derecho a la libre determinación (2004:112)¹⁹.

Asimismo, cuando se hace referencia a la libre determinación de los pueblos indígenas, autores como James Anaya o Rene Kuppe, plantean que es a través de este derecho que los pueblos pueden adoptar libremente las decisiones de su política y formas de gobierno internamente. Y una forma de esa elección sería el autogobierno indígena. Entonces al autogobierno indígena es una forma de ejercer el derecho a la libre determinación de los

¹⁹ Para el autor esta posición de los pueblos se ha visto evidenciado en todo el proceso de negociaciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de pueblos indígenas, donde los representantes indígenas de diferentes partes del mundo expresaron de manera consensuada que la libre determinación de los pueblos indígenas está orientada a su autonomía o autogobierno como pueblos.

pueblos indígenas²⁰. Un punto que vamos a tratar con detenimiento en el siguiente sub capítulo.

En esa medida, y como se puede apreciar, estas diferentes concepciones y planteamientos muestran la apremiante posición y fuerza del derecho a la libre determinación en la comunidad internacional como uno de los derechos más importantes y complejos a la vez para el desarrollo de los pueblos. Esto explica también, que si bien la libre determinación de los pueblos en su concepción clásica, es un derecho que básicamente se orientaba a liberar a los pueblos de una situación de colonización, hoy en día deja abierta la posibilidad de que cualquier pueblo pueda invocarlo.

Por otro lado, la libre determinación se ha extendido también como el reconocimiento de este derecho de forma específica a los pueblos indígenas; y que en el ejercicio de este derecho pueden ejercer el autogobierno indígena. Esto en la medida que los pueblos indígenas al invocar el derecho a la libre determinación reconocen ser pueblos dependientes dentro de una soberanía independiente, y que en su condición de tal no buscan la independización de sus pueblos creando nuevos Estados, sino el reconocimiento de su derecho al autogobierno indígena. El reconocimiento del derecho a la libre determinación a los pueblos indígenas ha sido muy debatido, pues este derecho se utilizó por mucho tiempo sólo en el marco de los acuerdos internacionales para la descolonización de pueblos colonizados, después de la Segunda Guerra Mundial. Finalmente, sobre la base de una interpretación progresista y específica para los pueblos indígenas, se llegó a un consenso en cuanto al ejercicio del derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales (UNICEF 2008:48).

1.1.2. Contenido y ejercicio del derecho al autogobierno indígena

Como hemos propuesto, la Organización de las Naciones Unidas ha reconocido que a través del derecho a la libre determinación, todos los pueblos pueden definir libremente su condición política, y decidir sobre su desarrollo económico, social y cultural²¹. En ese orden, también hemos anticipado que el autogobierno indígena es una forma de ejercer el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, y en el ejercicio de este (autogobierno)

²⁰ Esto, sin duda, no implica que los pueblos indígenas al ejercer el derecho a la libre determinación no puedan ejercer este derecho en su dimensión plena, tal como plantea James Anaya, sino su interés al invocar este derecho ha sido orientado al ejercicio del autogobierno como una forma de ejercer la libre determinación.

²¹ Reconociendo este derecho en los diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos como la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, los dos Pactos internacionales de derechos humanos, y la Declaración de las naciones unidas sobre los derechos de pueblos indígenas.

pueden hacerse cargo de sus propios asuntos internos²². Y teniendo como base estas premisas, nos permitimos exponer que el autogobierno es el derecho por el cual los pueblos indígenas pueden hacerse cargo de sus propios asuntos internos y locales, así como disponer de medios y recursos para financiar sus funciones autónomas; es decir, autogobernarse²³.

Asimismo, el autogobierno es un derecho que gozan solo los pueblos indígenas. Lo anterior se sostiene en la medida que este derecho nace con el reconocimiento del derecho a la libre determinación que tienen dichos pueblos, por lo que el autogobierno se presenta como una forma de ejercer este derecho. En palabras más simples, se reconoce el derecho a la libre determinación indígena, en el sentido del autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos locales e internos, y dentro del respeto a la integridad de los Estados, en el marco del sistema de tratados de derechos humanos (UNICEF 2008:30).

James Anaya (2004) al plantear la delegación de la autoridad gubernamental a los pueblos indígenas (autonomía o autogobierno) se busca minimizar su vulnerabilidad frente al poder predominante de la mayoría o a los intereses de ciertas élites. Como consecuencia, su intención será promover el interés de los gobiernos hacia los intereses específicos de los pueblos indígenas y sus miembros, en la medida que si bien se han reconocido sus derechos, aún siguen siendo los grupos con mayores desventajas económicas en los países en donde se encuentran (2004:152).

Algunos autores como Vine Deloria (1985) plantean que la libre determinación y el autogobierno no son cuestiones de proposición, sino una verdadera preocupación (1985:177). Una preocupación sobre si es posible que los indígenas pueden mantener intactas sus herencias culturales y estructuras sociales; una preocupación de si ellos pueden mantener su propia subsistencia; y, finalmente una preocupación sobre si ellos, legalmente, pueden autogobernarse. Este último punto llama la atención en la medida que si todos los pueblos indígenas están en las condiciones de poder autogobernarse dentro del respeto a la integridad de los Estados a los cuales pertenecen. Sin embargo, y tal como lo plantea el Harvard Project on American Indian on Economic Development es que los pueblos indígenas, en tanto gobiernos indígenas, siempre han tenido esa innata habilidad

²² Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, modificada en la décimo cuarta reunión de negociaciones para la búsqueda de consensos a cargo del grupo de trabajo de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, 2012.

²³Esta definición concuerda plenamente con lo estipulado en el artículo 4 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas.

para ejercer el derecho al autogobierno (HPAIED 2008:20)²⁴. Asimismo, esta innata habilidad de la cual gozan los pueblos indígenas para ejercer el derecho al autogobierno, también lo encontramos en el postulado de Stephen Pevar quien plantea lo siguiente: “Indian tribes²⁵ have the inherent right to self-government. Congress has the supreme authority to limit or abolish tribal powers, but the powers that tribes possess are not delegations of authority from the United States; rather, tribes possess them as a consequence of their historic status as independent nations and the United States supports the exercise of these powers (Pevar 2012:82).

Siguiendo el planteamiento de Stephen Pevar, consideramos que esta innata habilidad que tienen los pueblos indígenas de autogobernarse se resume también en el fortalecimiento de sus instituciones que los Estados generan en muchos pueblos indígenas reconociéndoles el derecho al autogobierno, lo cual les permite poder ejercer el control de sus propios asuntos internos como es controlar las cuestiones que afecten sus tierras, territorios y recursos naturales o poder fortalecer sus instituciones, tradiciones, cultura y promover su desarrollo con sus aspiraciones y necesidades; así como de poder determinar libremente su estatus político y promover su desarrollo económico, social, espiritual y cultural. En esa misma medida, permitiéndoles también ser partícipes directos en la vida política de sus pueblos y la intervención (con decisión) en las cuestiones que les afecten cuando se formulen las políticas indígenas en los Estados a los cuales pertenecen²⁶.

En ese orden de ideas, los pueblos indígenas siempre han considerado esa innata capacidad de autogobernarse como pueblos originarios, y que el autogobierno de una situación de hecho ha pasado a ser reconocido como un derecho en el plano internacional. Esto implica, que el autogobierno siempre estuvo allí como una práctica ancestral, y que cada pueblo indígena lo ha mantenido por generaciones. Lo que se hizo en la práctica con el autogobierno indígena, es que a través de la instrumentalización en el derecho internacional se le dio una forma jurídica, a una situación de fondo que siempre ha existido. Por ejemplo, el National Congress of American Indians (NCAI), define el autogobierno indígena como un derecho que proviene de la soberanía que los pueblos indígenas ejercieron sobre sus territorios desde antes del contacto con los colonizadores europeos, y

²⁴Esto haciendo referencia a los pueblos indígenas en los Estados Unidos que al tener el reconocimiento federal obtienen el estatus de gobiernos indígenas con plena capacidad para ejercer el derecho al autogobierno, esto es, hacerse cargo de sus propios asuntos internos con ayuda financiera del gobierno federal.

²⁵ *Indian tribes* es el término legal con la cual se denomina a los pueblos indígenas de los Estados Unidos.

²⁶Con relación a lo señalado, por ejemplo, el Estado peruano ha implementado en el año 2012, la Ley N° 29785, Ley de la Consulta Previa. Ley que implementa el ejercicio del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas u originarios, reconocidos en el Convenio 169 de la OIT de 1989.

que en ese largo proceso de colonización la lucha por el autogobierno fue constante, lo que condujo a sentar precedentes importantes en la medida que el pueblo colonizador iba creciendo y los pueblos originarios iban disminuyendo (NCAI 2000)²⁷. Al respecto podemos complementar que el autogobierno es producto de un proceso histórico que ha ido cambiando y se le ha dado diferentes funciones de acuerdo a las etapas históricas y a las políticas de gobierno que se han implementado.

Por otra parte, también se presenta la cuestión de si se discute o no el ejercicio del autogobierno en las formas de gobierno originarios o ancestrales que han mantenido los pueblos indígenas; y de aquellos que han adoptado nuevas formas de gobierno o complementado la suya; es decir, dejado esa forma originaria de gobierno y adoptado formas de gobierno con características parecidas a las de los Estados en los cuales se encuentran. Esto en la medida, que el autogobierno no solo es reclamar el derecho originario de autogobernarse, sino que al estar ligado este derecho a la libre determinación como una libertad política del cual gozan estos pueblos, también tienen la libertad de poder elegir nuevas formas de gobierno que más les convenga o simplemente complementarla si así lo desean²⁸. En palabras más simples; por un lado, se plantea el autogobierno como la innata capacidad de los pueblos indígenas de autogobernarse con sus formas de gobierno originarias; y, por el otro, se presenta el autogobierno en aquellos pueblos que han adoptado nuevas formas de gobierno o complementado la suya, pero que buscan asumir el pleno dominio de todos sus asuntos internos como gobiernos. Un punto que podría generar un debate interesante con un estudio más profundo y específico sobre el tema.

En esa línea, cabe precisar, además, que el reconocimiento al autogobierno indígena no les convierte en gobiernos o pueblos separados e independientes de un Estado, pues este derecho se ejerce dentro del ámbito del Estado al cual ellos pertenecen. En esa medida, podemos decir que muchos pueblos indígenas tienen una importante interacción con el sistema estatal al cual pertenecen. Por ejemplo, muchos de los gobiernos indígenas en los Estados Unidos o Canadá han adoptado —en el marco de su propio autogobierno— modos de legislación y sistemas judiciales, y administrativos que provienen del sistema anglo-americano dominante en sus alrededores (Gonzales y otros 2010).

²⁷ Estos precedentes hacen referencia, por ejemplo, a los diversos tratados que firmaron los pueblos indígenas con el gobierno de los EEUU para reconocer su soberanía y autogobierno.

²⁸ Por ejemplo, en los Estados Unidos o Canadá algunos pueblos indígenas han optado por mantener sus propias formas de gobierno y otros por adoptar las formas de gobierno propuestos por el gobierno federal; es decir, adecuarse a nuevas estructuras de gobierno, pero siempre dejando claro que en una u otra situación de gobierno son ellos mismos quienes se hacen cargo de sus asuntos internos.

Siguiendo ese orden, lo que el autogobierno indígena establece es un nuevo tipo de gobierno, dentro de otro gobierno, el gobierno del Estado; es decir, el reconocimiento de territorios autónomos como nuevas jurisdicciones de la organización política y administrativa (Gonzales y otros 2010). Cabría indicar, además, que el reconocimiento del derecho al autogobierno de los pueblos indígenas no debería verse como la pérdida del poder soberano de los Estados, sino como una forma de incluir a estos grupos a la administración estatal descentralizada, pero teniendo en cuenta sus rasgos y costumbres culturales propias que garanticen el goce pleno de sus derechos como originarios²⁹. Este postulado concuerda nuevamente con lo ya planteado por James Anaya cuando considera que los pueblos indígenas al reclamar el derecho a la libre determinación han negado de manera casi uniforme su aspiración de crear Estados independientes, pero sí han reclamado tener un derecho libre y permanente para mantener sus propios gobiernos y construir un orden institucional donde puedan vivir y desarrollarse libremente de manera continuada (en Charters 2010:199).

Con la idea expuesta, y los planteamientos de James Anaya y Miguel Gonzales, podemos señalar entonces que los pueblos indígenas aun con el pleno ejercicio del autogobierno no dejarían de formar parte de un Estado soberano al cual pertenecen, o al menos no tiene ese propósito. Esto en la medida que el autogobierno indígena transmite un equilibrio para la integridad territorial y política de los Estados; debiendo construirse una relación en base a las instituciones y los valores culturales de estos pueblos. Asimismo, el autogobierno indígena ha sido el fundamento para superar la construcción de la homogeneidad cultural, que ha sido el aspecto fundamental en el establecimiento y el desarrollo de los Estados (Gonzales y otros 2010:40).

Habiendo presentado un análisis del derecho al autogobierno indígena, consideramos pertinente presentar algunas formas de autogobierno indígena en el mundo que a la fecha podemos evidenciar. Empezando por las realidades indígenas de los Estados Unidos y Canadá, donde los pueblos indígenas formalizaron relaciones de gobierno a gobierno, con el gobierno del Estado, a través de alianzas, tratados, y acuerdos de paz en los cuales los pueblos indígenas cedían parte de sus dominios territoriales de forma pacífica a cambio de que el gobierno de la nueva nación respetará su derecho al autogobierno indígena.

A través de estos tratados los pueblos indígenas en los Estados Unidos, mantuvieron su autonomía como naciones soberanas en el dominio de sus tierras y recursos naturales. Sin

²⁹ Está forma de reconocimiento, por ejemplo, se ha venido adoptando en los Estados Unidos a través de políticas federales indígenas y el reconocimiento de normatividad nacional como the Indian Self Determination and Education Assistance Act de 1975.

embargo, también cabe indicar que el reconocimiento³⁰ del autogobierno generó mucha controversia y conflicto —en esa larga convivencia entre el gobierno estatal y los pueblos indígenas—. De hecho, estos conflictos a menudo surgieron por un lado por la demanda del autogobierno indígena y, por el otro, debido al desconocimiento de esos acuerdos por parte de los Estados Unidos. En palabras de Yash Ghai (2000), en otros momentos, podría plantearse que el proceso de reconocimiento de la autonomía o autogobierno de los pueblos indígenas ofrecía una forma de terminar con el conflicto o sencillamente de transformarlas (2000:4-24).

El caso canadiense es particularmente interesante mencionar. En Canadá los pueblos indígenas o *aboriginal peoples* (como se les denomina)³¹ tiene como base una disposición constitucional, la cual reconoce y reafirma sus derechos establecidos en tratados y acuerdos celebrados con el gobierno federal. A su vez, se les reconoce la innata capacidad que tienen de negociar y tomar acuerdos con el gobierno federal en igualdad de condiciones; es decir, de gobierno a gobierno³². Asimismo, el autogobierno indígena en este país se presenta como una estructura formal a través de la cual se les reconoce el control de sus asuntos administrativos, sus tierras, recursos, programas y políticas de gobierno indígena³³. Al igual que en los Estados Unidos, los pueblos indígenas canadienses buscan consolidar su estatus de gobiernos soberanos domésticos, dependientes de otra soberanía (Estado en el que viven)

Otro caso de autogobierno indígena lo encontramos en Australia donde se estableció en 1990 el Aboriginal and Torres Strait Islander Commission Act (en adelante ATSIC), con el propósito de promover la máxima participación de los pueblos indígenas en la formulación e implementación de las políticas de gobierno que puedan afectarlos. Esta iniciativa también buscaba promover la autogestión y la autosuficiencia de los pueblos indígenas; es decir, permitirles a estos pueblos generar los recursos para su propio desarrollo, como también poder administrar los diferentes programas que tenía el gobierno australiano a favor de los pueblos indígenas. Una iniciativa de autogobierno. No obstante, el ATSIC no funcionó, y no cumplió con las expectativas para el cual fue creado. Tampoco tuvo la aceptación incluso

³⁰ Es importante resaltar que el ejercicio del derecho al autogobierno indígena se da precisamente por un proceso de reconocimiento de los Estados modernos al cual pertenecen territorialmente. Este proceso, sin duda, no es uniforme en todos los países, algo que Miguel Gonzales denomina: las autonomías territoriales con permiso y sin permiso del Estado.

³¹ La Sección 35 (2), Part II, del Constitution Act de 1982: "In this Act, "aboriginal peoples of Canada" includes the Indian, Inuit and Métis peoples of Canada". Ver: http://www.laws-lois.justice.gc.ca/PDF/CONST_E.pdf

³² La Sección 35 (1), Part II, del Constitution Act de 1982: "The existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada are hereby recognized and affirmed"

³³ Para mayor ilustración sobre este punto se puede visitar la siguiente dirección virtual: <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/aboriginal-self-government/>

de la propia comunidad indígena, debido a su compleja estructura y delegación de responsabilidades, actos de corrupción de sus representantes, asumir responsabilidades sobre las políticas indígenas; y, el permanente escrutinio público y político al cual era sometido. Siendo finalmente abolido en el 2005³⁴. Al respecto Yash Gahi argumenta, que el futuro del ATSIC no era claro del todo, el concepto de una estructura indígena para el desarrollo de políticas y la prestación de servicios parecía ser correcto en principio, pero podría parecer un poco ingenuo tener demasiadas expectativas que una innovación como esta podría funcionar tan bien solo en un primer intento (2000:280). Por su parte, Lowitja O'donoghue, la primera presidenta del ATSIC, consideró que esta iniciativa nunca debió ser concluida, sino reformada, pues expresaba el pináculo de la libre determinación de los pueblos indígenas en este país³⁵.

También tenemos el caso de Groenlandia como una de las primeras formas de reconocimiento del autogobierno indígena, en este caso de los *Inuit*³⁶, donde en 1979 el Congreso del Reino de Dinamarca estableció el Greenland Home Rule. Esta norma permitía la autonomía administrativa de Groenlandia, donde sus autoridades elegidas ejercen tanto el poder legislativo y ejecutivo en este territorio³⁷.

Aun cuando Groenlandia forma parte del Reino de Dinamarca, las autoridades previstas en la precitada norma han tomado control y la responsabilidad de diversas instituciones públicas, asumiendo el destino político de Groenlandia, teniendo como fundamento sólido sus propias realidades económicas, sociales y culturales, así como la administración de sus recursos naturales de los cual disponen³⁸.

Posteriormente, se adoptó el Self Government Act³⁹ o Ley sobre el Autogobierno de Groenlandia, el cual reemplaza al Greenland Home Rule⁴⁰. Esta norma amplía el reconocimiento del derecho del pueblo groenlandés a la libre determinación y

³⁴ Esta iniciativa fue muy controversial entre sus representantes elegidos y finalmente fue concluida en el año 2005 por actos de corrupción financiera de sus representantes.

³⁵ THE AUSTRALIAN: For the informed Australian. Consulta 11 de marzo de 2016. Véase : <http://www.theaustralian.com.au/archive/in-depth/we-should-have-kept-atsic-lowitja-odonoghue/story-e6frgd9f-1225789767951>

³⁶ Son los pueblos esquimales que habitan en las distintas regiones árticas de Groenlandia y América.

³⁷ La Sección 1 de la norma indica que Greenland es una comunidad distinta dentro del Reino de Dinamarca, pero que dentro de esa estructura de unidad con el Reino, las autoridades de Greenland deberán llevar las riendas de sus asuntos internos y en cumplimiento estricto de lo establecido en el Greenland Home Rule Act.

³⁸ MANUAL OIT: Proyecto para promover la política de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales. Consulta: 11 de marzo de 2016. Véase en http://pro169.org/res/materials/es/general_resources/Convenio%20num%20169%20-%20manual.pdf

³⁹ Act N° 473, 2009.

⁴⁰ STATS MINISTERIETS. The Greenland self-government arrangement. Consulta 14 de marzo de 2016. Para mayor información se recomienda visitar: http://www.stm.dk/_a_2957.html

autogobierno⁴¹, como también deja la posibilidad de declarar la independencia del pueblo groelandés de Dinamarca si así lo desea el pueblo en su mayoría⁴².

Ahora bien, como resumen del presente sub capítulo, podemos presentar algunas conclusiones que creemos son aportes importantes y contribuyen de manera sustantiva a nuestra investigación.

- El autogobierno indígena ha sido una práctica ancestral de gobierno que de una situación de hecho ha pasado a una condición jurídica a través de su instrumentalización en el derecho internacional, y su reconocimiento en el derecho interno de los Estados, lo que ha significado el fortalecimiento de sus estructuras gubernamentales y órganos tradicionales para la toma de decisiones políticas, así como autogestionar sus recursos naturales y garantizar la prestación de los servicios básicos.
- El autogobierno indígena se presenta en dos escenarios: el autogobierno indígena en sus formas de gobiernos originarios o ancestrales, y el autogobierno de pueblos indígenas que han adoptado nuevas formas de gobierno o complementado su forma originaria a los conceptos de gobierno de los Estados a los cuales pertenecen.
- El derecho al autogobierno indígena se presenta como una forma de ejercer el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. Otras formas de ejercer el derecho a la libre determinación serían el control y asistencia de sus servicios básicos, la plena y efectiva participación en la vida pública o el fortalecimiento de sus instituciones tradicionales para la toma de decisiones políticas. Sin embargo, consideramos que el autogobierno indígena es la base para el desarrollo de estas otras formas de implementar el derecho a la libre determinación.
- El derecho al autogobierno es un derecho que solo le corresponde a los pueblos indígenas, ya que nace del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas reconocida en el derecho internacional.
- Los pueblos indígenas en el ejercicio del derecho a la libre determinación y el autogobierno, han manifestado que no buscan la independización de sus pueblos y la creación de nuevos Estados soberanos, sino el reconocimiento de esa capacidad

⁴¹ Por ejemplo, las autoridades electas a través del Self Government Act, han asumido el derecho de utilizar los recursos minerales que se encuentren en el subsuelo groelandés; el pueblo groelandés ha adoptado su propio idioma (greendalic), entre otros.

⁴² El preámbulo de esta norma declara lo siguiente: "Recognising that the people of Greenland is a people pursuant to international law with the right of self-determination, the Act is based on a wish to foster equality and mutual respect in the partnership between Denmark and Greenland. Accordingly, the Act is based on an agreement between Naalakkersuisut [Greenland Government] and the Danish Government as equal partners"

ancestral y originaria que ellos tienen para hacerse cargo de sus propios asuntos internos (Anaya, 2004)⁴³.

- Los pueblos indígenas, como es el caso de los Estados Unidos, buscan establecer una convivencia conjunta como soberanías domésticas, dependientes de otra soberanía mayor; es decir, del Estado al cual pertenecen. Gobiernos dependientes, dentro de una soberanía independiente, tal como lo determinó el Juez John Marshall en el caso *Cherokee Nation v. Georgia* (1831), o como lo plantea hoy en día el National Congress of American Indians: Naciones dentro de una Nación.

1.1.3. El derecho a la libre determinación y el autogobierno indígena en el marco jurídico internacional de los derechos humanos.

Como hemos indicado en los dos sub capítulos que preceden, el autogobierno indígena es una forma de ejercer el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, y este último se desprende de la libre determinación de los pueblos. Es por ello hemos considerado oportuno poder ubicarlos en los diferentes instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos. Asimismo, consideramos importante que

- a) Declaración Universal de los Derechos Humanos, (1948).

Si bien la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH en adelante) reconoce derechos individuales, consideramos que esta declaración marca un acontecimiento muy importante para el reconocimiento de los derechos humanos, y se convierte en la fuente inspiradora para la generación de nuevos instrumentos internacionales de los derechos humanos y su internalización en el derecho nacional de los Estados.

Por otro lado, la DUDH no evidencia textualmente el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos. Sin embargo, es preciso apuntar que esta declaración sienta las bases para que más adelante se reconozcan, por ejemplo, los dos Pactos internacionales de derechos humanos, en donde sí se define puntualmente el derecho a la libre determinación de los pueblos; y posteriormente estos dos Pactos inspiren el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas con la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Pueblos Indígenas.

⁴³ Sin embargo, esta posición podría cambiar con el tiempo o sencillamente fortalecerse más, pues el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas no limita a que se pueda ejercer este derecho en su dimensión externa, esto es la creación de nuevos Estados.

Consideramos que la base para el reconocimiento de nuevos instrumentos de derechos humanos y la positivización de nuevos derechos, como el derecho a la libre determinación, nace de la premisa de que existen derechos universales, y a partir de allí, se afirma el reconocimiento de otros derechos humanos. Por ejemplo, el artículo 01 de la DUDH, establece lo siguiente: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”. Desde nuestro punto de vista, el reconocimiento de que “todos los seres humanos” nacen libres e iguales en dignidad y derechos, es un enunciado universal muy amplio y muy poderoso que se ha presentado como un lineamiento básico para la construcción de los instrumentos internacionales de derechos humanos. En ese sentido, en nuestro parecer, el derecho a la libre determinación se encontraría dentro de este enunciado, en la medida que si bien la libre determinación es un derecho de ejercicio colectivo, esa colectividad está conformada por la concurrencia de derechos individuales.

Asimismo, el inciso 2) del artículo 2 postula lo siguiente: “Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía”. De la lectura del enunciado planteamos que la prohibición de distinción, por ejemplo, por cuestiones de origen racial o nacional es reconocida abiertamente a favor de todos los seres humanos, a fin de que estos puedan ejercer sus derechos fundamentales sin restricción alguna, y solo por su condición de tal (seres humanos) o como lo plantea el profesor Jack Donnelly (2003) su condición de descendientes del *homo sapiens*. Esta prohibición también alcanza a las personas que viven en territorios no autónomos; y, lo que los pueblos indígenas buscan al día de hoy es precisamente autonomía como autogobierno a través del derecho a la libre determinación.

Finalmente, y complementando nuestro planteamiento, el inciso 2) del artículo 29 de la DUDH, postula lo siguiente: “En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática”. Sin duda, nos deja un mensaje claro: el límite de nuestros derechos lo ponen los derechos de los demás. Y de acuerdo al orden de ideas que venimos planteando, el derecho de los pueblos

indígenas de ejercer la libre determinación indígena no se encuentra limitado por el derecho de los demás, pues su derecho a la libre determinación expresado en la como autogobierno es un derecho originario e innato que ellos han tenido desde su existencia como pueblos.

b) Declaración sobre la Concesión de la Independencia de los Países y Pueblos Coloniales, (1960)

El artículo 02 de la Declaración sobre la Concesión de la Independencia de los Países y Pueblos Coloniales (en adelante DCIPPC)⁴⁴, establece que: “Todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen su desarrollo económico, social y cultural”. Al respecto, la DCIPPC no hace una referencia expresa sobre la libre determinación de los pueblos indígenas y el autogobierno, y de la lectura del contenido general de la DCIPPC podemos advertir que esta declaración está inspirada en el deseo ferviente de finalizar con el colonialismo en todas sus manifestaciones al reconocer el deseo de libertad que aclaman todos los pueblos dependientes, y el papel decisivo de dichos pueblos en el logro de su independencia⁴⁵.

Los alcances del artículo 4 de la DCIPPC puntualizan dos cosas muy interesantes: por un lado, se invoca al respeto de la integridad territorial de los pueblos y, por el otro, la prohibición de acciones armadas contra aquellos pueblos dependientes que quieran ejercer pacífica y libremente su derecho a la independencia completa. Estos alcances, sin duda, no guardarían armonía con nuestro planteamiento sobre los pueblos indígenas, en la medida que nuestra posición es que ellos no buscan crear nuevos Estados, sino más bien fortalecer su derecho al autogobierno, aunque lo dicho no necesariamente implique que no puedan buscar su plena independencia como cualquier otro pueblo.

Por otro lado, y en efecto, uno de los grandes acontecimientos para el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos, es precisamente el proceso de descolonización impulsado con la DCIPPC, porque el espíritu de esta declaración ha sido precisamente finalizar con la figura perversa de la colonización de los pueblos.

⁴⁴Aprobada por la resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1960.

⁴⁵Tercer párrafo de las consideraciones generales de la DCIPPC.

La Carta de las Naciones Unidas de 1945, ha previsto en su artículo 73, la figura de la administración de los territorios coloniales que aún no habían alcanzado la plenitud del gobierno propio, en donde los Estados independientes asumían estas obligaciones a fin de encaminarlos a su posterior independencia económica y política.

Sin embargo, el artículo 3 de la DCIPPC, extendió una aclamación mucho más precipitada al considerar que: “la falta de preparación en el orden político, económico, social o educativo no debería servir como pretexto para retrasar la independencia de los pueblos”. En ese sentido, podemos considerar que tanto el artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas y el artículo 3 de la DCIPPC buscaban preparar a los territorios colonizados para su futura independencia como Estados soberanos.

Esta declaración deja un precedente importante para los pueblos indígenas, en la medida que si bien su espíritu busca el reconocimiento de la libre determinación de los pueblos colonizados; los pueblos indígenas aun cuando han manifestado que no es de su interés crear Estados independientes a través de este derecho, lo han invocado para lograr el reconocimiento de su situación de pueblos dependientes con pleno goce del autogobierno. Asimismo, han planteado que no debería haber justificación por parte de los Estados para limitar el derecho al autogobierno indígena aduciendo que ellos no son capaces de poder asumir las riendas de sus propios asuntos internos.

- c) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (1966)⁴⁶

El Comentario General N° 12 del Comité de Derechos Humanos de la ONU, precisa dos puntos importantes: que todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación; y, que la realización de este derecho es una condición esencial para la observancia, la promoción, el fortalecimiento y la garantía de los derechos humanos individuales⁴⁷.

El artículo 1 común al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

⁴⁶ Ambos Pactos entraron en vigor en el año de 1976.

⁴⁷ Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 12, El derecho a una alimentación adecuada (art. 11), (20° período de sesiones, 1999), U.N. Doc. E/C.12/1999/5 (1999) Consulta: 16-07, 2018. Verificable en: <https://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/hrcom12.htm>.

Culturales (en adelante PIDESC) reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos, el cual textualmente establece: “Todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”.

Como se puede apreciar, el citado artículo no hace una referencia expresa a los pueblos indígenas, sino a todos los pueblos. Sin embargo, cabe precisar que la ONU ha sido contundente en reconocer que los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos, teniendo en cuenta precisamente el amplio concepto que barca la definición de pueblos⁴⁸. Al mismo tiempo, ha reconocido el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales. Asimismo, consideramos que un fundamento sólido para el reconocimiento de la libre determinación de los pueblos indígenas nace del artículo 1 común a los Pactos internacionales⁴⁹.

Por otra parte, el artículo 27 del PIDCP dispone la prohibición del desconocimiento de los derechos de las personas que pertenecen a las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas⁵⁰. No queda claro, sin embargo, si los pueblos indígenas estarían en el grupo de las minorías étnicas pues este concepto, tal como lo plantea el profesor Espinosa de Rivero, define a aquellos sectores de la población de un país que comparten ciertas características socio culturales basadas en una herencia común, pero que no son descendientes de los pueblos originarios que habitaban en el territorio que ocupa actualmente dicho país (Espinoza 2015:43). No obstante, la ONU también ha precisado que no se requiere de una definición universal de pueblos indígenas para el reconocimiento y protección de sus derechos (Directrices para las cuestiones relativas a los pueblos indígenas 2009:8).

La comunidad internacional no ha adoptado una definición de “pueblos indígenas”, y la opinión que actualmente prevalece es que no se requiere una definición universal

⁴⁸ Una aproximación de la definición pueblos lo plantea la profesora de la Universidad de Salamanca, Carolina Figuera Vargas, para quien pueblo es un conjunto de ciudadanos que constituyen un país y, al mismo tiempo, como un conjunto de rasgos que caracterizan a un conglomerado humano en términos territoriales, históricos, culturales, étnicos, que proporcionan un sentido de identidad. En esta última acepción los vocablos pueblo y nación suelen ser equiparados, incluso en el entorno de las naciones unidas no suelen hacer distinciones; no obstante, se emplea el término pueblo en un sentido más amplio.

⁴⁹ Esto se puede ver evidenciado en los fundamentos y considerandos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas.

⁵⁰ Si bien en la doctrina internacional aún se puede encontrar el término minorías para referirse a los pueblos indígenas, hoy en día esta postura ya ha sido superada con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas. Cabe precisar, además, que las minorías cuentan con la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas, hecha por la ONU en el año de 1992.

formal para el reconocimiento y la protección de sus derechos. Sin embargo, esto no debe constituir de manera alguna un obstáculo para las agencias de la ONU al abordar las cuestiones sustanciales que afectan a los pueblos indígenas. Pero lejos de su denominación, y tal como venimos proponiendo en la presente investigación, los pueblos indígenas como cualquier colectividad tienen expeditos sus derechos por su simple condición de seres humanos. Esto por el principio universal de que los seres humanos son titulares innatos de los derechos humanos.

d) Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas, (2007)

Para James Anaya, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas (DNUDPI en adelante) se basa en la premisa de que existe un derecho universal de libre determinación y, a partir de esta premisa, afirma la extensión de ese derecho universal a los pueblos indígenas (en Charters 2010:195)

Según Robert Coulter (2010) todos los aspectos relacionados a la libre determinación en la DNUDPI tienen que ver con el derecho de los pueblos indígenas de formar o cambiar un gobierno por ellos mismos; el derecho de determinar la relación de ese gobierno con el Estado en el que se encuentran; el derecho de crear las leyes que les permitan dirigir sus asuntos internos; el derecho de existir y actuar como un cuerpo político colectivo; así como el derecho de relacionarse con otros en asuntos políticos y económicos (2010:19), ello implicaría para el citado autor que la DNUDPI gira en torno al derecho a la libre determinación y autogobierno indígena.

Por su parte, la ONU plantea que las largas tradiciones de autogobierno indígena han sido interrumpidas, limitadas o negadas por los Estados coloniales o postcoloniales. El restablecimiento de relaciones mutuamente acordadas entre el Estado y los pueblos indígenas, en las cuales el pueblo o la comunidad determinan su propio futuro en concordancia con sus propios procesos, es el principio clave de la DNUDPI. La autodeterminación expresada en esta forma es vital para la existencia continuada de los pueblos indígenas como pueblos distintivos (Directrices sobre las Cuestiones Relativas a Pueblos Indígenas 2009:16)⁵¹. Asimismo, Asimismo, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas ha defendido constantemente el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y su

⁵¹ACNUR: Directrices sobre las cuestiones relativas a pueblos indígenas. Consulta. 16-07-2018 Verificable en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2010/7374.pdf>.

derecho a determinar y elaborar sus propias prioridades y estrategias para el desarrollo, consagrados en los artículos 3 y 32 de la DNUDPI⁵².

Asimismo, según el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la libre determinación de los pueblos indígenas puede ser implementada en la práctica a través de una variedad de mecanismos, y uno de ellos sería el autogobierno⁵³. Con respecto a este punto, cabe recordar que un aporte importante de nuestra investigación es considerar que el derecho al autogobierno es un derecho que solo le correspondería a los pueblos indígenas, en la medida de que los instrumentos del derecho internacional de derechos humanos han incorporado este derecho de manera exclusiva a los pueblos indígenas al reconocer el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas; ya que, por ejemplo, el autogobierno como derecho no se especifica en el artículo 1 común a los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos que reconocen la libre determinación de los pueblos.

En ese orden de ideas y para los propósitos de nuestro tema, interesa invocar los artículos 3 y 4 de la de la DNUDPI los cuales reconocen expresamente el derecho a la libre determinación y autogobierno indígena respectivamente⁵⁴. Según el artículo 3: “los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”; mientras el artículo 4 reconoce que: “los pueblos indígenas, en el 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”

El reconocimiento específico de los derechos de los pueblos indígenas se ha incorporado un poco tarde en todo el proceso de construcción del derecho internacional de los derechos humanos. Sin embargo, según Regino Montes (2010), la DNUDPI constituye la base para una nueva relación entre los pueblos indígenas, los Estados y la sociedad en general con las que han coexistido y conviven de manera cotidiana (en Charters 2010:146).

⁵²ONU. Consejo Económico y Social. Suplemento N° 23. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Informe sobre el décimo período de sesiones. E/2011/43. Visto en <http://www.servindi.org/pdf/ForoPermanente10sesion.pdf>

⁵³ Las otras formas de implementación de la libre determinación serían a través del control o influencia sobre los servicios básicos, como la educación y la salud; el reconocimiento y mantenimiento de los órganos tradicionales de toma de decisiones políticas y sistemas legales; la plena y efectiva participación en la vida pública y la autogestión.

⁵⁴ Véase también los artículos 1, 2, y 5. De la Declaración sobre los Derechos de Pueblos Indígenas.

Pero si bien la DNUDPI marca un nuevo comienzo para los pueblos indígenas y sus relaciones con los Estados, lo que hace esta declaración es reafirmar, de forma específica, los derechos ya reconocidos tanto en la DUDH y los Pactos Internacionales. Promoviendo, en esa medida, que los pueblos indígenas fortalezcan sus formas de gobierno originario, así como puedan trabajar en su inminente necesidad de trascender no solo en los ámbitos culturales, territoriales u organizativos, sino en la interrelación e interacción con otros pueblos y culturas.

Como se puede apreciar la DNUDPI reconoce de forma específica el derecho a la libre determinación y el autogobierno indígena. En tanto, la peculiaridad del ejercicio del derecho al autogobierno indígena reza sobre la posibilidad de que los pueblos indígenas logren el reconocimiento de ese derecho teniendo como fundamento firme su particularidad cultural, costumbres, tradiciones e identidad; protegiéndose así su derecho a ser diferentes y evitándose, a su vez, comportamientos discriminatorios hacia ellos.

Por otra parte, para Rene Kuppe el derecho a la libre determinación dentro de la arquitectura de la DNUDPI abarca el ejercicio del derecho al autogobierno indígena como una forma de ejercer el derecho a la libre determinación; reconociéndoles a los pueblos indígenas la libertad para poder desarrollarse libremente y de forma continua (en Gonzales 2010:95)

La DNUDPI también establece textualmente, que el derecho al autogobierno indígena es una forma de ejercer el derecho a la libre determinación, pues el autogobierno permite que los pueblos indígenas puedan tener control y dominio sobre sus asuntos internos y locales como un derecho fundamental del que no gozan otros grupos o minorías en el derecho internacional universal. Es decir, poder controlar los acontecimientos que los afecten a ellos y a sus tierras, territorios y recursos, y poder mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones, promoviendo su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades.

Una importante acotación proviene del artículo 23 de la DNUDPI donde se reconoce a los pueblos indígenas el derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para su derecho al desarrollo, así como la participación en formulación de las políticas públicas y sociales en materia de salud, educación, vivienda y demás programas económicos y sociales, dejándose la posibilidad de que ellos mismos administren esos programas mediante sus propias instituciones. Lo que implica, en otras palabras, poder autogobernarse.

La participación indígena en la formulación de políticas públicas y programas sociales responde a la necesidad de un planteamiento conjunto entre los gobiernos y los pueblos indígenas a fin de poder armonizar los intereses de ambos, y puedan tomar decisiones consensuadas. Por ejemplo, en la Conferencia Mundial sobre Pueblos Indígenas, llevada a cabo en el marco de la Asamblea General de la ONU del 2014, los Estados adoptaron firmes compromisos de respetar, promover, impulsar y no menoscabar los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en la DNUDPI; asimismo, manifestaron el firme compromiso de desarrollar conjuntamente con los pueblos indígenas, las políticas, programas y recursos para apoyar las actividades de subsistencia tradicionales, su economía, medios de vida, seguridad alimentaria, y entre otros⁵⁵.

Finalmente, con la DNUDPI, no solo se ha evidenciado una nueva forma de ejercer el derecho a la libre determinación, como es el autogobierno indígena, sino también ha desvirtuado ese temor de los Estados de si al reconocer este derecho se estaría propiciando un escenario en el que los pueblos indígenas busquen su independización política —ya que la gran mayoría de estos pueblos fueron incorporados a los Estados modernos en contra de su voluntad y de forma violenta— Asimismo, con la DNUDPI los pueblos indígenas han rechazado ser tildados como minorías, defendiendo su estatus de pueblos originarios, que han constituido mayoría demográfica, y que incluso lo siguen siendo en algunos casos.

e) Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, (1989)

Previa a la emisión del Convenio 169, se reconoció en 1957 el Convenio 107 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, un Convenio con un enfoque eminentemente integracionista a la modernización y la cultura predominante. El Convenio 169 es resultado de la revisión del Convenio 107 y dio un giro hacia la protección de los pueblos indígenas, buscando su autonomía y desarrollo propio. La revisión estuvo motivada por los cuestionamientos que desde diversos sectores, incluyendo los pueblos indígenas, se hicieron a este instrumento en razón de su enfoque marcadamente integracionista y asimilacionista (Convenio 169 de la OIT 2016: 08). En palabras más simples, el Convenio 169, buscaba adoptar nuevas normas a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación e integración de los pueblos indígenas y tribales a las poblaciones predominantes.

⁵⁵ ONU: Asamblea General. Resolución A/RES/ 69/2. 2014. Consulta 05-02-2016 <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/69/2>,

A decir de Vine Deloria, con excepción de las provisiones relacionadas al reconocimiento del derecho indígena y del reconocimiento del derecho a la tierra y territorios indígenas el Convenio 107 no proveía de mayores y necesarias protecciones a los pueblos indígenas, y como tal incluso recibió poco apoyo por parte de los propios indígenas (Deloria 1985:37). En palabras del profesor Rodolfo Stavenhagen el contenido y alcance del Convenio 107 reflejaba bien el clima prevaleciente de aquella época. Un escenario donde los Estados promovían políticas paternalistas de integración y asimilación de las poblaciones indígenas (en IIDH 1997:100).

El Convenio 169⁵⁶ significó un cambio para el reconocimiento y fortalecimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, estableciendo las bases para el respeto de sus derechos de carácter político, económico, social, así como el respeto de su diversidad étnica y cultural; y, por ende, como pueblos permanentes con continuidad histórica, estilos de vida propios y organización social e instituciones políticas propias.

William Villa plantea que si bien el Convenio 169 es genérico, y deja un margen para que los Estados definan las medidas legislativas para su aplicación, establece una serie de derechos que se consideran el mínimo que debe regir en cada país. Uno de ellos es el derecho a la autonomía, que en la actualidad es reconocido como la autodeterminación por la DNUDPI (en Convenio 169 2016:119). Este derecho a la autodeterminación o libre determinación de los pueblos indígenas, para el citado autor, estaría conformado, a su vez, por un conjunto de derechos como el derecho al propio desarrollo.

En ese orden, el Convenio 169, orienta sus objetivos a sentar las bases para el ejercicio del derecho al autogobierno indígena, al postular y reconocer que los pueblos puedan asumir la gestión de sus formas de vida e instituciones sociales propias, así como lograr un mayor control de su propio desarrollo económico, social y cultural (Convenio 169, artículos 6 y 7). Incluso, puedan fortalecer su presencia, identidad cultural, lenguas y religiones como pueblos en países independientes.

En ese orden, el artículo 7 del Convenio 169 establece que los pueblos indígenas deben decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida que estos procesos afecten sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual. Asimismo, los gobiernos deben garantizar que los planes de desarrollo

⁵⁶ Fue aprobado en el año de 1989, pero recién entró en vigor en el años de 1991.

económicos que implanten deben estar orientados también a incluir a los pueblos indígenas para el mejoramiento de sus condiciones de vida, por lo que los gobiernos deben garantizar la prestación de los servicios de salud, educación, vivienda, entre otros, pero teniendo en cuenta los rasgos culturales, valores y creencias espirituales a fin de proteger y asegurar la identidad cultural indígena.

Por otro lado, en el artículo 8 menciona dos aspectos importantes en el extremo de reconocer que los pueblos indígenas tienen el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias. Desde nuestro punto de vista este reconocimiento guarda mucha armonía con el contenido y alcances del derecho al autogobierno indígena en el sentido de que conservar sus instituciones ayuda a los pueblos indígenas a conservar sus formas de vida propia y hacerse cargo de sus asuntos internos de forma autónoma. Si se respetan los derechos de los pueblos indígenas y sus aspiraciones en el proceso de desarrollo, los pueblos indígenas se asocian plenamente al desarrollo, incluso contribuyendo a las economías nacionales (Manual para los Mandantes Tripartitos de la OIT 2013:9)

En esa medida, el Convenio 169 es un instrumento que no solo reconoce y protege los derechos de pueblos indígenas, sino un instrumento de buena gobernanza y una herramienta para la solución de conflictos y reconciliar intereses distintos; donde los Estados como los pueblos indígenas tienen la posibilidad de acordar términos apropiados que beneficien sus intereses como la base para reconciliar las relaciones pasadas entre ambos.

f) Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, (2016)⁵⁷.

Para cerrar el presente capítulo, queremos referirnos a la Declaración Americana sobre los Derechos de Pueblos Indígenas (DADPI en adelante) como uno de los instrumentos más recientes aprobados por la comunidad americana. La DADPI dispone un artículo específico sobre el autogobierno indígena, reconociendo el derecho de mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas de decisión⁵⁸.

⁵⁷ Este instrumento es una importante referencia como una iniciativa muy ambiciosa para el reconocimiento de los derechos humanos de pueblos indígenas, y en especial para el reconocimiento del derecho a la libre determinación y autogobierno indígena. En ese sentido, consideramos que si bien no tiene el carácter vinculante, el contenido del presente proyecto acumula enunciados universales para la protección, promoción y garantía de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

⁵⁸ Artículo XXI. Derecho a la autonomía o al autogobierno 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.

En esa medida, el artículo en mención establece un reconocimiento explícito del derecho al autogobierno indígena, incluso diferenciándose de los demás instrumentos internacionales de derechos humanos como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas o el Convenio 169 de la OIT, los cuales reconocen este derecho pero como una extensión del derecho a la libre determinación.

Sin embargo, podemos advertir un punto importante que se asemeja al planteamiento que venimos exponiendo en líneas atrás, esto es: que el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas está orientado a su ejercicio en la dimensión interna o como lo plantea James Anaya el ejercicio limitado del derecho a la libre determinación. En palabras más simples, como una forma de ejercer el derecho al autogobierno indígena. En ese sentido, el artículo IV precisa que el ejercicio de los derechos reconocidos en la DADPI no deben ser contrarios a la Carta de la Organización de los Estados Americanos y la Carta de las Naciones Unidas, en el sentido de autorizar o alentar acciones encaminadas a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad o la unidad política de los Estados soberanos e independiente. Consideramos que esta precisión elimina la posibilidad que tienen los pueblos indígenas, a través del derecho a la libre determinación, de crear nuevos Estados.

Por otra parte, si bien la DADPI reconoce derechos ya declarados en la DNUDPI o los Pactos internacionales de derechos humanos, consideramos que la incorporación del reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial, a permanecer en dicha condición y de vivir libremente y de acuerdo a sus culturas, es un avance novedoso e importante. Asimismo, entre otros, se incorporan las protecciones durante conflictos armados o el derecho a no ser objeto de forma alguna de genocidio o intento de exterminio, o el rechazo a la asimilación a fin de mantener, expresar y desarrollar libremente su identidad cultural en todos sus aspectos, libre de todo intento externo de asimilación.

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.

1. 1.4. La relación entre el autogobierno indígena y la soberanía de los Estados

En el presente apartado es preciso exponer un punto que de hecho nos interesa en la presente investigación. Si planteamos que los límites a la soberanía de los Estados —ya sea en el contexto doméstico o internacional— lo ponen los derechos humanos, es preciso preguntarnos si el derecho al autogobierno indígena como una forma de ejercer el derecho a la libre determinación de los pueblos logra tallar en este escenario. En palabras más simples, si el ejercicio del autogobierno indígena supondría una confrontación entre el poder soberano de los Estados con el ejercicio del derecho al autogobierno por los pueblos indígenas como entidades (o gobiernos) dependientes dentro de un poder soberano independiente. Para fundamentar este planteamiento ha sido necesario precisar previamente que el derecho al autogobierno indígena es un derecho humano, y como tal provisto de las exigencias y garantías para su protección nacional como internacional. Asimismo planteamos si la soberanía de los Estados constituye una limitación para el ejercicio del derecho al autogobierno indígena o si el ejercicio del autogobierno constituye una limitación a la soberanía de los Estados.

Elizabeth Salmón (2014) define que la soberanía es una característica que ostentan exclusivamente los Estados, pues soberanía y Estado son conceptos indisolubles (2014:64). Asimismo, considera que la soberanía es la capacidad jurídica que tienen los Estados para ejercer todos los derechos que el orden jurídico internacional reconoce y ser —a la vez— pasibles de las obligaciones que este impone.

Para Hurst Hannum (1992), y en clara armonía con la propuesta de Salmón, la soberanía es un atributo de los Estados, y solo los Estados pueden ser soberanos (1992:15). Por otro lado, Douglas Howland (2009), plantea que la soberanía es asumida como una característica inherente de aquellos Estados no fallidos; es decir, de aquellos que gozan los atributos propios de los Estados independientes (2009:2). Al respecto, Carrillo Salcedo postula que la soberanía es equivalente a la independencia (en Salmón 2014:67).

La profesora Elizabeth Salmón (2014) también plantea que existe una soberanía externa y otra interna: la externa, es aquella que expresa el hecho de que no haya otra autoridad por encima del Estado; mientras la interna, aquella que alude a las competencias del Estado al interior de su territorio, ejerciendo jurisdicción sobre todas las personas y cosas al interior de su territorio (2014:64-65). Lo dicho involucraría a los pueblos indígenas, en la medida que —y tal como lo hemos ya planteado— estos pueblos se presentarían como gobiernos dependientes (o al menos es lo que buscan) dentro de una soberanía independiente, pues el ejercicio del derecho al autogobierno que se les reconoce no está orientado a buscar su independización como gobiernos soberanos, sino más bien fortalecer sus asuntos internos

de forma autónoma y de la forma que ellos lo han venido haciendo por generaciones. En este orden, Jacqueline Johnson⁵⁹, plantea algo muy interesante al sostener que la soberanía es una palabra desafiante. Muchas personas, indios o no indios sufren por definirlo, pero la soberanía es el poder de los gobiernos indígenas para su autodeterminación, el poder y la autoridad de las tribus para gobernar sus propios asuntos (The Harvard Project on American Indian Economic Development 2008:373).

En esa medida, la soberanía es un atributo que le corresponde a un Estado para ejercer el poder y la autoridad dentro de su territorio y hacerse respetar fuera de él; y, como apunta Elizabeth Salmón, la soberanía como tal está ligada a la existencia de un Estado. Por otro lado, la soberanía de un Estado también le permite que ningún otro pueda interferir en los asuntos internos de este, y que se debe de respetar su integridad territorial y su independencia política. Esto implica la autonomía e independencia con la que se regulan, administran y desarrollan los Estados en la comunidad internacional. En ese orden, Furst Hannum complementa que la soberanía es equiparada a la independencia de los Estados, la autoridad fundamental de un Estado para ejercer su poder sin estar subordinado a ninguna autoridad externa (Hannum 1992:15). Sin embargo, es posible que la comunidad internacional organizada pueda proponer que algunos asuntos de interés internacional puedan ser abordados por los Estados de acuerdo a los estándares fijados por ellos mismos. Un ejemplo de ello son los postulados establecidos en la Declaración sobre los Principios del Derecho Internacional o los postulados de la Carta de las Naciones Unidas; es decir, estos postulados son reconocidos sin necesariamente interferir en los asuntos internos de los Estados o significar una interferencia a su soberanía, sino con el propósito de construir una comunidad internacional en armonía.

Es discutible si los acuerdos internacionales asumidos por la comunidad internacional organizada y reflejados en los diferentes instrumentos del derecho internacional interfieren a las facultades soberanas que tienen los Estados para desarrollarse libremente dentro de sus territorios. La respuesta parece manifestarse de la siguiente manera, por ejemplo: las obligaciones de respetar y garantizar a los derechos humanos son obligaciones generales que todo Estado tendría que asumir incluso cuando no forma parte de un tratado internacional que le obligue hacerlo. Asimismo, hay un grupo de derechos humanos que no pueden ser restringidos ni modificados bajo ninguna circunstancia —conocidos también como el núcleo duro de los derechos humanos—. Por otra parte, existen también limitaciones a los Estados cuando estos quieran adoptar medidas bilaterales o multilaterales para el desarrollo de sus países. En este ámbito podemos invocar a aquellos principios del

⁵⁹ Es la Directora Ejecutiva de una de las organizaciones indígenas más grandes del mundo como es el National Congress of American Indians de los EEUU.

derecho imperativo conocido como el *jus cogens*⁶⁰ que manifiesta, por ejemplo, la igualdad soberana de los Estados y el principio de no intervención.

En ese orden, Humberto Nogueira plantea que en el plano interno, el Estado queda sometido al derecho, y dentro del mismo, el deber jurídico de respetar, proteger y promover los derechos esenciales, donde la potestad estatal es distribuida en órganos y funciones diferenciadas, las cuales también quedan sometidas al derecho. Desapareciendo así, la potestad o soberanía interna de carácter absoluto e ilimitado y consolidando, por otro lado, el sometimiento del poder al derecho (en Carbonell 2002). Lo planteado por Nogueira evidencia que ningún poder soberano puede someter la garantía y la vigencia de los derechos fundamentales, exigiendo estos últimos por el contrario el sometimiento de cualquier poder ante los derechos vigentes donde incluso son los derechos los que ponen el límite al ejercicio del poder soberano.

Un acercamiento al planteamiento de Nogueira se puede ver ejemplificado en las Leyes de Amnistía emitidas por algunos Estados en el continente americano, y sobre las cuales la Corte IDH se ha pronunciado puntualmente. En estos casos, la Corte IDH estableció que las leyes de amnistía –independientemente de su legalidad y conformidad al derecho interno, o incluso su legitimidad política— que permitieran la impunidad a sus perpetradores por graves violaciones de derechos humanos serían sencillamente inaceptables y contrarias al espíritu de la Convención Americana de los Derechos Humanos y al derecho internacional pues estarían afectando derechos no derogables de las víctimas⁶¹.

Asimismo, es importante señalar que cuando se abarca la discusión del respeto y la vigencia de los derechos humanos, y tal como lo señaló el ex Juez de la Corte IDH Sergio García Ramírez, no todo lo que es legal en el ordenamiento jurídico interno lo es en el plano jurídico internacional, más aún cuando están en juego los valores superiores como son la verdad y la justicia. Esto sin duda, abunda el planteamiento de Nogueira, y que desde nuestro punto de vista tiene pleno sentido, pues si bien la soberanía es un atributo de los Estados, deben existir formas que limiten el ejercicio abusivo de ese poder soberano. Una de ellas, son las obligaciones que los Estados han asumido ante la comunidad internacional para el respeto y la garantía de los derechos humanos.

⁶⁰ El artículo 57 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece que: “es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”

⁶¹ Corte IDH, Caso Barrios Altos v. Perú, fondo, sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C No. 75, párr 40, 41 y 35

Por otro lado, si bien es el Estado (a través de sus poderes) el encargado de construir el contenido jurídico de una nación, este lo hace por el poder que su pueblo le ha otorgado y es el pueblo quien en última medida tiene el poder de controlar la legalidad del mismo. Sin embargo, en el caso *Uruguay vs Gelman*, la Corte IDH concluyó que para efectos de determinar la nulidad de una ley de amnistía que encubría graves violaciones de derechos humanos no es relevante el nombre de la ley, la autoridad que la emitió, los sujetos a los que cubre, ni su proceso de adopción —en este último haciendo referencia al proceso de referéndum al cual fue sometida la Ley de Amnistía para este caso—, sino que esta ley buscara la impunidad de los perpetradores de graves violaciones de los derechos humanos⁶². Esto evidencia, a que incluso el mismo pueblo tiene el poder de control de la legalidad y el Estado no puede decidir cuando se trate de asuntos que encubran la violación de los derechos humanos, pues estos tienen contenidos esenciales inherentes al ser humano, que han sido reconocidos e impuestos por la comunidad internacional a fin de propiciar su observancia obligatoria.

En ese orden, y tal como ya lo señalamos, por un lado, el autogobierno indígena como una forma de ejercer el derecho a la libre determinación, es un derecho humano que no puede ser desconocido por ningún Estado⁶³; y, por el otro, la invocación de este derecho no debería insinuar una provocación al poder soberano de los Estados como tampoco significar una confrontación a su autonomía. En ese sentido, la invocación de este derecho debe ser entendida como la necesidad de descentralizar el poder estatal y reconocer las facultades internas e innatas que tienen los pueblos indígenas para autogobernarse. Al respecto, James Anaya (2004) expone que los principios de la libre determinación y la soberanía deben trabajar conjuntamente para promover un mundo de paz, estable y humano, pero si hubiere una vulneración a la libre determinación y los derechos humanos a favor de la integridad territorial o la unidad política de los Estados, se debe promover el respeto de los derechos humanos (20004:109).

Puede que algunos Estados consideren, y, de hecho han sido cuidadosos en esos aspectos, que al reconocer el autogobierno indígena podrían promover una suerte de secesión en sus territorios. En ese orden, respondiendo a nuestro planteamiento, exponemos que el ejercicio del derecho al autogobierno indígena no limita ni confronta la soberanía de los Estados como tampoco insinúa una forma de liberar a estos pueblos y así lograr una crear nuevos Estados —aunque ceder el derecho al autogobierno haga suponer

⁶² Corte IDH, Caso Gelman v. Uruguay, fondo y reparaciones, sentencia de 24 de febrero de 2011, Serie C No. 221, párr. 229.

⁶³ Reconocidos expresamente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos de derechos humanos.

una posible pérdida de una parte de la soberanía estatal o promueva una suerte de independización de los pueblos—.

Por otro lado, el derecho al autogobierno que invocan los pueblos indígenas ante los Estados, aun cuando consideremos que este derecho les corresponde de manera muy especial solo por tener la condición de tal, no puede realizarse sin el reconocimiento de los Estados soberanos⁶⁴. Ciertamente, en la práctica hemos visto que este derecho no puede implementarse como tal sin la formulación de políticas públicas en donde estos pueblos participen, como tampoco sin el reconocimiento normativo a cargo de los Estados; mientras en otras situaciones los Estados han sido muy cuidadosos de reconocer este derecho debido —tal vez por un temor poco fundado— a que estos pueblos podrían fortalecer sus gobiernos y finalmente buscar su independencia.

En el caso de los Estados Unidos o Canadá, por ejemplo, es muy común definir que los gobiernos indígenas son naciones soberanas, lo cual implica tener la autoridad para tomar control de sus propios destinos. Su soberanía es la base para esa especial forma de relación de gobierno a gobierno entre el gobierno federal y los gobiernos indígenas, la misma que incluso se encuentra reconocida en la Constitución de estos países, y esta misma soberanía refleja la contundencia para demandar el ejercicio del derecho a libre determinación, y por ende del autogobierno indígena. Para lograr esa relación ha sido necesario alinear las políticas federales inspiradas en el derecho a la libre determinación y autogobierno indígena. Tal como lo ha expresado, Hon W. Ron Allen, presidente de Jamestown Sklallam Tribe, que la condición de gobierno soberano de su tribu permitió hacerse cargo de su propio destino como pueblo, redactar su propia Constitución, desarrollar una estructura de gobierno propio, así como expandir sus capacidades para el manejo de sus asuntos internos, e identificarse no como un estado federal o como un gobierno federal sino como un gobierno indígena soberano (Harvard Project on American Indian Economic Development 2008:30).

1.1.5. El autogobierno indígena y el ejercicio de otros derechos humanos

Previamente se plantea la cuestión de si a través del ejercicio del derecho al autogobierno se puede garantizar el ejercicio de otros derechos humanos.

Los Estados tienen por un lado una obligación negativa que responde a la no intromisión en la realización de los derechos y libertades fundamentales de las personas y por el otro una

⁶⁴ En el caso de los pueblos indígenas de los EEUU, por ejemplo, su reconocimiento federal como gobiernos indígenas o tribales les da el estatus de relacionar con el gobierno federal de gobierno a gobierno y, por ende, el fortalecimiento de su derecho a la libre determinación y autogobierno.

obligación positiva que responde a una intervención inmediata y oportuna para la realización de otros derechos fundamentales, en especial de aquellos de corte prestacional (derechos sociales). En este último caso se discute si esa inmediatez con la que los Estados deben responder frente a las necesidades de su población es realmente posible o es que la implementación progresiva de estos derechos sería el camino más adecuado y justificable, pues queda la duda de si la progresividad de estos derechos también puede significar (en el tiempo) el abandono de los mismos.

En esa línea, especialistas como Maurice Cranston cuestionan que los derechos de corte prestacional son realmente derechos humanos; mientras otros como Jack Donnelly (2003) defienden su universalidad. Para Cranston los únicos derechos humanos son los derechos civiles y políticos (En Hayden 2001:163-183), mientras Jack Donnelly propone la universalidad de los derechos civiles y políticos, así como los derechos económicos, sociales y culturales, posicionándolos incluso por encima de los fundamentos y posiciones culturales de las naciones (2003:23). El planteamiento de Cranston se sustenta en la posibilidad de la realización de los derechos humanos. Para él los únicos derechos humanos que pueden realmente realizarse son los derechos civiles y políticos; mientras los derechos económicos, sociales y culturales son una utopía debido a su onerosidad.

Al margen de qué motivación se tenga para proponer uno u otro planteamiento, lo cierto es que los derechos humanos tienen ese carácter interdependiente y conexo. Lo anterior significa que si se vulnera un derecho humano, pueda que se vulnere otro, incluso cuando el propósito final no busque ese resultado. De igual manera, si se garantiza un derecho humano, ello puede repercutir de manera positiva en otros derechos con los que se vincula el ejercicio del primero. En ese sentido, garantizar el ejercicio del derecho al autogobierno indígena supondría garantizar el acceso a otros derechos humanos, principalmente a aquellos derechos de corte prestacional que los Estados deben brindar en igualdad de condiciones para toda la población, incluyendo a los mismos pueblos indígenas.

Con respecto a lo planteado, el Comité de Derechos Humanos de la ONU⁶⁵ ha precisado que la realización del derecho a la libre determinación de los pueblos es una condición esencial para la realización de los demás derechos humanos individuales, y que los Estados deben agotar todos los esfuerzos políticos y constitucionales para la implementación de este derecho. Consideramos entonces que el ejercicio del autogobierno indígena permite que estos pueblos puedan ejercer otros derechos humanos, asumiendo las funciones que

⁶⁵ FOLLETO INFORMATIVO N. ° 15 (Rev. 1). Derechos Civiles y Políticos: El Comité de Derechos Humanos, 2005.

Verificable en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet15rev.1sp.pdf>. Última visita: 16-07-2018.

corresponden a sus asuntos internos desde una posición mucho más adecuada a sus propias realidades; es decir, de acuerdo a sus formas de vida y costumbres sociales, económicas como culturales

Por otro lado, conceder a los pueblos indígenas hacerse cargo de sus propios asuntos internos no significa necesariamente la prohibición de la participación de los Estados en sus asuntos internos –pero sí la intromisión—, sino más bien un trabajo conjunto entre estas dos entidades a fin de maximizar los recursos que ambos puedan generar. Una de esas formas de trabajo conjunto e informado de las medidas que los Estados pretenden platear y que afecten intereses indígenas es regulada, por ejemplo, a través de los procesos de consulta previa. Un proceso que les permite ser partícipes y decisores de los asuntos que les podrían beneficiar o afectar. Esta situación nace de la necesidad de permitir que los recursos naturales con los que cuentan los pueblos indígenas puedan ser administrados y aprovechados de acuerdo a sus propias necesidades y formas de vida tal como lo han hecho por generaciones, y para ello los Estados deben limitarse de ejercer injerencias dentro de los territorios indígenas, sino lograr la toma de decisiones de forma conjunta, lo que en la práctica no sucede.

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos también precisó el contenido económico del derecho a la libre determinación en el extremo de reconocer a todos los pueblos la libertad de disponer de todos sus recursos naturales para sus propios intereses⁶⁶. Esto es, el respeto de sus tierras y sus territorios y al uso tradicional de los recursos que existen en dichas tierras⁶⁷. Esto resulta importante: el derecho al autogobierno al garantizar que los pueblos indígenas administren lo que ocurra dentro de sus territorios, significaría que puedan considerar mantener formas de uso tradicional sobre los recursos naturales que tradicionalmente han estado utilizando

Finalmente, y como una forma de resumir someramente el presente capítulo podemos concluir que el derecho a la libre determinación es un derecho fundamental que corresponde a todos los pueblos, ya sea para buscar su independización y establecerse como auténticos gobiernos soberanos, o sencillamente para establecerse como gobiernos dependientes dentro de una soberanía independiente, como es el caso de los pueblos indígenas en el ejercicio del derecho al autogobierno. Asimismo, hemos dejado claro

⁶⁶ HUMAN RIGHTS COMMITTEE. General Comment 12, Article 1 (Twenty-first session, 1984), Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 12 (1994). Consulta 10 de enero 2016. Visto en: <https://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/hrcom12.htm>

⁶⁷ La territorialidad es un criterio objetivo que permite la continuidad de los pueblos indígenas en el lugar donde siempre han vivido. Supone, además, la continuidad histórica que es plenamente importante porque asegura la permanencia en el tiempo, y la preservación de su identidad cultural.

nuestro planteamiento, y esto en armonía con lo establecido en el derecho internacional de los derechos humanos, que el derecho al autogobierno es una forma de ejercer el derecho a la libre determinación. Para la doctrina, la libre determinación en su dimensión interna o como el ejercicio restringido de este derecho. Por otra parte, también se ha evidenciado que el autogobierno es un derecho que solo les corresponde a los pueblos indígenas, por los fundamentos ya expuestos.

En buena cuenta, en este capítulo se ha pretendido exponer los alcances generales del derecho a la libre determinación, y cómo el autogobierno indígena se desprende de este derecho. Nuestro trabajo, ha tenido que buscar fundamentos contundentes para dar soporte a nuestro planteamiento, y para ello también hemos recurrido a los distintos instrumentos de derechos humanos, a fin de ubicar jurídicamente el autogobierno en el derecho internacional.

Hemos considerado también que no es suficiente solo definir el contenido y los alcances tanto del derecho a la libre determinación y el autogobierno indígena, o ubicarlos dentro del derecho internacional de los derechos humanos. Es por ello que, y a fin de dar mayor soporte a la presente propuesta, hemos abordado el contenido de la soberanía de los Estados y cómo esta figura se relaciona con el autogobierno indígena. De esta misma forma, hemos considerado pertinente plantear que es a través del autogobierno indígena como se puede ejercer otros derechos, tan humanos como este, pues es la estructura gubernamental de los pueblos indígenas es la base para asegurar el correcto cumplimiento de los derechos humanos como el acceso a la salud, educación, alimentación, entre otros.

CAPITULO 2

EI DERECHO AL AUTOGOBIERNO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LOS ESTADOS UNIDOS. UNA RELACION DE CONSTANTES VAIVENES.



2.1. PUEBLOS INDÍGENAS EN LOS ESTADOS UNIDOS: BREVES APROXIMACIONES DE SU DENOMINACIÓN E HISTORIA

Previamente, queremos mostrar la secuencia lógica de desarrollo del contenido del presente capítulo. En ese sentido, en un primer momento consideramos importante dejar en claro qué se entiende por pueblos indígenas en el derecho internacional y qué se entiende por pueblos indígenas en los Estados Unidos; es decir, el contenido y alcance de su denominación.

Luego, nos involucraremos con una breve referencia de la situación histórica de los pueblos indígenas en los Estados Unidos, y cómo se ha venido desarrollando el derecho a la libre determinación y el autogobierno indígena de acuerdo a las políticas federales indígenas implementadas en este país.

El reconocimiento federal de los pueblos indígenas, les confiere el estatus de gobiernos indígenas, y es por ello que consideramos de vital importancia abarcar este tema, pues contribuye enormemente al desarrollo del derecho al autogobierno indígena. Asimismo, y a fin de evidenciar el reconocimiento y la implementación del derecho al autogobierno indígena en los Estados Unidos, abordaremos algunos casos judicializados y la legislación doméstica para el reconocimiento de este derecho, y su implementación progresiva a la fecha.

2.1.1. Pueblos indígenas en los Estados Unidos: denominación.

Definir quiénes son los pueblos indígenas no resulta fácil más aún si nos introducimos en un país tan extenso como los Estados Unidos, donde la terminología para referirse a este grupo ha sido controversial. Sin embargo, denominarlos nativos, nativos americanos, indios americanos o indios es generalmente aceptable para referirse a un estatus individual de las personas indígenas. También es importante destacar que los pueblos indígenas en los Estados Unidos, a fin de enfatizar su estatus político de soberanos se hacen denominar naciones, tribus, pueblos, rancherías, comunidades, comarcas, aldeas, etc., que no definen otra cosa, sino a los nativos u originarios que vivieron mucho antes del proceso de colonización y la construcción del actual pueblo norte americano, y a aquellos que descienden de esta población; es decir, a los pueblos indígenas de los Estados Unidos⁶⁸. Stephen Pevar, plantea algo muy interesante al jedar la posibilidad de que cada pueblo indígena pueda adoptar la denominación que lo identifique mejor, aunque todos ellos en

⁶⁸En los Estados Unidos, los pueblos indígenas han adoptado su propia denominación ya sea como pueblos, tribus, aldeas, comunidades, naciones, etc. Por ejemplo: Apache Tribe of Oklahoma, Big Lagoon Rancheria, Chickasaw Nation of Oklahoma, Navajo Nation, Pueblo of Santa Ana, y entre otros.

esencia sigan siendo pueblos indígenas: “there is no universally accepted definition of the term Indian tribe. Each government —tribal, state and federal— is permitted to create its own definition of Indian tribe for its own purposes (Pevar 2012:19)”

Por otro lado, existen instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos que han consagrado ciertos parámetros para identificar a los pueblos indígenas en base a criterios como es la de tener continuidad histórica, conexión territorial, y contar con instituciones sociales, económicas, culturales y políticas que les hacen distintos del resto (OIT 2009)⁶⁹. A esto se suma también la identidad colectiva de autodenominarse indígena⁷⁰.

En el contexto internacional también tenemos la figura de los pueblos tribales que no son indígenas de la región que habitan, pero que cumplen ciertos rasgos con estos. Así lo determinó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Saramaka vs. Surinam* al calificar como pueblos tribales a un grupo étnico descendiente de africanos esclavizados⁷¹: Esto sin duda podría confundir con los pueblos indígenas en los Estados Unidos que tienen reconocimiento federal y, como tal, se hacen denominar (para cuestiones legales) como *indian tribes* o *tribal governments* para referirse a los pueblos indígenas y gobiernos indígenas de norte américa.

En los Estados Unidos los pueblos indígenas —salvo su exquisita variedad de denominaciones para referirse a lo mismo: pueblos indígenas— también consideran estos criterios de identificación, incluso cuando ellos han mantenido una posición un poco aislada en el escenario internacional.

En palabras más simples, para el gobierno de los Estados Unidos los pueblos indígenas tienen la denominación de *Indian tribes* y nativos de Alaska, este último para referirse a las poblaciones indígenas que se encuentran en ese extremo del país (en Alaska). Pero también se denominan como naciones, pueblos, aldeas, bandas o comunidades a quienes

⁶⁹ Organización Internacional del Trabajo y la Guía de Aplicación del Convenio 169.

⁷⁰ Si bien el Convenio 169 y la DNUDPI fueron negociados en distintas épocas y por distintos órganos, el proceso de implementación de ambos instrumentos es en gran medida el mismo. Podemos decir que el Convenio 169, ha servido como base para inspirar las medidas adicionales que deben tomarse para implementar la DNUDPI (OIT 2009: 9). Asimismo, tanto el Convenio 169 y la DNUDPI distinguen dos grupos como son los pueblos indígenas y pueblos tribales, aunque no distinguen los derechos asignados a cada uno de ellos.

⁷¹ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Sentencia del 28 de noviembre de 2007. Párrafo 79. (...) el pueblo Saramaka no es indígena a la región que habitan; sino que fueron llevados durante la época de colonización a lo que hoy se conoce como Surinam. Por lo tanto, están haciendo valer sus derechos en calidad de presunto pueblo tribal, es decir, un pueblo que no es indígena a la región pero que comparte características similares con los pueblos indígenas, como tener tradiciones sociales, culturales y económicas diferentes de otras secciones de la comunidad nacional, identificarse con sus territorios ancestrales y estar regulados, al menos en forma parcial, por sus propias normas, costumbres o tradiciones. Verificable en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf

el Secretario del Interior puede reconocer federalmente su existencia, y como tal adquirir el estatus de gobiernos tribales⁷². Por tanto, ya en el contexto legal y político, el término oficial con el cual se denomina a los pueblos indígenas en los Estados Unidos es de *Indian tribes* (tribus indias). En ese sentido, el término tribus indias hace referencia a los pueblos indígenas en ese país⁷³.

Por ejemplo, la sección 102 del Federally Recognized Indian Tribe List Act of 1994, define a los pueblos indígenas en los EEUU de la siguiente manera: “Indian tribes means any Indian or Native Alaska tribe, band, nations, pueblo, village or community that the Secretary of the Interior acknowledges to exist as an Indian Tribe⁷⁴”. Asimismo, la precitada norma establece que el término *tribal government* (gobierno tribal) es usado para definir a la estructura gubernamental de una tribu indígena (pueblo indígena) federalmente reconocida⁷⁵.

Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos⁷⁶, ha precisado que no se ha adoptado una definición formal de los pueblos indígenas en el derecho internacional, pues una definición estricta es vista innecesaria por la colectividad indígena en todo el mundo. En esa medida, el Manual for National Human Rights Institutions, sostiene lo siguiente: “Indigenous peoples have argued against the adoption of a formal definition at the international level, stressing the need for flexibility and for respecting the desire and the right of each indigenous people to define themselves. Reflecting this position, the former Chairperson of the Working Group on Indigenous Populations, Erica Daes, noted that “indigenous peoples have suffered from definitions imposed on them by others” (Manual for National Human Rights Institutions, 2013:6)⁷⁷.

⁷² Executive Order 13175, noviembre 06, 2000.

⁷³ La Constitución de los Estados Unidos, por ejemplo, usa la denominación *Indian Tribes* para referirse a los pueblos indígenas en ese país.

⁷⁴ 25. United State Code. 479^a. La citada norma ordena al Ministerio del Interior de los Estados Unidos publicar anualmente una lista actualizada de los gobiernos indígenas federalmente reconocidos.

⁷⁵ Una tribu indígena o pueblo indígena en los Estados Unidos adquiere oficialmente la denominación de “gobierno Indígena” desde el momento de su reconocimiento federal.

⁷⁶ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS: Manual for National Human Rights Institutions, 2013, pag- 5-7.

⁷⁷ Asimismo se precisa lo siguiente: “While not providing a definition, the Chairperson-Rapporteur of the Working Group on Indigenous Populations has listed the following factors that have been considered relevant to the understanding of the concept of “indigenous”: (a) Priority in time, with respect to the occupation and use of a specific territory; (b) The voluntary perpetuation of cultural distinctiveness, which may include the aspects of language, social organization, religion and spiritual values, modes of production, laws and institutions; (c) Self-identification, as well as recognition by other groups, or by State authorities, as a distinct collectivity; and (d) An experience of subjugation, marginalization, dispossession, exclusion or discrimination, whether or not these conditions persist.

Haciendo esta breve referencia sobre los alcances del contenido conceptual de los pueblos indígenas, nos vamos a centrar en definir y analizar cómo los pueblos indígenas de los EEUU vienen ejerciendo el derecho al autogobierno y cómo el modelo Institucional del National Congress of American Indians (NCAI), como una organización indígena, ha contribuido a garantizar el ejercicio de este derecho, pero —y a fin de ilustrar mejor la presentación de nuestra investigación— empezaremos con una breve aproximación de la situación histórica de los pueblos indígenas en los Estados Unidos.

2.1.2. El recorrido de las Políticas Federales Indígenas en los Estados Unidos: Una aproximación histórica del autogobierno indígena.

Hasta antes de la independencia de los Estados Unidos, los pueblos indígenas y los gobiernos colonos se regularon a través de acuerdos, donde ambos participaron como auténticos gobiernos soberanos, sentando así un precedente importante para las futuras relaciones entre ellos. A decir de Robert Clinton (2014) inicialmente, los documentos firmados entre los pueblos indígenas y los gobiernos colonos, involucraban meramente el establecimiento de acuerdos de paz y amistad entre las partes, pero luego las negociaciones de tratados generalmente involucraban demandas para la cesión de los dominios territoriales pertenecientes a los indígenas, lo cual, y en gran medida, significó la pérdida de grandes extensiones de terreno indígena a favor del gobierno (2014:16)

Para Stephen Pevar (2012) cientos de naciones soberanas preexistieron a lo que hoy son los Estados Unidos antes del descubrimiento del continente americano en 1492. Si bien las relaciones entre los europeos y los indígenas fueron cordiales en algunos sectores, ello no siempre fue así; existieron situaciones violentas. Situación hostil que se extendió hasta la declaración de independencia de los Estados Unidos en 1776, cuando los pueblos indígenas asumieron un rol muy importante para la independencia de este país, pues la mayor parte de los enfrentamientos fueron ejecutados en territorios indígenas destruyéndose así sus hogares y cultivos, y asesinando a su población —que no formaba parte de estos enfrentamientos— y de aquellos que colaboraron con la fuerza independentista.

Una vez lograda la independencia, el naciente país de los Estados Unidos dio inicio a la firma de diversos tratados con los pueblos indígenas, entre ellos, por ejemplo, el tratado *For Pitt*, firmado en el año de 1778, entre los Estados Unidos y la nación indígena Lenape, reconociéndose la plena soberanía de esta nación⁷⁸. Más adelante, en el año de 1785 los

⁷⁸ Se considera que si bien existieron muchos acuerdos informales entre los gobiernos colonos y las naciones indígenas antes de la independencia de los EEUU, el Tratado For Pitt, fue el primero que se realizó formalmente entre la nación Lenape y los EEUU. Este tratado, tuvo como objetivo el acceso

Estados Unidos firmaron con la nación Cherokee el tratado conocido como *Treaty of Hopewell*, en donde ambas partes establecieron las fronteras entre sus naciones y la autoridad de la nación Cherokee para castigar a cualquier ciudadano norteamericano que ilegalmente pudiera introducirse en su territorio.

Después de la independencia de los Estados Unidos, no hubo ninguna fuerza que detuviera la expansión territorial del nuevo país soberano sin importar que los pueblos indígenas trataran de proteger sus tierras y territorio (NCAI 2000). Sin embargo, este nuevo país mostró cierto interés de reconocer a las tribus indias, el derecho y la habilidad para gobernarse como naciones soberanas y firmar tratados con este, ya que la mayoría de estos pueblos vivían fuera de las trece colonias (recién independizadas) y como tal debían relacionarse con este país de la misma forma que se llevan a cabo las relaciones internacionales con otros países. Dejándose así un precedente importante que hasta la fecha ha perdurado a favor de los pueblos indígenas en los Estados Unidos, un derecho que incluso figura en la Constitución de este país.

Entre los años de 1828 y 1887, la población y el poderío militar del nuevo país creció considerablemente, lo que para los pueblos indígenas significó su remoción y reubicación en las denominadas reservas a través de diversos tratados, donde los pueblos indígenas cedían grandes extensiones de sus territorios a cambio de que el gobierno federal les brindara protección y asistencia a sus necesidades básicas de forma indefinida.

En este proceso, y con la presidencia de Andrew Jackson, se implantó la política de reubicación de los pueblos indígenas a través del Indian Removal Act de 1830. Política federal indígena conocida como el “traslado indio”⁷⁹. Esta política comprometió principalmente a los miembros de los pueblos indígenas Cherokee, Creek, Seminole, Chickasaw y Choctaw, conocidos también como las “cinco tribus civilizadas” debido a que adoptaron algunos atributos de las culturas colonizadoras como es el cristianismo (Charles River Editors 2013).

El Treaty of Dancing Rabbit Creek, fue el primer tratado firmado en el año de 1830 entre el gobierno indígena Choctaw y el gobierno de los Estados Unidos implementando el Indian Removal Act. Con este tratado los choctaws cedían su territorio al gobierno federal a

militar desde sus bases de las costas atlánticas hacia the Great Lakes, desde donde se pretendía atacar al ejército británico en Detroit.

⁷⁹Con *the Indian Removal Act* el Congreso autorizaba al gobierno federal negociar la reubicación de los pueblos indígenas en el lado Oeste del territorio norteamericano. Con ello muchos pueblos indígenas que vivían en el lado Este, a las riberas del río Misissippi, fueron removidos de sus tierras y territorios para ser reubicados en reservas indias creadas por el gobierno federal. Si bien esta norma no disponía la reubicación forzosa de los indígenas, la fuerte presión política a sus líderes provocó que muchos de ellos firmaran tratados que autorizaban el traslado de sus pueblos.

cambio de un pago, y su reubicación en las reservas denominado “territorio indio, al Oeste del río Misissippi,⁸⁰”.

Siguiendo con esta política federal, en el año de 1835 se firmó el Treaty of New Echota. Este tratado consistió en ceder todo el territorio indígena ckerokee a favor del gobierno federal, a cambio de reubicarlos en territorio indio. Sin duda, aun cuando no toda la población indígena estuvo de acuerdo con dejar sus tierras, los tratados asumidos por sus gobiernos permitieron la reubicación y traslado forzado de las tribus por parte del gobierno federal, proceso conocido como The Trail of Tears⁸¹.

En el caso de los miembros del pueblo indígena Seminole, estos siempre mostraron resistencia y se negaron a ser reubicados, lo que originó una guerra civil con el ejército norteamericano. Este acontecimiento, muestra la hostil reacción del gobierno federal en contra de los pueblos indígenas, debido a que no se pudo cumplir, en gran medida con la implementación del Indian Removal Act.

Esta política federal indígena también prestó mucho énfasis en la educación y la civilización de la juventud indígena, pues la mayoría de las escuelas se encontraban bajo la supervisión del gobierno federal. Un claro ejemplo de un propósito de incorporar a los pueblos indígenas a la nueva cultura dominante que vendría a ser la población norteamericana. No obstante, conforme pasaban los años, la política de reubicación y separación de los pueblos indígenas de sus tierras y territorios ancestrales ya no daba resultados debido a que la población dominante —con mayor presencia en la parte Este del territorio norteamericano— también quería ocupar todo lo largo y ancho del territorio norteamericano. Esta situación condujo a la implementación de una nueva política federal indígena; y es así como se plantea la política de asimilación de los indígenas a la cultura predominante y la parcelación de sus tierras en propiedades privadas. Política federal implementada con la conocida General Allotment Act de 1887⁸².

⁸⁰ Fueron territorios designados por el gobierno federal para la reubicación de los pueblos indígenas provenientes del lado Este del río Misissippi como parte de la implementación de la política de reubicación indígena de 1830.

⁸¹ Resume todo el sufrimiento y muerte que generó, en gran parte, le reubicación forzada de las cinco tribus civilizadas desde el Este (territorios nativos) hacia las reservas indias en el Oeste, conocido como *the indian territory*.

⁸² Por otro lado, también se vieron casos en donde el gobierno de los Estados Unidos tuvo que reestablecer la soberanía de los pueblos indígenas, como es el caso de la nación Navajo despojada de sus tierras y territorio durante la guerra de independencia de las trece colonias. El tratado firmado entre los líderes de la nación Navajo y el gobierno de los Estados Unidos, permitía que la población Navajo, despojada de sus tierras, pudiera retornar. Reclamando así su soberanía y libre determinación.

El General Allotment Act, marcó la política federal indígena entre los años 1887 y 1934. Esta norma buscaba una forzada parcelación de las tierras indígenas en propiedades privadas para los mismos indígenas, lo que significó que muchos indígenas —al ya contar con la titularidad privada, y no colectiva de sus tierras— optaran por venderlas y emigrar hacia las grandes ciudades. Sin duda, esta política federal indígena fue desastrosa para muchos pueblos indígenas quienes perdieron enormes extensiones de sus tierras y territorios. Para Stephen Pevar, el propósito de esta política federal era: extinguir la soberanía indígena, eliminar las fronteras de las reservas indias y forzar la asimilación de las tribus indígenas a la cultura predominante de la época (Pevar 2012:9).

Este período evidenciaría nuevamente un atentado a la soberanía y autogobierno indígena⁸³, que pareciera haber concluido con la existencia de los pueblos indígenas en este país. Sin embargo, muchos pueblos indígenas se resistieron a la política de asimilación cultural, y mantuvieron sus costumbres. Aun cuando los programas educativos federales buscaban influenciar su cultura, estos pueblos demandaron de forma constante una educación con patrones culturales propios, pues esta era la única forma de preservar su cultura y formas de vida que por generaciones habían practicado. En palabras más simples, buscaban hacerse cargo de sus propios asuntos internos impartiendo una educación diseñada bajo sus propias costumbres y patrones culturales, administrar sus propios programas sociales, e implementar sus propias formas de gobierno. Tan es así, que en 1934, el Congreso aprobó el Indian Reorganization Act (en adelante *IRA*), norma que tenía como propósito rehabilitar la vida económica indígena, abriendo espacios para el desarrollo de iniciativas económicas y sociales que habían sido destruidas por un período de opresión y paternalismo del gobierno federal (Pevar 2012:10).

El *IRA*, en particular, buscaba finalizar formalmente la desacreditada política federal indígena de la parcelación de las tierras en reservas la cual fue implantada con el General Allotment Act de 1887. Asimismo, buscó restaurar las tierras de dominio indígena, ayudar a la construcción de los gobiernos indígenas e incluso crear programas económicos y sociales para mejorar la calidad de vida de los indígenas en este país. Es decir, propuso mecanismos para dar forma y estatus a las instituciones indígenas, cuando estas se encontraban debilitadas o ignoradas en la época (The Harvard Project on American Indian Economic Development 2008:19).

En este período los pueblos indígenas lograron recobrar su estatus de gobiernos indígenas, prohibiéndose la parcelación de sus tierras, autorizándose la creación de nuevas reservas y

⁸³ Hemos planteado que los pueblos indígenas en los Estados Unidos siempre se han considerado como naciones soberanas, y el autogobierno ha sido un derecho inherente a su existencia como pueblos originarios.

restaurando las tierras indígenas que fueron declaradas como excedentes con la anterior política federal indígena. Asimismo, el IRA permitió que muchos pueblos indígenas adoptaran su propia Constitución y estructuras de gobierno indígena las cuales les permitieron ejercer el derecho al autogobierno indígena, influenciando así esa innata capacidad que fue limitada en décadas anteriores para finalmente empezar a asumir la administración de los programas sociales federales de forma directa, y bajo sus propias costumbres.

Pero, esta política federal indígena no duraría mucho, pues a inicios del año de 1953 una comisión federal conocida como la Hoover Commission recomendó la completa integración de los indígenas a la sociedad predominante; recomendando que los indígenas deberían tener los mismos deberes y derechos que el resto de la población norteamericana. En ese mismo año el Congreso adoptó la House Concurrent Resolution 108, disponiendo que los beneficios y servicios federales a favor de los pueblos indígenas debían desaparecer tan rápido como fuera posible. Esto impulsó la culminación del reconocimiento del autogobierno indígena que había progresado con la precedente política federal indígena, lo que significó un terrible desastre para estos pueblos en los Estados Unidos. En palabras más simples, se retrocedió todo lo que se venía avanzando en el reconocimiento del autogobierno indígena.

A la par, ese mismo año, el Congreso de los Estados Unidos aprobaría el Public Law 280⁸⁴, con el propósito de extinguir el reconocimiento y la asistencia de más de 100 gobiernos indígenas, así como de imponer la jurisdicción civil y penal sobre los gobiernos indígenas. Esta norma personificó las políticas federales para promover nuevamente la reubicación de los indígenas de sus reservas en zonas urbanas buscando así la asimilación de las culturas indígenas a la cultura predominante de corte occidental. Para Thomas Cowger (1991) Este período fue conocido como el período de la terminación, y es precisamente en este período donde se funda el National Congress of American Indians (NCAI) para hacer frente a estas políticas adversas para defender la soberanía, la libre determinación y el derecho al autogobierno indígena en los Estados Unidos (1991:100)⁸⁵.

Luego de la década de los sesenta, y con la presencia del NCAI interviniendo y presionando en la generación de las políticas federales indígenas, tal como sucedió durante el gobierno del extinto presidente J.F. Kennedy, la situación de los gobiernos indígenas en los Estados Unidos fue mejorando considerablemente. En el año de 1968 el presidente de los Estados Unidos de esos años, Lyndon Johnson, afirmó el derecho de los pueblos indígenas a la

⁸⁴ Aprobada el 15 de agosto de 1953.

⁸⁵ El NCAI como una organización indígena, buscaba unificar la voz indígena, agrupando a los pueblos indígenas de los Estados Unidos, para enfrentarse a las políticas indígenas del gobierno federal que buscaban desconocer la soberanía y el autogobierno indígena en ese país.

libertad de elegir y de autogobernarse (Pevar 2012:12), dándose inicio a una nueva era de autogobierno indígena en los Estados Unidos. A esto se sumó una activa participación del NCAI que garantizaba la representación permanente de la voz indígena ante las instancias del gobierno federal y el mismo Congreso, mejorando las relaciones entre estos actores y posicionando a los gobiernos indígenas en un escenario importante que con los años se fortalecería aún más con el desarrollo de las políticas de libre determinación y autogobierno indígena,

La tendencia para el reconocimiento del derecho al autogobierno indígena y el restablecimiento de su estatus como verdaderos gobiernos indígenas siguió un rumbo positivo. Iniciativas como el Indian Financing Act de 1974 o el Indian Business Development Fund contribuyeron a fortalecer el desarrollo comercial de los pueblos indígenas. Pero es propiamente el Indian Self Determination and Education Assistance Act de 1975, la norma que dio inicio a un sólido reconocimiento del autogobierno indígena, pues mediante esta norma los gobiernos indígenas podían administrar muchos de los programas sociales provenientes del gobierno federal en sus reservas los cuales incluían los servicios de salud, educación, y otros de corte prestacional. Asimismo, se permitió a los pueblos indígenas regular las cuestiones normativas de su jurisdicción. Posteriormente fueron sucediendo muchas normas más que vendrían a reforzar el autogobierno indígena como el Indian Child Welfare Act, Indian Health Care Improvement Act, the Indian Gaming Regulatory Act, the Indian Mineral Development Act, y entre otros, que más adelante desarrollaremos.

En las últimas décadas, tanto el Congreso como el gobierno federal han asumido con responsabilidad las nuevas políticas indígenas que sin duda han sido muy favorables para el fortalecimiento de las relaciones de gobierno a gobierno, reasumiendo incluso los viejos compromisos que habían sido descartados por políticas federales implantadas por gobiernos antiguos. Tanto la administraciones de los ex presidentes Bill Clinton como Barack Obama ha reafirmado que la única forma de crecer como país es fortaleciendo esa habilidad que tienen los gobiernos indígenas para autogobernarse y autodeterminarse, habiendo mostrado así su completo compromiso en el fortalecimiento de sus derechos. Por ejemplo, la administración del presidente Obama llegó a declarar durante el Foro de Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas del 2010 su firme compromiso de respaldar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas, cuando los Estados Unidos fue uno de los países en emitir su voto desfavorable para la aprobación de este Declaración en el 2007. Con ello, se acercaron finalmente las relaciones con la comunidad internacional y el derecho internacional que por décadas estuvieron aisladas, ya sea por el poco interés del gobierno federal o el Congreso de los Estados Unidos o las propias tribus indias que limitaron los esfuerzos para promover el reconocimiento del

derecho a la libre determinación y autogobierno para sus propias tribus dentro de los EEUU, pues la posición que ellos han manejado siempre es la de ser naciones dentro de una nación (NCAI 2010). Asimismo, Estado Unidos siempre ha mostrado una posición renuente a aprobar los compromisos internacionales sobre derechos humanos, por lo que no ha firmado el Convenio 169 de la OIT, como tampoco apoyó la DNUDPI en su momento.

Finalmente, y coincidiendo con Stephen Pevar, el futuro de los gobiernos indígenas en los Estados Unidos es casi incierto o difícil de predecir. Si bien se ha avanzado mucho en el fortalecimiento del derecho al autogobierno indígena en este país, lo cierto es que podría (en cualquier momento) suceder un cambio radical en la política federal indígena que dé un giro abrupto desconociendo lo hasta hoy ganado. Esto obviamente se sustenta con la breve reseña histórica que acabamos de escribir en líneas atrás, la cual demuestra claramente cómo ha sido este proceso histórico desde los años de 1787, y a la fecha. El autor en mención concluye con algo interesante y que podría graficar penosamente la realidad indígena en los Estados Unidos: "Today's era of tribal self-determination could become tomorrow's era of termination (2012:15).

2.2. LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y SU RELACIÓN CON LOS ESTADOS FEDERALES Y EL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS.

En los Estados Unidos hay tres formas de gobiernos que tienen una autoridad que no es delegada por ninguna entidad política. Estas tres formas de gobierno son el gobierno federal, los gobiernos de estados y los gobiernos indígenas.

Los pueblos indígenas en los Estados Unidos, desde sus inicios mantuvieron sus relaciones domésticas con el gobierno federal en condiciones parecidas a las que se relacionan hoy en día los Estados. Esto es, a través de la firma de tratados entre sus gobiernos. Sin embargo, en 1871, el Congreso decidió finalizar toda firma de tratados entre el gobierno federal y los pueblos indígenas (The Harvard Project on American Indian Economic Development 2008:17). Esta prohibición fue expresamente establecida en la sección 71, Sub capítulo 1- Treaties, del Capítulo 3, Título 25 – Indians, del United States Code⁸⁶.

Cabe precisar que la firma de los tratados en su mayoría consistía en que los pueblos indígenas cedieran parte de sus territorios al gobierno federal a cambio de recibir protección, al respeto de su soberanía y el autogobierno indígena o llegar a acuerdos para

⁸⁶CORNELL LAW SCHOOL. Legal Information Institute. Consulta 23 de marzo de 2016. No Indian nation or tribe within the territory of the United States shall be acknowledged or recognized as an independent nation, tribe, or power with whom the United States may contract by treaty; but no obligation of any treaty lawfully made and ratified with any such Indian nation or tribe prior to March 3, 1871, shall be hereby invalidated or impaired. Verificable en: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/25/chapter-3/subchapter-1>

finalizar conflictos internos entre los pueblos indígenas y el gobierno federal. De hecho, el primer tratado firmado formalmente por el gobierno de los Estados Unidos fue en el año de 1778, con el pueblo indígena Delaware, tratado conocido como Treaty of For Pitt. Seguidos por una serie de otros tratados, por citar alguno de ellos, el Treaty of For McIntosh en 1785, Treaty of New York en 1796, Treaty of Fort Adams en 1801, Treaty of Detroit en 1807, Treaty of Indian Springs en 1825, Treaty of la Pointe en 1842, y uno de los últimos tratados firmados que es el Treaty of Fort Laramie en 1869.

Estos tratados, sin duda, ayudaron incluso a que la Suprema Corte de los Estados Unidos afirmara y reconociera a los pueblos indígenas como auténticos gobiernos⁸⁷. En ese sentido, la Suprema Corte de este país, reconoció que los gobiernos indígenas siempre fueron considerados por las naciones europeas y los Estados Unidos como comunidades políticas independientes y distintas, manteniendo sus derechos naturales originarios, y dotados del poder para celebrar tratados (Pevar 2012:45)⁸⁸. Las decisiones de la Suprema Corte, en su época, contribuyeron mucho en el reconocimiento de los pueblos indígenas como gobiernos soberanos, entrando incluso en conflicto con las políticas federales implantadas por el gobierno federal, tal es el caso, por ejemplo, con el Indian Removal Act.

En ese orden, los gobiernos indígenas en los Estados Unidos tienen una especial relación (de gobierno a gobierno) con los Estados Federales y el Gobierno Federal. Esto explica por qué los miembros indígenas son ciudadanos de los Estados Unidos como también ciudadanos de su propia comunidad; tienen poder para definir sus formas de gobierno y elaborar sus respectivas Constituciones, definir su ciudadanía, dictar normas y hacerlas cumplir a través de sus propias fuerzas policiales y cortes, recolectar impuestos, regular los asuntos domésticos de sus ciudadanos y regular el uso de las propiedades (The Harvard Project on American Indian Economic Development 2008:18). Una clara forma de evidenciar el autogobierno indígena.

Esta relación se evidencia, ya sea en el establecimiento de esfuerzos de cooperación para el desarrollo de sus pueblos o sencillamente generando controversias entre ellos como es el caso de las injerencias de los Estados en los asuntos internos de los territorios indígenas para recaudar impuestos o asumir jurisdicción en la administración de justicia dentro de las reservas indias.

⁸⁷ El artículo II, sección 2, cláusula 2, de la Constitución de los Estados Unidos reconoce el poder al presidente para firmar tratados con otros países, y en armonía con el artículo I, sección 8, cláusula 3, con los gobiernos indígenas.

⁸⁸ Caso Worcester v. Georgia. 1832

Asimismo, la relación entre los gobiernos indígenas y el gobierno federal se ha construido en base a un largo proceso histórico desde los tiempos de la colonización y el descubrimiento de América, y una de las doctrinas más importantes que ha marcado una tendencia en las leyes federales que personifican los asuntos indígenas ha sido la Federal Indian Trust Responsibility, doctrina que expone la obligación del gobierno federal de proteger el ejercicio del derecho al autogobierno indígena, sus tierras, bienes, recursos y sus tratados. En el caso de *Seminole Nation vs. United States*, 1942, la Suprema Corte de los Estados Unidos estableció que la trust responsibility es una obligación moral de la más sagrada responsabilidad que corresponde al gobierno federal a favor de los gobiernos indígenas (NCAI 2015). En ese sentido, la trust responsibility emana de esa especial relación entre el gobierno de los Estados Unidos y pueblos indígenas donde el gobierno federal se compromete a asegurar la subsistencia de los indígenas como un deber de protección reconocido en tratados, normas y sentencias de la Suprema Corte. Así, cuando los gobiernos indígenas expresan tener control sobre sus vidas invocan directa e indirectamente la federal trust responsibility⁸⁹.

Los gobiernos indígenas como cualquier otro gobierno tienen diferentes estructuras y procesos de decisiones políticas. Sin embargo, en el año de 1934, al emitirse el ya mencionado Indian Reorganization Act (IRA) los pueblos indígenas fueron reorganizados por el modelo Constitucional de esta norma⁹⁰. Los estándares estructurales que provee esta Constitución describen el territorio indígena, la elegibilidad para la ciudadanía indígena y el establecimiento de los poderes de su gobierno y entre otros. Por ejemplo, muchos de estos pueblos delegan el poder legislativo al Consejo indígena (*Tribal Council*)⁹¹. Generalmente los miembros del Consejo tienen la autoridad para emitir normas y en otros también para asumir funciones administrativas.

Las Constituciones indígenas también evidencian el reconocimiento de un Presidente, Jefe, Director Ejecutivo, Gobernador, o como cada gobierno prefiera denominarlo. Los poderes del Presidente que no se encuentran establecidos en la Constitución pueden ser ampliados en su Reglamento. Algunos gobiernos indígenas como la Nación Navajo no cuentan con una Constitución, pero se regula en base a los códigos normativos que ha establecido el Consejo indígena, mientras muchos de los pueblos indígenas en Nuevo México se regulan

⁸⁹US DEPARTMENT OF INTERIOR: *Trust Responsibility*. Verificable en: http://www.doi.gov/cobell/commission/upload/6-1-AmlIndianPolicyComm_FinRpt_Ch4-Trust-Responsibility_May1977.pdf

⁹⁰ Un aproximado del 60% de los gobiernos indígenas se encuentran estructurados bajo el modelo Constitucional del IRA. Esta norma estableció un modelo constitucional que la mayoría de los pueblos indígenas adoptaron.

⁹¹ Los miembros del Consejo Tribal pueden ser elegidos ya sea por sufragio de los miembros de un gobierno tribal o conformado por los más adultos elegibles de su tribu.

a través del derecho consuetudinario y un liderazgo tradicional, y estructura de gobierno único (NCAI 2000). Muchos gobiernos indígenas también han establecido sus propias Cortes competentes para juzgar crímenes menores dentro de sus reservas; otras no, pero en aquellos crímenes que por su gravedad son complejos interviene la jurisdicción federal.

Es común que las Cortes indias tengan jurisdicción civil sobre sus miembros o ciudadanos no miembros que residen, o realizan negocios dentro de los territorios indígenas. También tienen jurisdicción penal sobre violaciones de las normas indígenas que prohíben ciertas conductas de índole criminal, excepto los casos criminales considerados graves como la violación sexual, asesinato, secuestro y entre otros que entran en dominio de la jurisdicción del Estado al cual pertenecen o el gobierno federal. Tan es así, por ejemplo, el Major Crimes Act establece que cuando se comentan delitos de violación sexual, asesinatos o asaltos a mano armada en territorio indígena, y entre indígenas interviene la jurisdicción federal⁹².

A esta norma le siguió el Public Law 280 de 1953, norma que estableció la jurisdicción civil y penal de los Estados sobre los gobiernos indígenas⁹³. Esta norma permitió que los Estados puedan tener autoridad para asumir la jurisdicción penal y civil sobre ciertos territorios indios, pero en aquellos Estados donde la referida norma no se ha aplicado, la policía del Bureau of Indian Affairs toma control sobre la mayoría de los crímenes cometidos en las reservas indias. Posteriormente se dieron otras normas federales como el Indian Civil Rights Act en 1968 y el Indian Child Welfare Act en 1978, para garantizar el derecho y el acceso a una justicia efectiva para todos los indígenas. La última norma citada tiene, por ejemplo, la particularidad de permitir la jurisdicción de los Estados cuando se involucren asuntos relacionados a la custodia de menores. Sin embargo, en el año 2010, el Congreso de los Estados Unidos aprobó el Tribal Law and Order Act, norma que amplió la capacidad de juzgamiento y sentencia a las Cortes indígenas sobre casos criminales, así como la implementación de un mayor número de Oficiales en territorio indígena para la prevención y el control para los casos de violencia doméstica y violación sexual⁹⁴.

Por otro lado, las actuales estructuras de gobiernos indígenas que se van formando toman el modelo del sistema federal con los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Por

⁹² Esta norma federal fue sancionada en 1885.

⁹³ Los Estados iniciales fueron: California, Oregon, Nebraska, Minnesota, Wisconsin y Alaska. Más adelante otros Estados asumieron jurisdicción civil y penal sobre los gobiernos indígenas, pero previo consentimiento de estos.

⁹⁴ Esta norma nació como una propuesta del Attorney General y el Departamento de Justicia ante la Resolución (DEN-07-063) emitida por los líderes indígenas a través del National Congress of American Indians en el 2007, en donde se resolvía que los gobiernos indígenas deberían tener mayor participación y autoridad en la administración de justicia dentro de su jurisdicción por el incremento de la violencia doméstica y violación sexual contra las mujeres en territorio indígena.

ejemplo, tenemos a la Constitución de 1975, de la Nación Ckerokee de Oklahoma o la Constitución de 1990, de la Nación Chickasaw los cuales reconocen estos tres niveles de poder⁹⁵.

Otro punto que interesa mencionar en el presente apartado es cómo los gobiernos indígenas se relacionan con el gobierno federal; es decir, qué instancias del gobierno federal están encargadas y facultades para hacer cumplir esa relación de gobierno a gobierno y la forma de hacer cumplir los compromisos adoptados entre ambos gobiernos. En seguida mencionamos tres de las agencias más importantes del gobierno federal a cargo de la implementación y ejecución de la normatividad vigente y de los compromisos adoptados entre ambos gobiernos.

- a) El Bureau of Indian Affairs (BIA) o *Agencia* de Asuntos Indígenas, se encuentra adscrita al US Department of the Interior (DOI) desde 1824 y es por excelencia la instancia ejecutiva del gobierno federal a cargo de la asistencia directa e indirecta de los servicios y programas que corresponden a los gobiernos indígenas⁹⁶. En otras palabras el BIA es la instancia federal encargada de administrar los 567 gobiernos indígenas federalmente reconocidos, así como de implementar las políticas de autogobierno y libre determinación de los gobiernos indígenas.

El BIA ha implementado, por ejemplo, la Office of Federal Acknowledgment (OFA) y la Office of Self-governance (OSG) tanto para el proceso de reconocimiento de grupos indígenas como gobiernos indígenas así como para transferir los programas, servicios, funciones y actividades que incumben a los gobiernos indígenas como parte de la política de libre determinación y autogobierno que el gobierno federal viene reconociendo paulatinamente.

La OSG está destinada a proteger la soberanía indígena, respaldar las relaciones de gobierno a gobierno y abogar por la transferencia de la autoridad indígena; así como de los fondos federales a favor de los

⁹⁵ Una lista de Constituciones indígenas pueden ser encontradas en: <http://www.tribal-institute.org/lists/constitutions.htm>

⁹⁶ Se estima que a la fecha provee de servicios directos o indirectos a un aproximado de 1.9 millones de indios americanos y nativos de Alaska.

gobiernos indígenas en el marco de las normas y políticas implantadas por el gobierno federal⁹⁷.

b) El Bureau of Indian Education (BIE) también se encuentra adscrita al DOI, y tiene como propósito la dirección y el manejo de todas las funciones educativas, incluyendo la formulación de políticas y procedimientos en asuntos educativos de los gobiernos indígenas. Su función también se extiende a todos los programas y actividades, así como la evaluación y aprobación de los fondos para la función educativa.

La educación indígena ha sido un aspecto importante para mantener la cultura e identidad de sus pueblos en el país norteamericano, sobre todo cuando hubo momentos críticos que buscaban asimilar a los indígenas a la cultura predominante introduciéndolos a los sistemas educativos federales de corte occidental. Esta preocupación llamó la atención de activistas y organizaciones indígenas a fin de proteger la educación indígena como es la transferencia del almacenamiento de información, reportes y análisis, desarrollo de currículo, estándares educativos, evaluaciones, capacitación de docentes, desarrollo profesional, y entre otros⁹⁸.

En ese orden de ideas, la educación indígena se ha visto marcado por tres momentos importantes desde la dación del Indian Reorganization Act en 1934, pasando por un segundo momento con la dación del Indian Self-Determination and Education Assistance Act de 1975 y un tercer momento con la dación del Education Amendments Act de 1978 y el No Child Left Behind Act del 2001. Más que un conjunto de normas a favor de la educación indígena, este compendio representa la política federal para el reconocimiento del autogobierno indígena, pues la educación es un instrumento importante para fortalecer la identidad cultural de los gobiernos indígenas y decidir su misma subsistencia dentro de una cultura predominante que viene absorbiendo a sus pueblos poco a poco. Asimismo, este conjunto de normas ha facilitado a que los gobiernos indígenas tengan el control para el manejo de los asuntos educativos en sus jurisdicciones

⁹⁷ Podemos citar como ejemplo la implementación de la ya mencionada norma The Indian Self-determination and Education Assistance Act.

⁹⁸ NATIONAL CONGRESS OF AMERICAN INDIANS. Conferencia Anual del 2012. Consulta 25 de marzo de 2016. Se emite la Resolución # ABQ-10-104, a exigiendo al gobierno federal la implementación educativa para los pueblos indígenas. Verificable en: http://www.ncai.org/attachments/Resolution_LscqvGWcTsDpbpZJFvAPxHQKtFHsjoOMrelbHKhCDvg eBfNTTKL_ABQ-10-104_rev.pdf

como también proveerles de fondos para asegurar este servicio prestacional como cualquier otro gobierno.

Aun cuando no todos los gobiernos indígenas tienen el dominio directo de las funciones y programas educativos, solo en el 2008 un número de 183 escuelas (primaria y secundaria), ubicadas en 64 reservas indias en 23 Estados sirvieron a un aproximado de 42 mil estudiantes indios. De los cuales 58 escuelas fueron operadas por el BIE y un número de 125 operadas por los mismos gobiernos indígenas; es decir, con las funciones transferidas por el BIE⁹⁹. Esto muestra una importante transferencia de funciones educativas a los gobiernos indígenas, organizaciones indias, y ciudadanos indios a fin de que ellos puedan asumir el rumbo del sistema educativo indio.

Muchas organizaciones indígenas han trabajado para promover la implementación de una política educativa de acuerdo a las realidades indígenas, tal es así, por ejemplo, el National Congress of American Indians, Tribal Education Departments National Assembly (TEDNA)¹⁰⁰ y The National Indian Education Association (NIEA)¹⁰¹ aúnan esfuerzos para lograr que los gobiernos indios asuman el control del sistema educativo indígena como una muestra del autogobierno y la libre determinación de sus pueblos.

- c) El Indian Health Services (IHS) es la agencia encargada de proveer el servicio de salud a los pueblos indígenas y nativos de Alaska en los Estados Unidos y se encuentra adscrita al Department of Health and Human Services.

La prestación del servicio de salud a los miembros de los diferentes gobiernos indios ha fortalecido mucho más la tan aclamada y especial relación de gobierno a gobierno entre el gobierno federal y los gobiernos indios. El IHS es la principal agencia federal encargada de prestar la asistencia médica y de abogar por la salud de las poblaciones indias, siendo su propósito final no solo garantizar este servicio prestacional, sino brindar una asistencia médica de nivel y oportuna para toda la población india.

⁹⁹ Fuente verificable en: <http://www.bia.gov/WhoWeAre/BIE/index.htm>

¹⁰⁰ Esta organización fue creada en el 2003, y cuenta con el respaldo del U.S. Department of Education's Office of Indian Education.

¹⁰¹ Esta organización educativa fue creada en 1970 con el propósito de representar la educación indígena en los Estados Unidos.

En esa medida, por ejemplo, se ha implementado el Tribal Self-Governance Program (TSGP). Este programa permite a los gobiernos indios la opción de asumir los fondos del programa del IHS y manejarlos a su mejor disposición y necesidades que su comunidad demanda. Se accede al programa a través de un proceso que redundará en la negociación entre los gobiernos indios participantes del TSGP y la agencia federal (IHS) a fin de tomar control total de los fondos o hacerlo de forma parcial. Específicamente las naciones indias pueden recibir la asistencia médica directamente del IHS, contratar con el IHS la administración de programas y servicios individuales que le correspondería al IHS o sencillamente tomar control de todo el programa de asistencia médica que le habría correspondido brindar el IHS¹⁰².

En el 2010, y como parte de la implementación del Patient Protection Act y the Affordable Care Act, se dio The Indian Health Care Improvement Act, una norma que transmite la suficiente autoridad legal para proveer la asistencia médica a los indios americanos y nativos de Alaska, pero resulta interesante evidenciar que si bien la norma está dada, es necesario que se cumpla con su implementación, y es allí donde las organizaciones indígenas entran a tallar a fin de exigir permanente que se cumpla ese reconocimiento a favor de los gobiernos indígenas.

Como se puede apreciar en el presente sub capítulo, el gobierno federal de los Estados Unidos ha implementado las instancias ejecutivas encargadas de velar por los derechos de los pueblos indígenas en este país. Asimismo, se puede evidenciar que las entidades ejecutivas del gobierno federal vienen transfiriendo funciones relacionadas a las necesidades básicas a fin de que sean los propios gobiernos indígenas los encargados de administrar y prestar estos servicios a sus poblaciones. En otras palabras, una forma de autogobernarse. Cabe precisar, además, que si bien los gobiernos indígenas en los Estados Unidos pueden generar sus propios recursos económicos por las diversas actividades a las que se dedican, es el gobierno federal que les provee de recursos financieros para asistir muchos de los diferentes programas sociales que vienen siendo administrados por los propios indígenas. Esta responsabilidad indefinida que le corresponde al gobierno federal

¹⁰² Estos acuerdos tienen su sustento en la norma denominada Public Law 93-638, el cual autoriza a las naciones indias y organizaciones tribales contratar la administración y operación de ciertos programas federales que proveen servicios a las naciones indias y sus miembros.

proviene precisamente de los innumerables acuerdos adoptados entre los gobiernos indígenas y el país norteamericano.

2.2.1. El reconocimiento federal de los pueblos indígenas en los Estados Unidos.

Hasta enero del 2017, hubo 567 gobiernos indígenas, (Comunidades, Naciones, Pueblos, Rancherías, o con el nombre que se hacen llamar) reconocidos por el Gobierno Federal de los Estados Unidos¹⁰³. Un aproximado de 229 de estos grupos se encuentra en Alaska, mientras el resto se encuentra ubicado en 33 Estados del país. Todos estos gobiernos tienen una diversidad étnica, lingüística y cultural entre ellas, y también una forma muy independiente de determinar la ciudadanía de cada individuo como miembro de su tribu¹⁰⁴.

Se estima que los Estados Unidos cuentan con un aproximado de casi 3 millones de Indios Americanos y Nativos de Alaska¹⁰⁵, y otro aproximado de 2.2 millones de Indios Americanos y Nativos de Alaska combinados con otras razas¹⁰⁶. Podemos decir que en los últimos 50 años la población india se ha incrementado considerablemente y constituye casi el 2% de la población total de los Estados Unidos¹⁰⁷.

El reconocimiento federal de los pueblos indígenas y nativos de Alaska les confiere el estatus de gobiernos indígenas, y por tanto con capacidad formal y oficial para relacionarse con el gobierno federal y los estados federales en un nivel de gobierno a gobierno. Asimismo, el reconocimiento federal les confiere ciertas responsabilidades, poderes,

¹⁰³ U.S DEPARTMENT OF THE INTERIOR (DOI): Bureau of Indians Affairs. Consulta: 17 de febrero de 2017. Verificable en <http://www.bia.gov/cs/groups/webteam/documents/document/idc1-029026.pdf>

¹⁰⁴ El Bureau of Indian Affairs, ha dispuesto los siguientes criterios para el reconocimiento federal: 1. The tribe that has been identified as an American Indian entity on a substantially continuous basis since 1900; 2. A predominant portion of the tribe comprises a distinct community and has existed as a community from historical times until the present; 3. The tribe has maintained political influence or authority over its members as an autonomous entity from historical times until the present; 4. The tribe must provide a copy of the group's present governing document, including its membership criteria. In the absence of a written document, the petitioner must provide a statement fully describing its membership criteria and current governing procedures; 5. The tribe's membership consists of individuals who descend from a historical Indian tribe or tribes, which combined and functioned as a single autonomous political entity; 6. The membership of the tribe is composed principally of persons who are not members of any acknowledged North American Indian Tribe; 7. Neither the tribe nor its members are the subject of congressional legislation that has expressly terminated or forbidden recognition.

¹⁰⁵ Se conocen como Indios Americanos y Nativos de Alaska a las personas indígenas y/o nativas de los Estados Unidos.

¹⁰⁶ Este dato proviene de acuerdo al Censo del 2010. Por ejemplo, un aproximado del 20% de la población del Estado de Alaska está conformada por los Nativos de Alaska. En los años de 1950 sólo había una población aproximada de 400.000, en la actualidad existen casi 5.2. millones de Indios Americanos y Nativos de Alaska.

¹⁰⁷ NATIONAL CONGRESS OF AMERICAN INDIANS: *An Introduction to Indian Nations in the United States*. DC. 2000. Pag. 15

limitaciones y obligaciones¹⁰⁸. Este procedimiento, además, les reconoce facultades inherentes al derecho de autogobierno indígena como recibir fondos federales para la implementación de los programas y servicios que satisfagan sus asuntos internos, así como también protección federal por su especial relación con el gobierno de los Estados Unidos¹⁰⁹.

El reconocimiento federal confiere a los pueblos indígenas el estatus de gobiernos indígenas, nos preguntamos entonces de dónde viene esa facultad –del gobierno federal— para dar ese reconocimiento y dotarles a los gobiernos indígenas con la capacidad de autogobernarse y relacionarse con el gobierno federal de gobierno a gobierno, y como también para ejercer un poder de control sobre ellos. Podríamos mencionar brevemente tres posturas.

1. El artículo I, sección 8, cláusula 3 de la Constitución de los Estados Unidos, el cual establece que el Congreso tiene el poder para regular el comercio con las naciones extranjeras, los Estados federales y los gobiernos indígenas;
2. El poder de control sobre los gobiernos indígenas estaría justificado por la soberanía que tiene el gobierno de los Estados Unidos como país independiente, reconociéndoles a los gobiernos indígenas el estatus de gobiernos dependientes dentro de un país independiente;
3. La doctrina de la trust responsibility, que no es otra cosa sino el compromiso y gesto paternalista (protector) que ejerce el gobierno de los Estados Unidos (acordado mediante tratados) sobre los gobiernos indígenas a cambio de que estos últimos cedieran gran parte de sus territorios a favor de su protector.

Estas tres posturas justificarían la fuente del poder, las formas de relacionarse, y los límites que impone el gobierno federal sobre los gobiernos indígenas. Esto debido a que no solo hay una disposición constitucional poderosa que reconoce la soberanía de los pueblos indígenas y les confiere la capacidad de relacionarse con el gobierno federal en igualdad de condiciones. También existen tratados firmados entre ambos gobiernos los cuales les han permitido mantener ese estatus de gobiernos soberanos, y asumir compromisos y obligaciones mutuas.

¹⁰⁸Las limitaciones que reciben las tribus federalmente reconocidas son algunas que son aplicables a los Estados. Por ejemplo, ni los Estados ni las tribus tienen el poder para declarar la guerra, involucrarse en relaciones extranjeras o emitir monedas.

¹⁰⁹ Precisamos que el gobierno federal no crea a los pueblos indígenas, sino los reconoce como grupos políticos y culturales pues ellos han existido desde tiempos inmemoriales.

Asimismo, algo importante a considerar en este punto es que la fuente de ese poder y las facultades que tiene el gobierno de los Estados Unidos, nace de la Constitución, y está personificado en el Congreso. Esto indica que es el Congreso la instancia de poder encargada de legislar todos los asuntos concernientes a los pueblos indígenas de este país, incluyendo la forma de sus gobiernos tal como se evidenció con el Indian Reorganization Act. Se expone entonces que el Congreso está dotado de un amplio poder para asistir a los pueblos indígenas como también con el poder para encargar al ejecutivo del gobierno federal la administración de las políticas federales indígenas que podrían beneficiar o sencillamente perjudicar la situación indígena en los Estados Unidos.

Si bien este encargo tiene indicaciones puntuales y ciertos límites, las agencias ejecutivas gozan del control total en la administración e implementación de las políticas indígenas; aunque en las últimas décadas se ha visto la transferencia de la administración de muchos programas y servicios, que han estado exclusivamente a cargo del gobierno federal, al dominio de los propios gobiernos indígenas. También evidencia la posibilidad de si el Congreso puede delegar poder y autoridad a los gobiernos indígenas para la administración de ciertos servicios que le corresponderían al gobierno federal. De hecho, ya hay evidencias de esta delegación con la aprobación del Indian Self Determination and Education Assistance Act de 1975, en donde el Congreso de los Estados Unidos autoriza a los gobiernos indígenas firmar contratos de libre determinación con el Department of the Interior o el Department of Health and Human Services para administrar los programas y servicios dirigidos a los gobiernos indígenas¹¹⁰.

Por otro lado, también el poder y prestigio que tiene un presidente puede influenciar enormemente en la formulación de las políticas federales indígenas. A manera de ejemplos podemos mencionar, al ex presidente de los Estados Unidos Franklin D. Roosevelt quien respaldó la aprobación del Indian Reorganization Act de 1934; en su momento Richard Nixon quien respaldó la política del autogobierno indígena implantada por su predecesor J.F. Kennedy, o Bill Clinton quien en el 2009 emitió la Orden Ejecutiva 13175 mediante la cual ordenaba a todas las agencias federales tratar a todos los gobiernos indígenas en un nivel de gobierno a gobierno, así como involucrarlos en un proceso de consulta sobre aquellas políticas o decisiones administrativas que pudieran afectar sus intereses.

Pero es el ex presidente Barack Obama quien tiene el mayor crédito ganado por parte de los gobiernos indígenas debido a su apertura al diálogo y los procesos de consulta, el

¹¹⁰ Por ejemplo, con el Indian Reorganization Act, se crearon algunos programas sociales para los gobiernos indígenas, pero es a través del Indian Self Determination Act, con el que se amplían más los programas y servicios destinados a los gobiernos indígenas, con la diferencia que son los propios gobiernos indígenas los encargados de administrarlos y ejecutarlos.

reconocimiento de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, y el continuo respaldo al autogobierno indígena¹¹¹. En la declaración oficial que hizo en el White House Tribal Nations Conference de 2010, el presidente Obama enfatizó que el gobierno federal no puede ni debería dictar políticas indígenas para los gobiernos indígenas, pues ellos hacen mejor las cosas cuando toman sus propias decisiones¹¹².

Teniendo en cuenta este tipo de relaciones entre el gobierno de los EEUU y los gobiernos indígenas, cabe resaltar la labor de Bureau of Indian Affairs como la agencia federal encargada de los asuntos indígenas en los Estados Unidos, y la responsable de brindar los servicios y programas dirigidos y destinados para los gobiernos indígenas. Más del 50% de su carga administrativa ya ha sido transferida a la administración directa de los gobiernos indígenas, quienes han asumido el control de estos servicios y programas a través de una relación contractual con el gobierno federal en el marco de la implementación de la ya mencionada Indian Self Determination Act¹¹³.

Desde 1970, el cambio en la política del gobierno federal hacia la libre determinación y el autogobierno indígena ha mejorado mucho. Sin embargo, para algunos es una preocupación generalizada en la comunidad indígena que los programas del gobierno federal se encuentren crónicamente sin fondos, y es por ello que, por ejemplo, se ha venido emitiendo normas como el Self-determination Act o el Tribal Self-governance Act a fin de cubrir esos vacíos y empoderar a los gobiernos indígenas (The Harvard Project on American Indian Economic Development 2008:62).

En 1978, el Congreso de los Estados Unidos emitió el Federal Acknowledgment Process a fin de regular las solicitudes de reconocimiento federal de los gobiernos indígenas. Este procedimiento administrativo responde a las peticiones que realizan los grupos indígenas a

¹¹¹En el 2011 y 2012, y en mi condición de Becario del US Department of State, fui designado a trabajar en el National Congress of American Indians, la mayor organización indígena de los Estados Unidos. Y desde mi propia experiencia de haber trabajado con los gobiernos indígenas en los Estados Unidos a través del National Congress of American Indians, pude evidenciar la exquisita relación que llevan los líderes indígenas con la Casa Blanca, y cómo el gobierno federal y los gobiernos indígenas van consensuando posiciones para agendar las políticas indígenas que deben ser priorizadas en esta nueva era de la libre determinación y el autogobierno indígena

¹¹²U.S GOVERNMENT. Documents. Consulta 30 de marzo de 2016. El texto completo de la declaración puede ser revisada en: <http://www.state.gov/documents/organization/184099.pdf>. Asimismo, en ese mismo año, el presidente Obama declaró ante el White House Tribal Nations Conference su completo compromiso de adoptar la DNU DPI, precisando que la Declaración tiene una fuerza moral y política muy importante en los países donde existen pueblos indígenas, como es el caso de los Estados Unidos. Verificable en <https://www.culturalsurvival.org/news/united-states/victory-us-endorses-un-declaration-rights-indigenous-peoples>

¹¹³US. DEPARTMENT OF THE INTERIOR. Indians Affairs. Cunsulta 30 de marzo de 2016. Verificable en www.indianaffairs.gov

fin de ser reconocidos como gobiernos indígenas¹¹⁴. La Office of Federal Acknowledgment (OFA), una vez recibida la solicitud, eleva las recomendaciones al Assistant Secretary de Asuntos Indígenas (*Indian Affairs*) a fin de que este, con la autoridad que le corresponde, pueda reconocer la existencia de un pueblo indígena como gobierno indígena, y como tal establecer las relaciones de gobierno a gobierno o sencillamente denegar el pedido del grupo indígena¹¹⁵.

En el año de 1994, el Congreso promulgó el Public Law 103-454, citado como Federally Recognized Indian Tribe List Act el cual estableció las tres formas por las cuales un grupo indígena podría ser reconocido federalmente. Así, esas tres formas de reconocimiento federal se dan a través del *Act of Congress*; es decir, a través de decisiones del Congreso de los EEUU¹¹⁶; el *Administrative Procedures under 25 Code for Federal Regulation, Part 83*; es decir, por el procedimiento establecido en el Federal Acknowledgment Process y la normatividad definida en el Título 25 del Código de los EEUU¹¹⁷; y, la *Decision of a United State Court*; es decir, por los casos que han sido judicializados y decididos por la Corte de los Estados Unidos.

Asimismo, la Sección 103 (4) y (5) de la precitada norma establece que un pueblo que haya sido reconocido a través de uno de estos procedimientos no puede ser extinguido, excepto por un acto del Congreso, siendo la política actual mantener a los gobiernos indígenas reconocidos y no extinguirlos¹¹⁸.

La OFA ha reportado que desde el año de 1978, 356 grupos indígenas declararon su intención de buscar el reconocimiento federal a través de este procedimiento administrativo, de los cuales 269, solo presentaron cartas de intención o documentaron parcialmente sus pedidos. Los 87 grupos restantes presentaron la documentación requerida, habiéndose

¹¹⁴ Los “grupos indígenas” o “grupos” son poblaciones indias o nativos de Alaska dentro de los Estados Unidos que aún no son reconocidos como gobiernos indígenas. Por su parte, las tribus indias (o gobiernos indígenas) son aquellas que cuentan con el reconocimiento federal y tienen el estatus de gobiernos.

¹¹⁵ El proceso de reconocimiento se encuentra establecido en el: Part 83 of Title 25 of the Code of Federal Regulations (25 CFR Part 83), Procedures for Establishing that an American Indian Group Exists as an Indian Tribe. Esta norma precisa que uno de los criterios es por ejemplo, la aplicación de métodos antropológicos, genealógicos e históricos.

¹¹⁶ GOBTRACK: H.R. 3764 (114th): Tribal Recognition Act of 2016. Consulta 30 de marzo de 2016. Por ejemplo, existe el Senate Committee on Indian Affairs. Asimismo, en el 2015, se introdujo al Congreso la iniciativa, Tribal Recognition Act, 2015, propuesta legal que plantea que el reconocimiento federal de los gobiernos indígenas solo lo debe hacer el Congreso y no la instancia ejecutiva. Verificable en: <https://www.govtrack.us/congress/bills/114/hr3764/text>

¹¹⁷ PUMNAKY TRIBAL GOVERNMENT. Consulta 30 de marzo de 2016. Como es el caso de la más reciente incorporación de reconocimiento federal de la Pumankey Indian Tribe, en febrero de 2016. Véase: <http://www.indianz.com/News/2016/02/01/pamunkey020116.pdf>

¹¹⁸ U.S. CODE HOUSE. Visitado el 16 de febrero de 2016. Verificable en: <http://uscode.house.gov/statutes/pl/103/454.pdf>

reconocido 55 de ellos como gobiernos indígenas, mientras los 19 restantes fueron resueltos por el Congreso u otro procedimiento¹¹⁹. Finalmente, las pueblos indígenas con reconocimiento federal deben ser registrados y publicados anualmente en el Registro Federal por el Secretario del Interior del Department of the Interior.

2.3. EL AUTOGBIERNO INDÍGENA DESDE LA CONSTITUCIÓN, LA JURISPRUDENCIA Y LEYES FEDERALES DE LOS ESTADOS UNIDOS

El autogobierno indígena en los Estados Unidos está reconocido en su legislación interna, tratados entre los gobiernos indígenas y el gobierno federal —como precedentes vinculantes—, decisiones judiciales de la Suprema Corte, sus prácticas administrativas y la misma Constitución, y necesariamente observadas y protegidas por el gobierno federal de acuerdo a las relaciones diseñadas para asegurar la continua viabilidad de este derecho limitado, pero no extinguido (Light y otros 2003)¹²⁰.

2.3.1. Precedentes judiciales del autogobierno en los Estados Unidos

Las pueblos indígenas y Nativos de Alaska con reconocimiento federal tienen el estatus político de gobiernos, y como tal, y en ejercicio de su derecho al autogobierno, con autoridad para determinar sus asuntos internos, y en específico en lo relacionado a la salud, educación, protección ambiental, recursos naturales, infraestructura básica, saneamiento, seguridad, bienestar y otros servicios básicos dentro de sus territorios. Esta autoridad también se hace extensiva a los asuntos judiciales como el establecimiento de normas de índole civil y penal para sus gobiernos, que podría traer incluso la expulsión de algunos de sus miembros de la jurisdicción de sus territorios (NCAI 2015). Cabe indicar, a su vez, que si bien existen leyes federales, jurisprudencias de la Suprema Corte o el mismo reconocimiento de los tratados internacionales sobre derechos humanos, la implementación del derecho al autogobierno de los pueblos indígenas en los Estados Unidos se ha dado de manera progresiva.

En esa medida, los gobiernos indígenas en los Estados Unidos, como gobiernos dependientes dentro de un Estado independiente, han venido fortaleciendo su derecho al autogobierno, incluso con las mismas aproximaciones que el reconocimiento de los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos establece, tal como lo hemos expuesto anteriormente. Sin embargo, el reconocimiento al autogobierno indígena

¹¹⁹BUREAU OF INDIANS AFFAIRS. Última visita el 16 de febrero de 2016. verificable en: <http://www.bia.gov/cs/groups/xofa/documents/text/idc1-024417.pdf> y <http://www.bia.gov/cs/groups/xofa/documents/text/idc1-024416.pdf>

¹²⁰ LIGHT, Stephen Andrew and RAND Kathryn (2003): *India Gaming and Tribal Sovereignty. The Casino Compromise*. University Press of Kansas. Pag 20.

en los Estados Unidos ha pasado por un proceso histórico muy lento, con buenos y malos momentos. En estos tiempos, podemos decir que se ha avanzado mucho respecto de este derecho, lo cual —a la vez— ha garantizado la implementación y el ejercicio de otros derechos civiles y políticos así como de aquellos de corte prestacional (sociales)¹²¹.

Un importante sustento jurídico con el que cuentan los gobiernos indígenas para ser considerados como tales, desde la independización de los Estados Unidos, es precisamente la Constitución de este país. En ese sentido la cláusula 3, de la sección 8 del artículo 1 determina: “The Congress shall have power to regulate commerce with foreign Nations, and among the several States, and with the Indian Tribes”.

Así, la Constitución de los Estados Unidos faculta al Congreso, y por extensión a las instancias ejecutivas y judiciales del gobierno, la autoridad para relacionarse con los gobiernos indígenas en las mismas condiciones que lo podrían hacer con las naciones extranjeras o los Estados del gobierno federal. A esto se suma uno de los precedentes judiciales más importantes emitidos por la Suprema Corte de los Estados Unidos donde el Juez John Marshall declaró en 1830 el principio fundamental —que ha guiado la evolución de las leyes federales concernientes a los gobiernos indígenas en este país— reconociendo que los gobiernos indígenas poseen el estatus de naciones y preservan un poder inherente de autogobierno¹²².

En ese orden de ideas, los gobiernos indios tienen la misma capacidad de relacionarse con el gobierno federal de la misma forma que este se relaciona con los diferentes gobiernos estatales. En palabras más simples, los gobiernos indígenas no deberían ser tratados como grupos de interés, minorías raciales o étnicas, individuos o cualquier forma de organizaciones no gubernamentales, sino como verdaderos gobiernos con plena capacidad para ejercer sus derechos al autogobierno (NCAI 200)

¹²¹ Hemos manifestado que el autogobierno, como hecho o como derecho, plantea que el pueblo tenga algún tipo de gobierno. Queremos decir, que la condición para el ejercicio de este derecho es que exista algo similar al menos en términos occidentales de gobierno, y que sea de hecho por la misma condición histórica de pueblo, y esa situación de hecho (histórica y cultural) ha sido reconocida como derecho, incluso siendo incorporada en diversos instrumentos de derecho internacional. En el caso de los EEUU, estos pueblos tenían esa situación de hecho, que este país iba reconociendo a través de tratados, lo que de alguna manera reconocía a su vez un derecho, y que progresivamente se fue consolidando como derecho a través de la implementación de diversos instrumentos normativos que ratificaban al autogobierno como un derecho inherente que los pueblos indígenas siempre han tenido por su condición de pueblos originarios.

¹²² En el caso *Worcester v. Georgia* (1832) John Marshall determinó que las naciones indias, como la Cherokee, eran comunidades distintas, en donde las leyes del Estado de Georgia no tenían fuerza, y en donde nadie podía ingresar sin el permiso de los Cherokees o de conformidad con sus tratados.

Sumada a esta clara disposición constitucional, los gobiernos indígenas encontraron un verdadero soporte en la Suprema Corte de los Estados Unidos conocidos como la “Trilogía Marshall” con la que se afirmaba el estatus legal y político de las naciones indias¹²³. La trilogía Marshall provee la base ideológica y legal para el derecho y la política indígena, así convirtiéndose en un lineamiento rector para las relaciones entre gobierno federal, estados y gobiernos indios (Dale Mason 2000)

En el caso *Cherokee Nation v. Georgia* (1831), la nación cherokees demandó al Estado de Georgia debido a que las leyes promulgadas por este constituían una injerencia directa a los asuntos internos y aniquilaban a los cherokees como una sociedad política. La nación Cherokee al tener el estatus constitucional de nación extranjera podía demandar al Estado de Georgia. La Corte deliberó que los gobiernos indígenas dentro de los Estados no son naciones extranjeras de acuerdo a la interpretación constitucional, sino más bien naciones domésticas dependientes. En este caso, si bien la Corte no reconoció a los gobiernos indígenas como naciones extranjeras, pero sí admitió que son gobiernos dependientes, por extensión capaces de ejercer su autonomía. Prohibiendo así al Estado de Georgia pretender implementar un sistema normativo dentro del territorio cherokees. Para concluir este caso, el Juez John Marshall declaró: “Indian nations have always been considered distinct, independent political communities, retaining their original natural rights, as the undisputed possessors of the soil... The very term nation so generally applied to them, means a people distinct from others¹²⁴”.

En el caso *Worcester v. Georgia* (1832) se estableció que los Estados federales no tenían autoridad sobre los asuntos internos de los gobiernos indígenas. Este caso presentó una peculiar figura: la relación entre los gobiernos indígenas, los estados federales y el gobierno federal declarándose que el gobierno federal es la única autoridad para tratar con los gobiernos indígenas.

Sin embargo, la Suprema Corte definió en 1959 en el caso *Williams v. Lee* y el caso *McClanahan v. Arizona Tax Commission* en el año 1973 que cuando el Congreso de los Estados Unidos permita la jurisdicción de los Estados federales sobre los gobiernos indígenas, lo debe hacer de forma expresa. Estos dos casos han sido muy criticados por los gobiernos indígenas pues contradicen lo resuelto por la Suprema Corte en el caso *Worcester v.*

¹²³ La trilogía Marshall está compuesta por tres casos llevados ante la Suprema Corte de los Estados Unidos como son el caso *Johnson v. M'Intosh* (1823), el caso *Cherokee Nation v. Georgia* (1831) y el caso *Worcester v. Georgia* (1832)

¹²⁴ CORNELL LAW SCHOOL: Legal Information Institute. Consulta 16 de febrero de 2016. Verificable en <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/30/1>

Georgia y la Corte incluso fue acusada de reemplazar un precedente vinculante por una confusa decisión analítica que afecta la libre determinación y el autogobierno indígena¹²⁵.

Más adelante, en 1973, en el caso *Mescalero Apache Tribe v. Jones*, la Corte sostuvo que: “Even on reservations, state law may be applied unless such application would interfere with reservation self-government or would impair a right granted or reserved by federal law (Deloria 1985:206)”

Se evidencia entonces que aun cuando la Suprema Corte ha permitido cierta jurisdicción de los Estados federales sobre los asuntos internos de los gobiernos indígenas, esta autoridad no debe infringir el derecho al autogobierno indígena o a aquellas que corresponden a las normas del gobierno federal. A fin de aclarar este punto podemos añadir lo siguiente: son las normas del gobierno federal las que regulan las diferentes necesidades y derechos de los gobiernos indígenas, pero hay que tener en cuenta que muchas reservas indígenas; es decir, sus territorios, se encuentran dentro de las jurisdicciones de los Estados federales y no en territorios del gobierno federal. Es por ello, que algunos Estados han demandado tener jurisdicción sobre los asuntos internos de los gobiernos indígenas porque las normas de los Estados federales –que dicho sea de paso varían de Estado a Estado— son aplicables en igual de condiciones para todos aquellos que viven dentro de sus jurisdicciones incluyendo los pueblos indígenas.

2.3.2. Legislación doméstica sobre el derecho al autogobierno indígena en los Estados Unidos

En este apartado haremos un breve resumen de cómo el gobierno de los Estados Unidos ha venido implementando la normatividad que consideramos es concerniente a los alcances del derecho al autogobierno indígena en este país. Asimismo, queremos advertir que haremos mención solo de alguna normatividad relacionada a los gobiernos indígenas, debido a la amplitud de su regulación, la cual podemos ubicarla en el Título 25 del United Estate Code.

- a) The American Indian Religious Freedom Act (1978) fue promulgada por el Congreso de los Estados Unidos con la finalidad de preservar, promover y proteger el derecho a la libertad de credo y religión como una práctica tradicional de los indios americanos. Esta Ley también incluyó el acceso a lugares de culto, la posesión de objetos sagrados y la libertad de adoración a través de ceremonias y ritos tradicionales.

¹²⁵TRIBAL COURT CLEARINGHOUSE: A Project of the Tribal Law and Policy Institute. Última visita el 20 de febrero de 2016. Verificable en: <http://www.tribal-institute.org/lists/supreme.htm>

La sección 2 de esta Ley ordenaba a las agencias del gobierno federal poner de conocimiento a los representantes, líderes religiosos nativos y organizaciones nativas, del contenido y sus alcances a fin de que de forma participativa puedan determinar los cambios apropiados y necesarios que protejan y preserven los derechos y prácticas culturales religiosas de los nativos.

- b) The Indian Mineral Development Act (1982) tuvo como propósito principal dos objetivos: reforzar la política de libre determinación y autogobierno indígena, y maximizar el desarrollo de sus pueblos a través del valor de sus recursos minerales en la medida que la presente norma generaba una oportunidad inigualable para los gobiernos indígenas y sus miembros para realizar acuerdos de explotación con empresas mineras. Así la sección 03 (a) de la citada norma aprueba que cualquier gobierno indígena puede realizar acuerdos (*minerals agreements*) de *joint venture*, operaciones, producción, servicios y entre otros que faciliten la explotación, extracción o procesamiento del petróleo, gas, uranio, carbón, y otros recursos minerales que se encuentren en territorio indio.
- c) The Indian Gaming Regulatory Act (1988), es una norma que permite la legalidad de los juegos de casinos en territorios indios con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los nativos promoviendo el desarrollo económico, la autosuficiencia y el fortalecimiento de los gobiernos indígenas. Los nativos están exentos de pagar impuestos por los ingresos que generan los juegos de casinos en sus territorios. Esta política, sin duda, ha generado una agresiva oposición por parte de los estados federales en cuya jurisdicción se encuentran los territorios indios, pues consideran que deberían pagar impuestos como cualquier ciudadano norteamericano. Y es que un año antes del reconocimiento del IGRA, la Suprema Corte de los Estados Unidos con el caso *California v. Cabazon*, anuló las restricciones existentes y las interferencias de los Estados sobre la industria de los casinos en las reservas indias, considerando que las indios gozaban de autonomía y soberanía para administrar sus propios negocios dentro de sus

territorios¹²⁶. Esto dejó un serio precedente para expandir la industria de los casinos en las reservas indias, llegando a generar ingresos hasta por \$25.7 billones a favor de los indígenas¹²⁷. Es razonable que una población que ha sido saqueada de sus riquezas, removida de sus territorios, discriminada y violentada pueda asumir retos como estos con la finalidad de asegurar un ingreso mínimo que garantice el desarrollo de sus pueblos y la generación de nuevas oportunidades dentro y fuera de sus territorios. Sin embargo, hay posiciones como las de Stephen Light, que incluso consideran que los casinos indios solo han generado mayor corrupción y lazos criminales en territorios indígenas, perdiéndose así ese propósito de mejorar la calidad de vida de sus habitantes y fortalecer la autonomía de sus gobiernos (Light 2003).

Para W. Dale Mason (2000) las ganancias obtenidas en los casinos indios podrían ayudar a sus gobiernos a ganar mayor posición política y económica para su autonomía, y proveer de fondos para sus continuas necesidades de servicios básicos, coincidiendo con las expectativas que tuvo el Congreso al momento de aprobar la norma¹²⁸. En el Estado de Nuevo México, por ejemplo, los gobiernos indios han optado por invertir las ganancias generadas por la industria del casino en una serie de programas sociales a favor de sus comunidades, incluyendo iniciativas educativas los cuales vienen dando muy buenos resultados (Mason 2000:6). Mason, también sostiene que los gobiernos indígenas incluso han influenciado a los políticos y los mismos procesos políticos en distintos niveles, involucrándose en negociaciones estado-gobierno indio, juicios, lobbies en el Congreso, consultas presidenciales y campañas políticas a fin de mantener y defender sus intereses. De hecho, existen instancias indias como el National Indian Gaming Association que vienen trabajando en estos propósitos.

¹²⁶UNIVERSITY OF OKLAHOMA: The Impact of Indian Gaming on Indian Education in New Mexico. Indigenous Policy Journal, Oklahoma, 2009. Vol. XX, N°03. Pag 03.

¹²⁷Esta cifra fue reportada en el 2009 por el National Indian Gaming Association. Asimismo, existe un aproximado de 227 tribus indias en 30 Estados ofreciendo al menos unos 400 establecimientos de casinos y juegos de azar.

¹²⁸De acuerdo a la sección 11 del IGRA, el uso de las ganancias de la industria de los casinos está restringido a cinco actividades específicas: (1) to fund tribal government operations or programs, (2) to provide for the general welfare of the Indian tribe and its members, (3) to promote tribal economic development, (4) to donate to charitable organizations, or (5) to help fund operations of local government agencies.

- d) The Indian Self-determination and Education Assistance Act (1975) conocida también como la Norma 638¹²⁹ reconoce que los gobiernos indígenas tienen la capacidad de asumir responsabilidades administrativas de ciertos programas sociales financiados con fondos del gobierno federal¹³⁰. En palabras más simples, autoriza a los gobiernos indígena negociar convenios directamente con los Ministerios autorizados por el Congreso y gobierno federal a fin de implementar sus propios programas y servicios como salud, educación, vivienda, carreteras, etc., en vez de que el gobierno federal lo haga¹³¹.

Un precedente importante nos deja el caso *Cherokee Nation of Oklahoma v. Leavitt* (2005) donde la Suprema Corte de los Estados Unidos resolvió que los fondos provenientes del gobierno federal a favor de las gobiernos indios deben desembolsarse incluso cuando el Congreso no los haya dispuesto; es decir, que no es justificación del gobierno federal dejar de proveer de fondos para la administración de los programas y servicios que ofrecen los gobiernos a su población, aduciendo que el Congreso no aprobó o dejó de aprobar las partidas presupuestales respectivas¹³².

En ese orden de ideas, esta norma es uno de los documentos más importantes después del Indian Reorganization Act de 1934, pues resuelve un problema indígena de vital importancia y entrega a sus manos el control propio de su educación e identidad cultural, y como tal, por un lado, el control de un futuro reconocible y por el otro el fortalecimiento de la autonomía indígena.

Se toma cuenta, además, que la presente norma ha promovido un importante avance de acuerdos (*self-governance agreement*) entre

¹²⁹ Fue aprobada por the Public Law 93-638.

¹³⁰ Estos programas sociales, inicialmente, están a cargo del Bureau of Indian Affairs y the Indian Health Services del US Department of Interior y el US Department of Health and Human Services respectivamente, así como también la intervención del US Department of Education.

¹³¹ PARTNERSHIP WITH NATIVE AMERICANS: Building Strong Self Sufficient Native American Communities. Última visita el 20 de febrero de 2016. Verificable en: http://www.nrcprograms.org/site/PageServer?pagename=airc_hist_selfdeterminationact. Consulta visita, 12-05-15Ei. El American Indian Relief Council, por ejemplo, considera que los nativos americanos tienen la oportunidad de tomar control de su propia educación, fortaleciendo sus propios lenguajes, creencias y filosofías en sus escuelas. Verificable en:

¹³² La Sección 450f de la norma establece que el Secretario debe responder ante el requerimiento por resolución de cualquier tribu india de asumir un contrato de libre determinación para planificar, administrar o conducir programas sociales, incluyendo programas de construcción.

gobiernos indios y las instancias federales del gobierno. Así, para el 2013 se reportó que hay un aproximado de 260 gobiernos indígenas que han firmado el self-governance agreement con el Department of Interior - Bureau of Indian Affairs, y un número de 340 gobiernos indígenas con el Department of Health and Human Services – Indian Health Services. Y es en este escenario que, por ejemplo, el trabajo del National Congress of American Indian se ha visto evidenciado, logrando representar a un gran número de tribus que han venido negociando sus presupuestos anuales como parte del derecho al autogobierno indígena (NCAI 2013).

- e) The Tribal Self-governance Act (1994)¹³³ esta norma es una de las grandes evidencias de cómo el gobierno de los Estados Unidos viene implementando el derecho al autogobierno indígena. Así lo dispone la sección 1 de la Parte D del Subcapítulo II, Capítulo 14, Título 25 del Código de los Estados Unidos: “the tribal right of self-government flows from the inherent sovereignty of Indian tribes and nations”¹³⁴; y a fin de fortalecer el control indígena sobre los fondos federales, el manejo de los programas y el propósito de perpetuar las relaciones de gobierno federal a gobierno indígena, la Sección 2 de la norma establece: “Congress finds that: the United States recognizes a special government-to-government relationship with Indian tribes, including the right of the tribes to self-governance, as reflected in the Constitution, treaties, Federal statutes, and the course of dealings of the United States with Indian tribes”.

En esa medida el gobierno federal transfiere a los gobiernos indígenas el control sobre los fondos de programas federales, servicios, funciones, y actividades que tengan como objetivo beneficiar a los indios en la implementación de la política federal que redunden en las relaciones de gobierno a gobierno; fortalezcan las políticas de la libre determinación y mantengan el compromiso del *trust responsibility* a

¹³³ Esta implementada a través del Office of Self-Governance del BIA a fin de negociar el presupuesto anual que le corresponde a los gobiernos indígenas para el desarrollo de los diferentes servicios y programas que brinda el gobierno federal a favor del pueblo indígena.

¹³⁴ US CODE HOUSE. TITLE 25, USC, CHAPTER 14, SUBCHAPTER II, Part D: Tribal Self-Governance-Department of the Interior. Consulta 16 de diciembre de 2015. Verificable en: <http://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title25/chapter14/subchapter2/partD&edition=prelim>

favor de los naciones indias. Es entonces, que a través de esta norma y el precitado Self-determinación Act que el Congreso confiere la autoridad a los gobiernos indígenas para administrar los programas y servicios que usualmente eran administrados y dirigidos por el Bureau of Indian Affairs. Asimismo, se fortalece el principio de la consulta indígena, en donde el gobierno federal debe consultar a los indígenas de las acciones federales, las políticas y las regulaciones normativas que les podrían afectar directamente.

Así, en el año 2000 el presidente Bill Clinton emitió la Executive Order 13175 la cual respaldaba y reconocía a los gobiernos indígenas como naciones domésticas dependientes que ejercen el poder soberano sobre sus miembros y sus territorios. Aclamando que el gobierno de los Estados Unidos sigue en ese continuo afán de fortalecer las relaciones de gobierno a gobierno con los gobiernos indígenas a fin de fortalecer los asuntos relacionados al autogobierno indígena, sus recursos naturales, sus tratados y otros derechos. Declarando que el gobierno de los Estados Unidos reconoce a los gobiernos indígenas su derecho al autogobierno y respalda su soberanía, y libre determinación y ordenando que las agencias del gobierno federal deben realizar un proceso de consulta con los gobiernos indios sobre las políticas que tengan alguna implicancia sobre los asuntos indígenas¹³⁵

Finalmente, el reconocimiento del derecho al autogobierno indígena les permite a los gobiernos indios negociar los fondos que le serán asignados para agenciar y controlar los programas, servicios y funciones que tienen a cargo como gobiernos autónomos. Es así, que el autogobierno indígena les permite, como gobiernos indígenas, hacerse cargo de sus asuntos internos de la forma que mejor satisfagan las necesidades de sus ciudadanos y la de sus comunidades.

- f) Native American Housing Assistance and Self Determination Act of 1996 (NAHASD). Es una norma a través de la cual se provee de asistencia para la renovación o construcción de viviendas de los pueblos indígenas federalmente reconocidos. Esta norma también

¹³⁵ FEDERAL REGISTER: Presidencial Documentes: Vol. 65. N° 128. Última visita, 30 de febrero de 2016. Verificable en: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2000-11-09/pdf/00-29003.pdf>

permite que los pueblos indígenas en los Estados Unidos puedan administrar los fondos que el gobierno federal provee para el sector vivienda de acuerdo a sus propias prioridades. Esto es, siguiendo con las políticas de libre determinación y autogobierno que el gobierno federal viene implementando¹³⁶. Para el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos: "An act to provide Federal assistance for Indian tribes in a manner that recognizes the right of tribal self-governance, and for other purposes"

Como se puede evidenciar, este conjunto normativo expone con claridad no solo el reconocimiento de ese derecho inherente a los pueblos indígenas, sino la implementación de los componentes que concurren para el ejercicio del autogobierno indígena en los Estados Unidos. En ese sentido, el American Indian Religious Freedom Act no solo permite la libertad de credo de los pueblos indígenas, sino también obliga a las entidades federales, a poner en conocimiento de estos pueblos todo el contenido de la norma a fin garantizar que lo que se reconoce sea apropiado a las prácticas religiosas de los indígenas. Por su parte, el Indian Mineral Development Act, deja la libertad para que los gobiernos indígenas puedan disponer libremente de sus recursos naturales que se encuentren dentro de sus territorios. Sin embargo, pueda que ciertos gobiernos indígenas no tengan ni los recursos económicos que viabilicen la explotación de ciertos recursos naturales (como los mineros) o tampoco cuenten con la tecnología adecuada para optimizar sus operaciones. Pensando en ello, la citada norma, por ejemplo, admite que los gobiernos indígenas puedan celebrar contratos con terceros (empresas privadas) a fin de que estos puedan asumir esas deficiencias.

En el caso del Indian Gaming Regulatory Act lo peculiar de esta norma es que permite que los negocios de la industria de los casinos indígenas dentro de sus territorios estén exentos de impuestos respecto a la jurisdicción de los Estados federales a las que pertenecen. Es decir, los territorios indígenas que se encuentran dentro de la jurisdicción de los Estados federales, no aportan impuestos a estos Estados, debido a que hay una norma federal que les impide tener jurisdicción sobre ellos. Dejando entonces la libertad a los gobiernos indígenas disponer de las ganancias generadas a diversas actividades y servicios que ellos

¹³⁶ Para el año fiscal 2016, por ejemplo, algunos gobiernos indígenas como el Navajo Nation recibirán una transferencia monetaria por parte del gobierno federal la suma de \$86.4 millones y el Cherokee nation la suma de \$30 millones. Estas transferencias de dinero a favor de los gobiernos indígenas se hacen a través del programa Indian Housing Block Grants (IHBG) Verificable en: <http://indiancountrytodaymedianetwork.com/2016/03/06/tribes-decide-how-spend-indian-housing-block-grants-legacy-sovereignty-act-163642>

mismos prioricen. Sin duda, la precitada norma es una clara forma de permitir que los gobiernos indígenas puedan hacerse cargo de sus asuntos internos con recursos propios.

En esa misma línea de análisis, consideramos que el reconocimiento normativo más contundente sobre el autogobierno indígena es el Indian Self-determination and Education Assistance Act, el Native American Housing Assistance and Self Determination Act y el Tribal Self-governance Act, normatividad que permite que los gobiernos indígenas puedan administrar ellos mismos los programas y servicios provenientes de las agencias federales; es decir, autogobernarse. En ese sentido, podemos exponer dos puntos: primero, el gobierno federal hace un reconocimiento expreso que los gobiernos indios tienen el derecho al autogobierno en el extremo de reconocer y facilitar la administración de sus asuntos internos básicos (como programas sociales y servicios básicos); segundo, debido a que si bien los gobiernos indios tienen esa capacidad para asumir sus asuntos internos, es muy probable, y tal como ya lo hemos indicado, requieran de ingentes fondos económicos o asistencia técnica para encarar dichas responsabilidades. Esto implica, que no es suficiente el reconocimiento de los derechos, si no se crean las condiciones adecuadas para su ejercicio. Es allí a donde entran a tallar estas normas, que en palabras más simples disponen el financiamiento (con fondos federales) de los programas y servicios creados para los pueblos indígenas. No obstante, lo novedoso de la norma no radica en la provisión de recursos económicos, sino en el reconocimiento de que son los propios indígenas quienes deben administrar y ejecutan estos servicios y programas.

El autogobierno en los Estados Unidos, es un derecho de los pueblos indígenas, que de una situación de hecho histórico, hoy en día ha sido reconocido en la normatividad vigente de este país. En palabras de Margaret Connell (1999), mientras algunos personajes como el demócrata Ben Campbell promovían la aniquilación de la identidad indígena asimilándola a la cultura predominante, el movimiento por la libre terminación generó, por ejemplo, una crítica legitimada sobre la educación indígena por parte de los miembros de los gobiernos indios, acusando que la mala educación de sus poblaciones se debía a una falta de autonomía de sus pueblos para asumir dicha función directamente (1999:188). Acontecimientos como estos impulsaron un mayor acercamiento del gobierno federal a los problemas indígenas, y como consecuencia se crearon leyes más apropiadas a estas realidades. Y es así como se fueron aprobando un conjunto de normas que incluso puedan disponer que los gobiernos indígenas reemplacen a las agencias federales en las competencias de brindar los servicios básicos o dirigir los programas sociales; permitiéndoles un protagonismo íntegro a los mismos gobiernos indígenas para hacerse cargo de sus asuntos internos. En otras palabras, poder autogobernarse.

CAPITULO 3
EL NCAI COMO UNA GARANTÍA PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO AL
AUTOGOBIERNO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LOS EEUU



En el primer capítulo, abarcamos las generalidades del derecho a la libre determinación de los pueblos y el derecho al autogobierno indígena como un derecho humano, y como una forma de ejercer el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, para luego ubicarlo dentro de los instrumentos del derecho internacional de derechos humanos, y centrar su relación con la soberanía de los Estados y el ejercicio de otros derechos humanos.

En el segundo capítulo, expusimos el recorrido del derecho al autogobierno a través de la implementación de las diferentes políticas federales indígenas, las cuales fueron moldeando la historia del derecho a la libre determinación y autogobierno indígena en los EEUU. Asimismo, hemos precisado la forma cómo se ha reconocido este derecho en los diferentes tratados, la Constitución, los fallos de la Suprema Corte, y cómo se viene implementando este derecho en la legislación interna de este país.

En este último capítulo, presentamos al National Congress of American Indians (NCAI), como la mayor y más representativa organización indígena de los EEUU. El propósito es demostrar cómo el modelo institucional del NCAI ha contribuido en el ejercicio del derecho al autogobierno indígena en los EEUU en las últimas décadas, y cuál ha sido su rol en la implementación de las políticas federales indígenas desde su creación.

Es preciso puntualizar, además, que el propósito de la presente tesis es demostrar que el NCAI a través de su modelo institucional y la forma cómo viene articulando sus trabajos con el gobierno federal garantizaría el ejercicio del derecho al autogobierno de los pueblos indígenas en los EEUU. En ese sentido, queremos iniciar el presente capítulo con dos consideraciones puntuales: primero, el NCAI como una organización indígena agrupa a los gobiernos indígenas a través de sus representantes a lo largo y ancho de los Estados Unidos (incluyendo Alaska); y, segundo, el NCAI delibera múltiples resoluciones que son producto de un trabajo consensuado entre los gobiernos indígenas a fin de plantearle al gobierno federal y el Congreso de los Estados Unidos cuáles son las prioridades de sus pueblos, teniendo como base la soberanía, la libre determinación y autogobierno indígena.

3.1. EL NATIONAL CONGRESS OF AMERICAN INDIANS (NCAI)

El NCAI es una organización indígena, fundada en el año de 1944. Es la organización indígena más antigua, extensa y representativa de los Estados Unidos. Su objetivo principal es servir y representar a los gobiernos indígenas como un foro unificado de la voz indígena ante el gobierno federal. Se fundó en respuesta contra las políticas federales indígenas que buscaban desconocer la soberanía y el autogobierno, y como consecuencia extinguir las reservas indígenas, el estatus de gobiernos indígenas reconocidos (al buscar su asimilación

a las cultura predominante), culminar con los servicios financiados por el gobierno federal, buscar la reubicación a los miembros de los gobiernos indígenas en ciudades, y la conversión de sus tierras en propiedad privada mediante la venta a terceros.

Sin duda, la creación del NCAI respondió a una inminente necesidad de todos los pueblos indígenas en los EEUU de fortalecer sus gobiernos, el respeto de su soberanía y autogobierno; para ello presentándose como una fuerza unificada destinada a proteger los tratados existentes entre los gobiernos indígenas y el gobierno federal, defender su reconocimiento constitucional y los precedentes legales del gobierno federal (Cowger 1999:43). En palabras de Charles Wilkinson: “the NCAI was one of the first major steps in halting termination and giving life to the Self-Determination era” (2006:124). Ciertamente, el NCAI nace en una etapa en donde las políticas indígenas del gobierno de los Estados Unidos apuntaban a la terminación de estos pueblos buscando su asimilación a la cultura predominante, desconociendo así sus acuerdos previos (tratados) y desconociendo la soberanía, la libre determinación y autogobierno indígena que estos pueblos habían pregonando desde siempre.

3.1.1. El NCAI: un recorrido a la libre determinación y autogobierno

En las siguientes líneas expondremos brevemente el recorrido del NCAI, y cómo esta organización indígena, se ha visto involucrada directamente en la defensa de la problemática indígena en los EEUU, y cuál ha sido su rol en cada acontecimiento político que ha ido marcando la nueva era de la libre determinación y autogobierno de los pueblos indígenas; es decir, de la terminación a la libre determinación.

Como ya hemos expuesto en el capítulo anterior, con la aprobación del Indian Reorganization Act en 1935, se buscó restaurar las tierras de dominio indígena, y entre otras, reforzar las instituciones indígenas. Sin embargo, aunque pareciera que la situación de los pueblos indígenas entraba a una nueva era para la consolidación de su soberanía y autogobierno, en el año de 1953 se aprobó el Public Law 280, norma que promovía la asimilación indígena a la cultura predominante, reubicándola en zonas urbanas. Período que fue conocido como la era de la terminación.¹³⁷ Es así entonces, que estas dos políticas del gobierno federal marcaron un escenario muy crítico, donde un aproximado de 80 delegados de 50 gobiernos indígenas fundaron el NCAI¹³⁸. En sus inicios, la campaña del NCAI para vencer la política de terminación se enfocó en la educación y concienciación de la población americana sobre los derechos y necesidades de los pueblos indígenas, así

¹³⁷ Este período fue prominente entre los años de 1940 a mediados del años de 1960.

¹³⁸ Denver, Colorado en la Convención de Constitución llevada a cabo el 15 de noviembre de 1944.

como recordarles la obligación moral y legal que tiene el gobierno federal de proteger estos derechos (Cowger 1999:101).

El NCAI también puso al debate la participación indígena en los asuntos políticos, y el sufragio indígena¹³⁹, y en el año de 1954 convocó a una prominente Conferencia nacional en oposición a la era de la terminación de los gobiernos indígenas. Evento que fue cubierto por todos los medios de comunicación, incluyendo la BBC¹⁴⁰. Era la primera vez que una voz unificada de los pueblos indígenas se hacía escuchar de forma contundente, y una de las etapas que marcó el inicio de la era de la libre determinación y autogobierno promovida por una organización indígena. Sin embargo, en 1956, el gobierno federal aprobó el Indian Relocation Act, norma que reforzaría las iniciativas del Public Law 280, buscando la reubicación de los indígenas fuera de sus reservas, es decir, en zonas urbanas. Esta norma jugó un rol importante en el incremento de la población indígena urbana en los EEUU¹⁴¹.

En los años de 1960, la elección de John F. Kennedy como presidente de los Estados Unidos, significó para los pueblos indígenas una gran oportunidad para mejorar las políticas federales, el pensamiento y la acción indígena. Según el NCAI, la plataforma de Kennedy mostró un compromiso serio con la comunidad indígena como fue la protección de sus tierras y la integridad cultural; reforzar y mejorar los programas de salud, y las oportunidades educativas; alentar el desarrollo económico en las reservas, y anular la involuntaria terminación (extinción) de los pueblos indígenas. En palabras más sencillas, la plataforma de la administración Kennedy reflejaba la misma preocupación que el NCAI venía mostrando desde su reciente creación como organización indígena, pero lo más importante, Kennedy solicitó la intervención de los miembros del NCAI a fin de que estos consultaran con los diversos representantes de los gobiernos indígenas la elaboración de las políticas federales indígenas de forma consensuada. Según Thomas Cowger: “Most importantly, Kennedy appealed to many members of the NCAI largely because of his willingness to consult with its representatives about the formulation of Indian policy” (1999: 130)

Los indios en esta época se mostraron más determinantes para lograr la libre determinación de sus pueblos. El ex presidente Kennedy nombró a Stewart Udall (un activista indígena y allegado al NCAI) como Secretario del Interior a fin de implementar las

¹³⁹ El NCAI desde su fundación abogó inmediatamente para asegurar el voto indígena en New Mexico y Arizona. Pues si bien los indígenas obtuvieron la ciudadanía norteamericana con el Indian Citizenship Act de 1924, no todos pudieron sufragar por una confrontación entre las normas de los estados federales y la Constitución de los EEUU.

¹⁴⁰ NATIONAL CONGRESS OF AMERICAN INDIANS: consulta el 15 de marzo 2016. Verificable en <http://www.ncai.org/about-ncai/mission-history/seventy-years-of-ncai>

¹⁴¹ Norma conocida también como el Public Law 959 o Adult Vocational Training Program.

promesas al pueblo indígena, planteadas en su plataforma de gobierno. Udall, sin duda, favoreció abiertamente la protección de los pueblos indígenas y garantizó la elaboración de las nuevas políticas federales indígenas.

La participación del NCAI fue crucial en este proceso, debido a su permanente involucramiento con la administración federal a fin de lograr para los indios la igualdad ciudadana, la autosuficiencia, y la inclusión social indígena. En esa medida, NCAI enfatizó su trabajo para fortalecer el desarrollo económico en las reservas indias, mejorar el entrenamiento vocacional y laboral de los indios, mejorar los servicios sociales como la salud, educación y bienestar social que estaban a cargo del Bureau of Indian Affairs. Asimismo, las presencias indígenas organizadas habían fortalecido los objetivos planteados por el NCAI —como era la de fortalecer la soberanía y el autogobierno indígena— con las diversas convenciones convocadas apelando por la “libre determinación, y la no terminación (NCAI 2010)”.

Es así, que en el año de 1961 se llevó a cabo el American Indian Chicago Conference, una de las reuniones indígenas más representativas de aquellos tiempos, y en donde el NCAI formó parte de la planificación y desarrollo de dicho evento. El resultado de esta Conferencia trajo consigo la Declaration of Indian Purpose¹⁴², una declaración que puntualizaba la problemática y preocupación indígena sobre la soberanía y la identidad de los pueblos indígenas, reconociendo su derecho de vivir bajo sus propias costumbres y formas de vida, que se declaró de la siguiente manera:

“We, the Indian people must be governed by principles in a democratic manner with a right to choose our way of life. Since our Indian culture is threatened by the presumption of being absorbed by the American society we believe we have the responsibility of preserving our precious heritage. We believe that the Indians must provide the adjustment and thus freely advance with dignity to a better life”.

En dicha declaración también se puntualizó explícitamente el derecho inherente y originario de los pueblos indígenas al autogobierno, tal como se puede evidenciar en el siguiente extracto:

“The right of self-government, a right which the Indians possessed before the coming of the white man, has never been extinguished; indeed, it has been

¹⁴²Esta declaración reflejaba la problemática indígena de aquellos tiempos, pero su principal mensaje expresaba una oposición a la desastrosa política de terminación y reubicación indígena implantada por el gobierno federal. Para ver la Declaración completa se puede visitar la siguiente dirección web: <http://www.declarationproject.org/?p=32>

repeatedly sustained by the courts of the United States. Our leaders made binding agreements—ceding lands as requested by the United States; keeping the peace; harboring no enemies of the nation. And the people stood with the leaders in accepting these obligations. A treaty, in the minds of our people, is an eternal word”

Cabe apuntar que esta declaración fue entregada por los miembros indígenas liderada por el NCAI al presidente J.F. Kennedy, quien incluyó el contenido de dicho documento para la formulación de las políticas indígenas de su gobierno¹⁴³. La administración del ex presidente Kennedy fue la base para mejorar el desarrollo económico e industrial en las reservas indias y significó el fortalecimiento de la libre determinación indígena; aunque como presidente de los EEUU, no duraría mucho debido a su repentino asesinato, las bases sentadas por su gobierno y su acercamiento al NCAI significaron para el pueblo indígena, una esperanza de seguir con las mismas políticas (Cowger 1999: 127).

Sucediendo a J. F. Kennedy, el presidente Lyndon Johnson, y con la directa participación del NCAI, seguiría el rumbo establecido por su predecesor, fortaleciendo así la política federal indígena de libre determinación a través del liderazgo indígena. Esta medida significó un nuevo comienzo para los pueblos indígenas. Tal es así que en 1968, mediante una orden ejecutiva, se creó el National Council on Indian Opportunity (NCIO),¹⁴⁴ conformado por altos ejecutivos del gobierno federal y líderes indígenas designados directamente por el presidente de los Estados Unidos. El propósito del NCIO fue la reestructuración de los programas federales dirigidos a los indígenas, ampliar las políticas federales indígenas con la recomendación de los mismos indígenas, y asegurar que estos programas reflejen la verdadera necesidad y el deseo de la población indígena.

Y casi finalizando el gobierno de Lyndon Johnson, el Congreso de los Estados Unidos aprobó el Indian Civil Rights Act (ICRA), y tal como indica Stephen Pevar, el ICRA traería dos cosas muy importantes. Primero, esta norma confiere numerosos derechos a las personas sujetas a la jurisdicción de todos los gobiernos indígenas, y segundo, la norma autoriza a las cortes federales la protección de estos derechos en ciertos contextos, limitando así el poder y la soberanía de los gobiernos indígenas (Pevar 2012: 241)¹⁴⁵. En ese sentido, para el citado autor, el ICRA ha generado cierta controversia en la población

¹⁴³ Estas políticas fueron reflejadas en el Johnson's Great Society programs. Un programa del gobierno que tenía como propósito fundamental la eliminación de la pobreza y la injusticia racial.

¹⁴⁴ El NCIO, involucró muchas agencias federales como salud, educación, agricultura, desarrollo urbano, comercio, trabajo, y entre otros hasta que en 1974 fue concluido en sus funciones.

¹⁴⁵ Por ejemplo, en el caso de una orden de detención que pesa sobre cualquier persona (indígena o no) dentro de una reserva, esta puede interponer la acción de Hábeas Corpus ante una Corte Federal.

indígena. Por ejemplo, un punto que observó el NCAI fue lo relacionado al derecho a la religión, debido a que la religión y los líderes religiosos siempre han jugado un rol muy importante en el gobierno indígena, mientras la Constitución de los Estados Unidos establece que el gobierno y la religión deben mantenerse separados¹⁴⁶.

Según Michael Lacy, más adelante con el gobierno de Richard Nixon, el NCAI tuvo una participación de menor alcance debido a que el Congreso de los Estados Unidos tuvo una posición mixta sobre la aprobación de las nuevas políticas federales indígenas impulsadas por Nixon (en Deloria 1985: 94-97). Por su lado, el NCAI, que no solo crecía en miembros, también se iba posicionando como una importante organización indígena en los EEUU para garantizar el respeto de la soberanía y la libre determinación del pueblo indígena.

En la década de los años setenta, se aprobaron importantes normas sobre la libre determinación y autogobierno indígena como son, las ya nombradas en el capítulo anterior, Indian Self Determination Act, seguido por el Indian Health Care Improvement Act, el American Indian Religious Freedom Act y el Indian Child Welfare Act. Estas normas significaron un gran avance para el pueblo indígena en el ejercicio del autogobierno, y el reconocimiento de los gobiernos indígenas como verdaderas naciones soberanas, logrando asumir el control de sus propios asuntos internos, y de aquellos que siempre habían sido administrados por el gobierno federal.

Ante esta favorable situación por el que atravesaban los pueblos indígenas, el ex presidente Gerald Ford, también mantuvo un interés en particular en el reconocimiento de la importancia del NCAI, y del trabajo que venía desplegando de forma permanente para fortalecer la soberanía y el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. En su discurso ante el Congress of Indian Affairs de 1976 sostuvo: "I am strongly opposed to termination. Self-determination means that you can decide the nature of your tribe's relationship with the federal government within the framework of the Self-Determination Act, which I signed in January of 1975 (NCAI 2005:2)"

Cabe precisar que ya desde la década de los sesenta, el NCAI se había establecido como un actor importante en la esfera gubernamental, siendo un foro organizado y representativo de los gobiernos indígenas para las consultas en la formulación de las nuevas políticas indígenas en los EEUU. Siendo solicitados por el gobierno federal para su asistencia técnica

¹⁴⁶ Es preciso indicar que el ICRA confiere a las personas sujetas a la jurisdicción indígena (indígenas o no) casi todos los derechos civiles que se encuentran en la Constitución de los Estados Unidos. Casi todo, por ejemplo, se pudo prever que las personas (no indias) que vivieran en las reservas estarían limitadas a votar y asumir cargos oficiales que solo corresponden a los indígenas, sin precisamente discriminarlos.

y asesoría en la formulación de las políticas indígenas tal como sucedió con los ex presidentes J. F. Kennedy y Richard, Nixon¹⁴⁷.

Ya el año de 1983, el ex presidente Ronald Reagan junto a la asistencia y asesoría del NCAI, emitió el American Indian Policy Statement¹⁴⁸, repudiando la vieja política de terminación, reafirmando el estatus de gobierno de los pueblos indígenas, disponiendo el desarrollo económico en las reservas indias, y fortaleciendo la política de libre determinación reconocida con el Indian Self Determination Act. En este escenario, el rol del NCAI también fue la de defender los derechos medio ambientales y la administración de recursos propios, lo que trajo como resultado, por ejemplo, la aprobación del Indian Gaming Regulatory Act (NCAI 2005).

En la década de los noventa, el NCAI consolidó más aún su participación con el gobierno federal. En esta etapa, promovió iniciativas para el acceso a la vivienda y la protección de los lugares sagrados indígenas invocando el derecho a la libre determinación de sus pueblos. En 1996, el Congreso de los Estados Unidos aprobó el Native American Housing Assistance and Self Determination Act; mientras el gobierno federal emitió el Executive Order on Sacred Sites Protection¹⁴⁹. En el reporte denominado Seventy Years of NCAI se deja evidencia del incesante trabajo que venía realizando el NCAI en esta década: "NCAI was closely involved in advocating for passage of the Native American Housing Assistance and Self-Determination Act in 1996, which gave tribes expanded self-determination authority over significant housing resources. NCAI stood at the forefront of increasingly visible political participation by tribes over the course of the decade"¹⁵⁰

En las siguientes décadas, el NCAI tuvo una mayor participación en los asuntos de jurisdicción indígena, los procesos de consulta, la soberanía, la libre determinación y el autogobierno. Tal es así que en el 2000, por ejemplo, el ex presidente Bill Clinton, con la asesoría del NCAI, emitió la Executive Order on Consultation and Coordination with Tribal Governments, reafirmando la responsabilidad que tiene el gobierno federal para llevar a cabo los procesos de consulta en el desarrollo de políticas federales que tengan implicancia con los gobiernos indígenas. En este escenario, y a fin de reforzar el trabajo que venía

¹⁴⁷ Información verificable en: <http://www.ncai.org/about-ncai/mission-history/seventy-years-of-ncai>

¹⁴⁸ Esta política fue diseñada como una forma de extender los alcances del Indian Self Determination Act, y reconocer la innata capacidad que tienen los gobiernos indígenas de relacionarse de gobierno a gobierno con todas las instancias ejecutivas del gobierno federal. Verificable en: <https://www.cms.gov/Outreach-and-Education/American-Indian-Alaska-Native/AIAN/Downloads/1983-President-Ronald-Reagan%E2%80%99s-American-Indian-Policy-PDF.pdf>

¹⁴⁹ Executive Order 13007 de 1996. Designado para proteger los lugares sagrados de los pueblos indígenas en los Estados Unidos, así como sus prácticas religiosas.

¹⁵⁰ NATIONAL CONGRESS OF AMERICAN INDIANS: Seventy Years of NCA. Visitado el 15 de marzo de 2016. Verificable en: <http://www.ncai.org/about-ncai/mission-history/seventy-years-of-ncai#1950>

realizando con el ejecutivo, el NCAI creó y lanzó una serie de iniciativas dirigidas a fortalecer y garantizar la soberanía indígena, la libre determinación y autogobierno, y el sufragio indígena.

Estas iniciativas fueron denominadas como el Tribal Sovereignty Protection Initiative, el NCAI Policy Research Center¹⁵¹ y el Native Vote. Con ellas el NCAI buscó no solo fortalecer su institucionalidad como organización indígena, sino garantizar que la voz unificada de la comunidad india pueda ser escuchada y tomada en cuenta para la formulación de las políticas que pudieran afectar los intereses de sus gobiernos.

El crecimiento progresivo del NCAI también permitió que en el 2009 se diera finalmente apertura a la tan anhelada Embajada de los Gobiernos Indígenas (*Embassy of Tribal Nations*)¹⁵², recordando al pueblo norteamericano que los pueblos indígenas tienen el estatus de gobierno y como tal deben mantener esa relación de gobierno a gobierno con todas las instancias ejecutivas del gobierno federal, los Estados federales, la Casa Blanca y el Congreso de los EEUU. El NCAI define esta relación de la siguiente manera: “Tribal nations are part of the unique American family of governments, *nations within a nation*, as well as sovereign nations in the global community of nations” (NCAI 2005:5). Nuestro planteamiento inicial fue que los pueblos indígenas son considerados como pueblos dependientes dentro de un Estado independiente; mientras la mayor organización indígena de los Estados Unidos, reconoce también que los gobiernos tribales en este país son: *nations within a nation*¹⁵³, entendiéndose que los pueblos indígenas en los EEUU han adoptado diferentes denominaciones como naciones, rancherías, aldeas, pueblos, etc, pero una vez tengan el reconocimiento del gobierno federal adquieren el estatus oficial de *Tribal Governments*, con capacidad para relacionarse de gobierno a gobierno con el gobierno de los EEUU.

Un año más tarde, en el 2010, el ex presidente Obama anunció ante el White House Tribal Nations Conference¹⁵⁴ (un evento nacional organizado por el NCAI) que el gobierno de los EEUU replanteaba su posición sobre la DNUDPI al manifestar lo siguiente: “[...] *And today I can announce that the United States is lending its support to this declaration*”. Agradeciendo, asimismo, el trabajo y las iniciativas que ha venido realizando el NCAI a lo largo de los años

¹⁵¹ Esta iniciativa, por ejemplo, tiene como propósito dotar a los miembros y representantes de los gobiernos indígenas con conocimiento e información que les permita, de manera estratégica, intervenir en la formulación de las políticas indígenas impulsadas por el gobierno federal.

¹⁵² Cabe indicar que el NCAI y la Embassy of Tribal Nations tienen la misma sede en Washington DC.

¹⁵³ NATIONAL CONGRESS OF AMERICAN INDIANS. Tribal Nations & The United States: An introduction. Visitado el 12 de setiembre de 2015.

¹⁵⁴ Es una cumbre donde todos los líderes y representantes indígenas se reúnen con la administración del gobierno federal para discutir los asuntos más importantes que tengan que ver con los pueblos indígenas en los EEUU.

para fortalecer la soberanía y autogobierno indígena en los EEUU. En esa medida, acotó: [...] *“What matters far more than words —what matters far more than any resolution or declaration— are actions to match those words. And that’s what this conference is about”*¹⁵⁵. Las declaraciones del presidente Obama, permitieron que hoy en día el NCAI no solo pueda garantizar el respeto de los derechos de los indígenas en este país, sino también permitan la apertura de espacios de diálogos y debates con otras organizaciones indígenas alrededor del mundo¹⁵⁶.

En el 2015, y a puertas de culminar el gobierno del presidente Obama, el escenario se pone nuevamente expectante debido a la incertidumbre que genera para el pueblo indígena en caso la nueva administración plantee nuevas políticas que rompan el estable escenario político del cual gozan los gobiernos indígenas con la actual administración. Llama la atención, por ejemplo, que en octubre del 2015, el republicano Rob Bishop, representante del House Committee on Natural Resources, del Congreso de los EEUU, introdujo el proyecto de ley Tribal Recognition Act, estableciendo que el Congreso de los EEUU es la única autoridad que puede reconocer a los pueblos indígenas como gobiernos indígenas, y no el Bureau of Indian Affairs, como lo hace en la actualidad. Pues el actual reconocimiento federal de los gobiernos indígenas es una competencia del Congreso y no del Ejecutivo¹⁵⁷.

Ante esta situación, y mi inquietud de cuál sería la posición del NCAI sobre el particular, la Directora Ejecutiva, Jacqueline Jhonson, me manifestó lo siguiente: “we haven't openly opposed it, mainly because we didn't want to bring attention to it, but we don't support it because it would limit the powers of the secretary of the interior¹⁵⁸”. Ciertamente, de aprobarse esta iniciativa normativa, el Secretario del Interior perdería esa facultad del reconocimiento federal; es decir, reconocer a los pueblos indígenas como gobiernos indígenas, asumiendo esa exclusiva autoridad el Congreso de los EEUU, lo que a mi parecer podría incluso dificultar la situación del pueblo indígena en los EEUU por la complejidad que implicaría llevar un caso de reconocimiento ante el Congreso de los EEUU.

Con todos estos antecedentes expuestos, podemos plantear que el trabajo del NCAI es incesante y cobra mayor fuerza, pues encamina su trabajo para proteger y garantizar la

¹⁵⁵THE WHITE HOUSE: Remarks by the President at the White House Tribal Nations Conference, 2010. Visitado el 20 de febrero de 2016: verificable en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/12/16/remarks-president-white-house-tribal-nations-conference>

¹⁵⁶Por ejemplo, en el 2011, el NCAI llevó a cabo un foro histórico cuando el National Congress of Australia's First Peoples y el Assembly of First Nations se juntaron para debatir los asuntos relacionados a la problemática indígena internacional.

¹⁵⁷HOUSE COMMITTEE ON NATURAL RESOURCES: Press release, octubre, 2015. Visitado el 05 de enero de 2016. Verificables en : <http://naturalresources.house.gov/newsroom/documentsingle.aspx?DocumentID=399512>

¹⁵⁸Esta conversación se realizó vía Skype, el 7 de marzo del 2016.

soberanía, y el autogobierno indígena. También busca mejorar las relaciones por parte de los gobiernos indígenas con el Congreso y las instancias ejecutivas del gobierno federal. Dando así lugar al desarrollo de una nueva política de libre determinación y autogobierno, y, por ende, culminar también con esa larga y desprestigiada política de paternalismo federal sobre los gobiernos indígenas, lo que en gran medida va a significar para los indígenas no solo el fortalecimiento de sus gobiernos, sino también un crecimiento económico importante. Significa, que si bien el crecimiento económico de los gobiernos indígenas aún tiene un largo recorrido por delante, su tendencia general manifiesta un crecimiento positivo (NCAI 2013:4).

Asimismo, el NCAI ha enfocado su trabajo en posicionar a los gobiernos indígenas en una condición en la que ellos puedan relacionarse a un nivel de gobierno a gobierno con la instancia ejecutiva. Y así se pueda dejar atrás esa política prejuiciosa de que los indios eran incapaces de conducir por su cuenta los servicios gubernamentales más básicos sin la dirección y control del gobierno federal (The Harvard Project on American Indian Economic Development 2008:55). Añadiendo a la cita, la creencia de una infundada incapacidad del pueblo indígena a poder autogobernarse.

En esa medida, el NCAI, siempre ha orientado su trabajo en la necesidad de buscar la unidad y cooperación entre los gobiernos indígenas a fin de proteger sus tratados y derechos de soberanía que permita a los gobiernos indígenas relacionarse con el gobierno federal como auténticos gobiernos. Asimismo, desde su fundación, el NCAI ha trabajado informando al público y al Congreso de los Estados Unidos sobre los derechos de los indios americanos y los Nativos de Alaska¹⁵⁹, así como la capacidad que tienen los gobiernos indígenas de autogobernarse y elaborar sus propias políticas de gobierno, y toma de decisiones como gobiernos soberanos¹⁶⁰.

En la actualidad el NCAI es la principal y más importante organización nacional del gobierno indígena, posicionándose en el monitoreo de la política federal, asegurando la participación política de sus miembros ante las mismas instancias de los gobiernos indígenas y el gobierno federal, y coordinando esfuerzos a fin de informar las decisiones federales que afecten los intereses de sus gobiernos. Con un trabajo incesante para asegurar los derechos y beneficios que les corresponden como gobiernos indios, que les permita asegurar las futuras generaciones e iluminar al público norteamericano para el mejor

¹⁵⁹ La denominación Indios Americanos es propia de los pueblos indígenas de los Estados Unidos, todos los documentos del Gobierno Federal y regulación legal se refieren como *American Indians* y *Alaska Native*. En realidad, no hacen otra referencia sino a las personas indígenas y nativas de este país.

¹⁶⁰ Las naciones tribales son Gobiernos y sus miembros nativos ciudadanos de estas entidades políticas, como también ciudadanos de los Estados Unidos.

entendimiento de su gente y su realidad; preservando los derechos reconocidos en los tratados y acuerdos con el gobierno de los Estados Unidos; y promoviendo el beneficio común de los Indios americanos y los Nativos de Alaska.

Ahora, nos preguntamos, ¿en qué medida influye el apoyo o la oposición del NCAI sobre las políticas federales indígenas, y cómo este trabajo se ve reflejado en garantizar el derecho al autogobierno? A la fecha, podemos decir que la presencia del NCAI ante el gobierno de los Estados Unidos es fundamental para moldear las políticas federales indígenas que favorezcan sus intereses u oponerse organizadamente ante una eventual decisión del gobierno que evidencie un perjuicio a sus intereses. En ese sentido, el NCAI propone, a través de resoluciones, cuáles son las principales prioridades y problemáticas que deben ser asumidas por las instancias ejecutivas del gobierno federal, pero enfocando el esfuerzo general en garantizar la soberanía y el autogobierno indígena en todo el país. Esto, sin duda, se evidencia con las múltiples iniciativas de índole legal, político, y económico que viene promoviendo el NCAI, iniciativas que se han convertido en un trabajo rutinario y casi indispensable para el gobierno federal, pues cada decisión que vaya a ser tomada que afecte o beneficie a la comunidad indígena debe ser consultada y consensuada en un foro indígena como es el NCAI.

3.1.2. Iniciativas del NCAI para el ejercicio del autogobierno

En la actualidad el NCAI tiene iniciativas diversas como el Indian Country Counts¹⁶¹, Indian Country Works¹⁶², Native Vote¹⁶³, Native American Heritage Month¹⁶⁴, Proud to Be, The White House Tribal Nations Conference, The State of Indian Nations, y entre otras. Estas campañas están orientadas básicamente a promover el interés colectivo de los pueblos indígenas para fortalecer la construcción de sus gobiernos de manera unificada y continua, generar la conciencia pública sobre la importancia de los pueblos indígenas en la construcción del pueblo norteamericano, y acaparar el interés de las instancias ejecutivas del gobierno a fin de que se prioricen sus demandas actuales.

¹⁶¹ Una iniciativa que buscó asegurar el registro de los indígenas en reservas para ser considerados en el registro de los censos nacionales.

¹⁶² Es un centro de información que ha promovido el NCAI con la finalidad de facilitar a los gobiernos indígenas con información que les permita participar en los proyectos y programas que el gobierno federal ofrece a la comunidad india.

¹⁶³ Sin duda, uno de los primeros trabajos que realizó el NCAI después de su creación fue abogar por el sufragio indígena, lo que permitió en gran medida garantizar la participación de la comunidad indígena en la construcción de sus gobiernos.

¹⁶⁴ Esta iniciativa está orientada a celebrar la cultura, las tradiciones, y la historia indígena, así como educar al público en general de la existencia de los pueblos indígenas en los EEUU, concienciando al público a cerca de todo el proceso histórico por lo que han atravesado los pueblos indígenas desde el proceso de colonización y la independencia de los EEUU.

En el 2001 el NCAI inició el Tribal Sovereignty Protection Initiative en respuesta a una serie de decisiones de la Suprema Corte de los EEUU que amenazaban con eliminar los precedentes judiciales de la jurisdicción indígena¹⁶⁵. Para ello el NCAI conjuntamente con la Nación Navajo, convocó a todos los líderes indígenas a fin de desarrollar un plan en defensa de la soberanía, libre determinación y jurisdicción indígena (The Harvard Project on American Indian Economic Development 2008: 373).

Esta iniciativa se desarrolló como el Tribal Supreme Court Project y tuvo como finalidad monitorear y garantizar la defensa, y representación adecuada a todos los litigios entre los miembros de los gobiernos indígenas y el gobierno federal en donde se podrían evidenciar riesgos significativos a la soberanía y libre determinación del pueblo indígena para lo cual se buscó la asociación de más de 200 abogados especializados en leyes indígenas en los EEUU liderados por el Native American Rights Fund (NARF)¹⁶⁶. Para el NCAI este proyecto es de vital importancia pues garantiza la existencia de los gobiernos indígenas como culturas diferentes y originarias, así como garantiza la soberanía, la libre determinación y jurisdicción indígena.

Otra de las iniciativas que busca fortalecer la soberanía y el autogobierno de los pueblos indígenas en los EEUU es el State of Indian Nations, donde el presidente del NCAI delibera un contundente mensaje de la voz unificada del pueblo indígena dirigido al Congreso, ejecutivos del gobierno federal, a los líderes indígenas y la ciudadanía en general a fin de que se puedan priorizar las necesidades indígenas, fortalecer las relaciones de gobierno a gobierno, y compartir la visión y el futuro del pueblo indígena. Cabe precisar que el State of Indian Nations se lleva a cabo en la misma semana del State of Union, donde el presidente de los EEUU no solo hace un reporte anual de la situación y los avances de la nación, sino también precisa su agenda legislativa y las prioridades nacionales que deben ser abordadas. Un acontecimiento propicio para que los gobiernos indígenas también puedan hacer llegar su voz unificada al gobierno federal y el congreso de los EEUU.

En ese orden, en las diferentes deliberaciones que ha realizado el NCAI durante el State of Indian Nations, ha precisado una firme posición por la defensa de la libre determinación y

¹⁶⁵ NARF: Tribal Supreme Court Project. Visitado el 30 de abril de 2016. Decisiones de la Suprema Corte de los EEUU en el 2000, en los casos *Atkinson Trading Co. v. Shirley*, donde la Corte dispuso que los gobiernos indígenas no tienen autoridad para imponer impuestos a los negocios de personas no indígenas dentro de sus reservas, y el caso *Nevada v. Hicks* donde la Corte decidió que los gobiernos indígenas no tienen jurisdicción sobre los casos iniciados por miembros indígenas en contra de personas no indias por los daños causados a sus tierras dentro de sus reservas. Para ver más sobre los alcances de este proyecto. Verificable en: <http://sct.narf.org/>

¹⁶⁶ Esta organización provee la asistencia legal a los gobiernos indígenas, organizaciones e individuos indígenas en todo el país. Fue fundada en 1971, y tiene su sede en Boulder Colorado, y oficinas en Alaska y Washington.

autogobierno indígena, evidenciando su incesante esfuerzo para lograr el respeto y el reconocimiento continuo de este derecho fundamental. En ese contexto, consideramos pertinente mostrar algunos extractos que evidencian el arduo trabajo que ha venido realizando el NCAI, a lo largo de los años, con un especial énfasis en la soberanía de los gobiernos indígenas y la libre determinación de sus pueblos, este último expresado en la forma del autogobierno indígena:

En el 2003, el ex presidente del NCAI Tex Hall, deliberó:

“After generations of disastrous federal policies toward Indians, policies including forced removal, forced assimilation, and termination of tribal identity, America officially recognized, during the Nixon administration, that the best decision makers for Indian Country are tribal governments themselves. Under that self-determination policy, tribes have been increasingly able to re-take control of our own destinies”.¹⁶⁷

En el 2007, el ex presidente del NCAI, Joe García declaró: “Today tribes are governments with budgets and responsibilities comparable to state governments, and we have become much more self-sufficient than we were in the past. As I traveled the country this past year, I heard from many tribal leaders about their efforts to improve the effectiveness of their governments¹⁶⁸.”

En el 2010, el ex presidente del NCAI Jefferson Keel, a quien tuve la oportunidad de conocer, puntualizó lo siguiente: “The federal policy of Tribal Self-Determination has unleashed the creative energies of our people, and today more and more tribes are full-service governments taking responsibility for education, health, police, courts, the vitality of their natural resources, and fostering an environment for economic development”¹⁶⁹

En el 2016, el ex presidente del NCAI Brian Cladoosby, declaró: “I could go on and on. While there are many legal and ethical reasons to strengthen tribal self-determination there is also a practical reason: it works. President Obama has certainly embraced this concept –

¹⁶⁷ STATE OF INDIAN NATIONS. “Mapping a Course for the Seven Next Generations”. 2003. Consulta 12 de enero de 2016. Verificable en: http://www.ncai.org/resources/ncai-publications/2003_SOIN_Speech.pdf

¹⁶⁸STATE OF INDIAN NATIONS: “The Pride of Our Nations. Many Tribes, One Voice”. 2007. Consulta 12 de enero de 2016. Verificable en http://www.ncai.org/resources/ncai-publications/2007_SOIN_Speech.pdf

¹⁶⁹STATE OF INDIAN NATIONS: “Sovereignty and the Future of Indian Nations”. 2010. Consulta 12 de enero de 2016. Verificable en: http://www.ncai.org/attachments/Testimonial_mFyKzTBbinnLZAeOHdFmYvHkGDHFzsaBEGIYJPNqb usBxJsZDur_8th_Annual_State_of_Indian_Nations_Address_2010.pdf

as President Nixon did. We expect the next president and the next Congress to work with us, to build on this progress”¹⁷⁰.

Sin duda, el State of Indian Nations del NCAI es una especial oportunidad para los gobiernos indígenas que les permite posicionar políticamente los intereses del pueblo indígena en los EEUU a nivel nacional, evidenciando categóricamente que la voz de su presidente es la voz unificada de sus gobiernos dirigido ante otro gobierno.

Por otra parte, el NCAI también cuenta con programas educativos dirigidos a la población juvenil indígena, a fin de fortalecer la identidad, la cultura y las tradiciones de sus pueblos ante una inminente cultura predominante occidentalizada donde la población juvenil es la más vulnerable. Tan es así que el Native Youth Programs cumple una función permanente para educar a la población juvenil en el fortalecimiento de sus valores y formas de vida propias. Asimismo, esta iniciativa ha logrado expandirse más allá de los alcances cuando en el 2011 y el 2012, el NCAI organizó conjuntamente con el Ministerio de Justicia el National Indian Youth Summit buscando el apoyo a la población juvenil indígena como el futuro de la construcción sus gobiernos generacionales.

Asimismo, de los problemas políticos más importantes que tienen los pueblos indígenas, el NCAI ha puntualizado su trabajo a fin de posicionar a los gobiernos indígenas como actores directos en la formulación de las políticas federales indígenas en los EEUU. Tal es así, que el trabajo del NCAI es incesante y permanente sobre los asuntos relativos a la comunidad y cultura, desarrollo económico y comercio; educación, salud, y servicios; tierras y recursos naturales; y la consolidación de la soberanía, y autogobierno.

El estatus de gobierno que se les ha otorgado a través del reconocimiento federal les permite relacionarse de gobierno a gobierno con las instancias ejecutivas del gobierno federal. Sin embargo, este es uno de los principales problemas por el que atraviesan los gobiernos indígenas, y para lo cual la consolidación del autogobierno es esencial a fin de continuar protegiendo su cultura, tradiciones, e identidad indígena en una sociedad eminentemente predominante de corte occidental. Asimismo, les permite consolidar el crecimiento de su economía debido a que ellos pues disponer de sus propios recursos y de acuerdo a sus necesidades (The Harvard Project on American Indian Economic Development 2008:359)

¹⁷⁰STATE OF INDIAN NATIONS. “A Moment of Progress and Promise”. 2016. Consulta: 15 de enero de 2016. Verificable en: http://www.ncai.org/resources/2016_State_of_Indian_Nations_Address_-_Final_Press_.pdf

Otras iniciativas importantes en las que viene trabajando permanentemente el NCAI, son las Convenciones Anuales, la Conferencia de Mitad de Año, la Sesión de Invierno del Consejo Ejecutivo y las reuniones que pueda convocar el Comité Ejecutivo. Entre ellas, la convención anual, se realiza en dos conferencias anuales, que se dan de forma descentralizada. Aquí se discuten, entre los representantes y delegados de cada gobierno indígena, los asuntos políticos, económicos, ambientales, legales, administrativos y sociales más importantes que deberán ser priorizados y decididos a través de resoluciones¹⁷¹.

Antes de realizarse las convenciones anuales cada gobierno indígena deberá discutir y evaluar, junto a sus representantes regionales, qué asuntos deben ser tratados para que sus representantes prioricen los trabajos realizados en los Sub Comités y Comités especializados en donde se debaten y elaboran las resoluciones, y sean finalmente presentados ante la Convención Anual para su aprobación. Este proceso, sin duda, realiza la participación política democrática de todos sus miembros donde cada gobierno indígena, en igualdad de condiciones, tiene la posibilidad de presentar sus demandas ante una instancia mayor que lo representará finalmente ante el gobierno federal. Por ejemplo, en la Convención Anual del 2014 se puso énfasis en la promoción de una próspera y segura comunidad indígena a través del autogobierno y la soberanía de los gobiernos indígenas, llevando esta demanda ante la administración del presidente Obama¹⁷².

3.2. EL ROL DEL NCAI EN EL EJERCICIO DEL DERECHO AL AUTOGBIERNO INDÍGENA

Por más de 70 años el NCAI ha guiado una incesante lucha para preservar y proteger la soberanía indígena y la libre determinación, actuando como un foro que agrupa a los gobiernos indígenas para desarrollar consensos unificados sobre las preocupaciones comunes que aquejan a sus gobiernos.

La tarea de reunir a los gobiernos indígenas para diseñar las políticas que promueven los intereses comunes entre sus gobiernos es sencillamente igual al trabajo que realiza el gobierno federal o el Congreso, pero al igual que estas instituciones el trabajo que realiza el NCAI es totalmente necesario (The Harvard Project on American Economic Development 2008:373)

En ese orden, a continuación mencionamos algunas de las múltiples resoluciones que el NCAI ha deliberado priorizando los asuntos que interesan a la comunidad indígena en los

¹⁷¹ Documento final que prioriza las necesidades indígenas, y es llevada ante el gobierno federal como la voz unificada de la demanda indígena en los EEUU.

¹⁷² Remarks by U.S. Secretary of the Interior Sally Jewell at the White House Tribal Nations Conference, 2014.

EEUU. Y si bien, las resoluciones son la evidencia de que el modelo institucional del NCAI, garantizaría el ejercicio del derecho al autogobierno de los pueblos indígenas en los EEUU, estas no serían viables sin el constante y arduo trabajo que viene realizando día a día el NCAI a través de sus distintas iniciativas, campañas y actividades dirigidas a fortalecer sus tradiciones, cultura, identidad, formas de vida propias, y sobre todo el fortalecimiento de la soberanía y la libre determinación de sus pueblos expresado en la forma del autogobierno.

Asimismo, es preciso evidenciar que la creación del NCAI ha significado un cambio importante en el rumbo de la historia indígena; es decir, haber promovido el giro de una inminente era de terminación a una prometedora era de libre determinación de la cual gozan los pueblos indígenas al día de hoy. Al respecto Cowger expone lo siguiente: “the NCAI withstood the strain of compulsory termination. Rejecting the forced nature of the policy and asserting the right of Indian communities to control their own destinies, the NCAI launched an unprecedented drive in the postwar years to defeat or modify the coercive termination program” (Cowger 2001: 99).

3.2.1. Las Resoluciones del NCAI

Son los principales instrumentos políticos que el NCAI utiliza para expresar la posición consensuada de sus miembros indígenas sobre asuntos indígenas y las políticas federales indígenas. Esto abarca los asuntos administrativos, ambientales, sociales, legales, litigios o asuntos políticos que afecten el bienestar y el derecho de los indios americanos y nativos de Alaska. Para adoptar las resoluciones, previamente, los líderes y representantes de los gobiernos indígenas deben haber discutido y consensuado las principales prioridades que demandan sus pueblos y los asuntos políticos más apremiantes en los cuales deben incidir y generar presión social. De las muchas propuestas elevadas ante las conferencias anuales, solo las más votadas (con voto mayoritario) llegan a convertirse en resoluciones¹⁷³.

A través de estas resoluciones, los gobiernos indígenas demandan a las instancias ejecutivas del gobierno federal aquellos asuntos que su población en general ha priorizado, facilitando así al gobierno federal la formulación de las políticas de gobierno, que finalmente se manifiestan en diversos programas y servicios en beneficio de los indígenas. Estos programas y servicios incluyen los asuntos relacionados a la educación, salud, desarrollo económico, energía, manejo de sus tierras, infraestructura, y los programas sociales en

¹⁷³NATIONAL CONGRESS OF AMERICAN INDIANS: Resolutions. Consulta: 12 de abril de 2016. El NCAI define a sus Resoluciones de la siguiente manera: A resolution is one of the policy mechanisms utilized by NCAI to express the consensus positions of member tribes on tribal, federal, state, and/or local legislation, litigation, or policy matters that affect the welfare and rights of American Indian and Alaska Native governments or communities. Verificable en: <http://www.ncai.org/resources/resolutions-home>

general. En palabras más simples, el desarrollo de estas resoluciones, aporta en gran medida el fortalecimiento y la institucionalización del autogobierno, pues los gobiernos indígenas en los EEUU tienen, al día de hoy, —y como resultado del arduo trabajo que vienen realizando de forma organizada y unificada— mucho mayor dominio de la administración de sus asuntos internos a diferencia de décadas anteriores donde, por ejemplo, la última política perversa del gobierno federal de la década de los cincuenta, casi concluyó con la existencia de los pueblos indígenas en los EEUU¹⁷⁴.

A continuación presentamos un número de resoluciones que el NCAI ha venido adoptando en las últimas décadas a través de sus convenciones anuales a fin de garantizar la soberanía y el ejercicio del derecho al autogobierno indígena en los Estados Unidos, precisando que si bien es cierto estas resoluciones, no llevan como título el derecho a la libre determinación y el autogobierno indígena, el fundamento y los asuntos que generalmente priorizan los indígenas son precisamente aquellos que se realizan a través del ejercicio del derecho a la libre determinación expresado en su forma autogobierno.

NCAI. Resolución SPO-01-96	Adoptada en la Convención Anual del 2001 Título: Increased Funding Levels for Indian Health Service
Comité de Economic, Finance and Community Development.	
Esta resolución tuvo como propósito contribuir al pedido de la comunidad indígena en los Estados Unidos para mejorar los niveles de financiamiento en los servicios básicos como la salud indígena. Precisamente es en este año que el Congreso de los Estados Unidos aprueba el Native American Housing Assistance and Self Determination Act, norma implementada por el gobierno federal para transferir a los gobiernos indígenas la asistencia económica para la construcción de sus viviendas.	
NCAI. Resolución SD-02-32	Adoptada en la Convención Anual del 2002 Título: Fighting for Rights of Tribes to Participate in Political Process
Responsable: Sub Comité Human, Religious and Culture	
Esta resolución buscaba promover el derecho de los pueblos indígenas a participar en los procesos políticos de los Estados Unidos, y que a la letra dice resuelve: <i>“NOW THEREFORE BE IT RESOLVED, that the NCAI will actively work to oppose any Federal or State legislation or legislative proposals which attempt to limit the rights of tribes to fully participate in the political process”</i> ¹⁷⁵	

¹⁷⁴ Nos referimos a la era de la terminación implantada con el Public Law 280.

¹⁷⁵ NATIONAL CONGRESS OF AMERICAN INDIANS. Resolutions. Visitado el 16 de marzo de 2016. Verificable: http://www.ncai.org/attachments/Resolution_EuiiwdJrCupJvHLJePNplxNLSyhyTGqURgjbFnKcvhvwCziXJdu_032.pdf

NCAI. Resolución SD-02-71	Adoptada en la Convención Anual del 2002 Título: Oppose Diminishment or Disestablishment of any Indian Reservation or Indian Lands
Responsable: Sub Comité de Jurisdiction and Tribal	
Esta resolución buscaba oponerse a la reducción o la extinción de las reservas indias en los Estados Unidos; es decir, buscaba defender los territorios indígenas reconocidos por el mismo gobierno federal, y que a la letra dice: <i>“BE IT FURTHER RESOLVED, that the NCAI urges the Department of Interior and the US Department of Justice to vigorously oppose any diminishment or disestablishment of Indian reservations or Indian lands in the United States and assist target tribes in their defense¹⁷⁶”</i>	
NCAI. Resolución SAC-06-58	Adoptada en la Convención Anual del 2006 Título: Reaffirm Native Languages and Culture in Indian Education
Responsable: Sub Comité de Education	
El propósito de esta resolución fue la de promover y reafirmar a las lenguas nativas y las realidades culturales en la educación indígena, que en su parte resolutive dice: <i>“NOW THEREFORE BE IT RESOLVED, that the NCAI does hereby request that the National Indian Education Associations and National Congress of American Indians collaborate with the U.S. Department of Education to reaffirm the goal for providing for the culturally related academic needs of our Indian students, with a priority on Native languages and culture¹⁷⁷”</i>	
NCAI. Resolución DEN-07-40	Adoptada en la Convención Anual del 2007 Título: Request Government to Government Consultation with the Attorney General, the United States Attorneys and the Director of the Federal Bureau of Investigation
Responsable: Comité de Jurisdiction and Tribal	
Con esta resolución el NCAI solicitó un proceso de consulta (de gobierno a gobierno) con el Fiscal General de los Estados Unidos y el Director del Federal Bureau of Investigation (FBI), resolviendo lo siguiente: <i>“BE IT FURTHER RESOLVED, in preparation for the consultation requested by Attorney General, the United States Attorneys and the Director of the Federal Bureau of Investigation, the US Attorney’s Offices and the FBI shall provide written reports providing statistical data on the reporting, investigating and prosecution rates of all crimes with specific information on the assault and rape of adult native women”</i>	
Comentario:	

¹⁷⁶NATIONAL CONGRESS OF AMERICAN INDIANS. Resolutions. Visitado el 16 de marzo de 2016 Véase: http://www.ncai.org/attachments/Resolution_khYUAEMMpsSkWKGhYItFLkojJTyGoBodnHQvzkzNWBnGUOrVqisu_071.pdf

¹⁷⁷NATIONAL CONGRESS OF AMERICAN INDIANS. Resolutions. Visitado el 16 de marzo de 2016: http://www.ncai.org/attachments/Resolution_vXmyWHkkPyhIRtoaWFRlbaabvQxKvwtBUoZCKcpvGUnHEYMovTO_SAC-06-058.pdf

NCAI. Resolution DEN-07-071	Adoptada en la Convención Anual, 2007 Título: Opposing Legislation Terminating the Government-to-Government Relationship of Federally Recognized Indian Tribes and Nations
Sub Comité: Jurisdiction & Tribal	
El NCAI consideró que esta iniciativa normativa atentaba contra la soberanía indígena sosteniendo que: <i>“WHEREAS, H.R. 2824 calls for the termination of the government-to-government relationship between the Cherokee Nation and the United State; y con ello declarando qué: “NOW THEREFORE BE IT RESOLVED, that the NCAI hereby opposes H.R.2824¹⁷⁸, or any other termination provision or amendment in legislation, that severs the government-togovernment relationship between sovereign tribes and the United States Federal Government or any coercive legislative action which diminishes, limits or reduces funding of the United States to Indian tribes and nation”.</i>	
NCAI. Resolución ABQ-10-52	Adoptada en la Convención Anual, 2010 Título: Affirmation of Sovereignty in the Implementation of Common Care Standards
Responsable: Sub Comité de Education	
Mediante esta resolución el NCAI afirmaba que la soberanía de los gobiernos indígenas, los grupos indígenas (aquellos sin reconocimiento federal) y los Nativos de Alaska deben ser respetados al momento de implementar un programa educativo a fin de que este programa se adecúe a las diversidades culturales de cada pueblo indígena, y que a la letra se resuelve: <i>“BE IT FURTHER RESOLVED, NCAI calls upon states to consult during implementation of Common Core State Standards at the local district level in cooperation with all Tribal Nations and Native communities that include urban and rural American Indians, both federally recognized and non-recognized, Alaska Natives and Native Hawaiians¹⁷⁹”</i>	
NCAI. Resolución MKE-11-31	Adoptado en la Convención Anual 2011 Título: Request that the Environmental Protection Agency Conduct Government to Government Consultation with Indian Tribes
Responsable: Comité Land and Natural Resources	

¹⁷⁸ Esta iniciativa que lleva como título: “Preventing Government Waste and Protecting Coal Mining Jobs in America” fue una iniciativa normativa que buscó modificar el Surface Mining Control and Reclamation Act of 1977.

¹⁷⁹NATIONAL CONGRESS OF AMERICAN INDIANS. Resolutions. Visitado el 16 de marzo de 2016. Véase: http://www.ncai.org/attachments/Resolution_xjCsiLNhmVslohoHGeJMJDxUiOHmbulfJPArPIYFoDOSHzbBIMZ_ABQ-10-052_rev.pdf

<p>Esta resolución tuvo el propósito de requerir al Environmental Protection Agency (EPA) – como agencia del gobierno federal a cargo de los asuntos ambientales del país y la más representativa a nivel mundial— conducir los procesos de consulta con los gobiernos indígenas en una posición de gobierno a gobierno. La resolución reza las siguientes líneas: <i>“NOW THEREFORE BE IT RESOLVED, that the NCAI hereby calls for the EPA to immediately begin formal government-to-government consultations with any Indian tribes that may be impacted by its BART¹⁸⁰ proceeding^{181”}</i></p>	
NCAI. Resolución LNK-12-11	<p>Adoptado en la Convención Anual 2012</p> <p>Título: Social Security Policy Recommendations</p>
<p>Responsable: Comité Human Resource, Sub Comité Elders</p>	
<p>Resolución que tuvo como propósito recomendar al Congreso de los Estados Unidos, no elevar la edad de 65 años para la elegibilidad del seguro social, así como proteger y garantizar el acceso al seguro social por aquellos indígenas con bajos recursos económicos. Resolviendo lo siguiente: <i>“BE IT FURTHER RESOLVED, that the NCAI urges Congress to mandate and fund the Social Security Administration to increase intergenerational outreach and educational opportunities to help underserved populations achieve greater economic security over their lifetimes^{182”}</i></p>	
NCAI. Resolución REN-13-66	<p>Adoptado en la Convención Anual 2013</p> <p>Título: A Resolution to Support FY 2014 Funding for Native American Programs</p>
<p>Responsable: Sub Comité Housing</p>	
<p>Tuvo como propósito respaldar el fondo para el financiamiento de los programas dirigidos a los gobiernos indígenas para el Año Fiscal 2014. Asimismo, se aprobó la Resolución REN-13-06 respaldando el desarrollo de una legislación federal que proteja a las mujeres nativas de Alaska. Exhortando, a su vez, que los gobiernos indígenas que operan dentro de las aldeas nativas de Alaska deben ser capaces adoptar los mecanismos de solución culturalmente relevantes contra la violencia de las mujeres nativas, a falta de la ley federal y el acceso a los procedimientos ante la Corte federal¹⁸³.</p>	
	<p>Adoptado en la Convención Anual 2014</p> <p>Título: Advance Appropriations for the Indian Health</p>

¹⁸⁰ Advirtiendo que el uso del Best Available Retrofit Technology (BART) podría significar un impacto ambiental negativo.

¹⁸¹NATIONAL CONGRESS OF AMERICAN INDIANS. Resolutions. Visitado el 16 de marzo de 2016 Véase:http://www.ncai.org/attachments/Resolution_CTVBqZpFoqxAlKbBIZwFuiymbPknJQESdxluCAotVplftwiwZmB_MKE-11-031.pdf

¹⁸²NATIONAL CONGRESS OF AMERICAN INDIANS. Resolutions. Visitado el 16 de marzo de 2016 Véase:http://www.ncai.org/attachments/Resolution_JNhoNBpcquKvUDuOiXXFDtDJKbgTONfiBGEEYAkCKZDRLyQlpxx_LNK-12-011.pdf

¹⁸³NATIONAL CONGRESS OF AMERICAN INDIANS. Resolutions. Visitado el 20 de marzo de 2016. Véase:http://www.ncai.org/attachments/Resolution_LsQWhRkpfSPwaSvVVGQpwuzTfyrLjInwrheCXEnFUcaAaDurKxg_REN-13-006%20final.pdf

NCAI. Resolución ANC-14-07	Service
Responsable: Comisión Human Service	
Resolución que tuvo como propósito requerir al Congreso la asignación de mayores fondos para el Indian Health Service, que sea capaz de garantizar a las poblaciones indígenas un acceso adecuado al sistema de salud, solicitando lo siguiente: <i>BE IT FURTHER RESOLVED, that the NCAI requests that Congress include our recommendation for IHS Advanced Appropriations in the Budget Resolution.</i>	
NCAI. Resolución ATL-14-01	Adoptada en la Convención Anual 2014 Título: Support Bureau of Indian Education Inclusion to All Tribes
Responsable: Comité de Education	
Resolución que exhortaba a la administración del presidente Obama y el Congreso de los Estados Unidos, tomar acciones urgentes para asegurar que los fondos del Bureau of Education Affairs sean suficientes para toda la población indígena, y que a la letra resuelve lo siguiente: <i>“NOW THEREFORE BE IT RESOLVED, that the NCAI urges the Obama Administration with the United States Congress to take action to ensure that BIE Funding is made available to all Native American and Alaska Native tribes and Alaska Native organizations authorized by tribal resolution on the same terms it is made available in the rest of the United States¹⁸⁴”</i>	
NCAI. Resolución MSP-15-05	Adoptado en la Convención Anual del 2015 Título: Calling Upon the President to Issue a New Executive Order on Native Nations
Responsable: Sub Comité de Litigation and Tribal Government	
Resolución aprobada con el propósito de exigir que el gobierno federal emita una orden ejecutiva sobre pueblos indígenas a fin de que las agencias ejecutivas del gobierno federal fortalezcan los asuntos internos del autogobierno indígena así como requerir al gobierno federal el trabajo conjunto con los gobiernos indígenas para la implementación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas y las recomendaciones de la Conferencia Mundial sobre Pueblos Indígenas del 2014.	
Asimismo, algo que particularmente nos llama la atención es que el NCAI está dando pasos muy importantes en la arena internacional para involucrarse más con los asuntos regulados por el derecho internacional de los derechos humanos, propuesta de la cual he sido partícipe en el 2011, y que al día de hoy viene dando resultados favorables. En esa medida, esta resolución requiere también al presidente de los EEUU, emita una nueva	

¹⁸⁴NATIONAL CONGRESS OF AMERICAN INDIANS. Resolutions. Visitado el 20 de marzo de 2016 Véase: http://www.ncai.org/attachments/Resolution_GTYPuEgTZBUzirSjLklvsXrpnFKgQMmOwUujbQidtvKzWKKlwMm_ATL-14-001%20final.pdf

orden ejecutiva a fin de que los Departamentos y las Agencias Federales se puedan adherir a los principios esenciales de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, incluyendo: “*Respect and protection for Indian lands and territories; Respect for Indian Self Determination and free and prior informed consent; Support for Native Education, Health Care, Housing, Economic Development, Transportation, and Infrastructure; and Respect for Native religions, cultures, language, and traditional identities*”¹⁸⁵

Como se puede apreciar, las múltiples resoluciones adoptadas por los gobiernos indígenas en el seno del NCAI; por un lado, reflejan la voz unificada de los gobiernos indígenas y, por el otro, sustentan las principales prioridades que sus pueblos demandan. Estas resoluciones, si bien no son de aplicación obligatoria para las agencias ejecutivas del gobierno federal, la Casa Blanca o el mismo Congreso de los Estados Unidos, mas sí representan una presión política muy importante en este país, debido a que el contenido de las resoluciones no son manifestaciones apasionadas de un grupo de personas indígenas, sino de una asociación de gobiernos indígenas institucionalizada, que ha unificado su voz en un solo acto, y, como tal, tanto el gobierno federal y el Congreso tienen la obligación moral, y también legal de asumir sus requerimientos por ser de pleno derecho.

El NCAI ha trabajado de forma permanente no solo presentando al gobierno federal sus prioridades a través de sus múltiples resoluciones; sino también promocionando los derechos de los pueblos indígenas a través de sus diversas campañas e iniciativas; y, como estrategia inteligente, buscando la apertura para las buenas relaciones de gobierno a gobierno con la administración federal; lo que ha propiciado, en gran medida, un escenario muy favorable en las políticas indígenas desde su creación, y con mayor evidencia en la actual administración. Por ejemplo, la administración del ex presidente Obama ha evidenciado una expresa y formal relación de gobierno a gobierno con el pueblo indígena, y solo en los últimos 8 años se ha promovido una serie de disposiciones normativas a favor de los gobiernos indígenas que fortalecen la libre determinación y el autogobierno, como son el American Recovery and Reinvestment Act del 2009¹⁸⁶, el Indian Health Care and Improvement Act del 2009¹⁸⁷, el Tribal Law and Order Act del 2010¹⁸⁸, el Health Act and

¹⁸⁵Véase:http://www.ncai.org/attachments/Resolution_gaZBLQYJTWhEjmVxyZVNqjjjMwxoWsNXWlyKcsAIQfYgvyzKtB_MSP-15-005.pdf

¹⁸⁶ Esta norma dispuso una inversión importante para la comunidad indígena de los EEUU a fin de ejecutar obras de infraestructura en las escuelas, hogares, instituciones indígenas, carreteras, puentes, saneamiento básico, centros hospitalarios, y entre otros.

¹⁸⁷ Esta norma buscó implementar un sistema de salud con programas de servicios rurales y urbanos para la atención inmediata en la salud de los pueblos indígenas. Estos servicios son manejados directamente por los gobiernos indígenas.

Leasing Reform del 2012¹⁸⁹, el Tribal Trust Settlements del 2012¹⁹⁰ y el Tribal Amendments to the Stafford Act del 2013¹⁹¹.

Por otro lado, todo este avance no sería posible sin la intervención de una organización indígena en los Estados Unidos como es el NCAI donde se proponen, debaten y aprueban las diferentes resoluciones que son elevadas ante el gobierno federal y el Congreso de los Estados Unidos. Y no solo eso, el NCAI ha propiciado un escenario importante donde las agencias federales del gobierno (a menudo) solicitan la asistencia técnica para la elaboración de documentos que recurran a la efectiva solución de los problemas e intereses indígenas como el reconocimiento de normas indígenas dirigidas a fortalecer el autogobierno y la libre determinación de sus pueblos, el bienestar de sus ciudadanos, la formulación de programas y servicios en salud, educación, y entre otros asuntos prioritarios para los pueblos indígenas en los Estados Unidos. En palabras más simples, los mismos asuntos que demandan los gobiernos indígenas a través de sus resoluciones.

Asimismo, las resoluciones del NCAI evidencian un precedente político importante cuando se busca abordar los asuntos indígenas en los EEUU, pues de antemano ya se tiene conocimiento de cuál ha sido y es la posición política consensuada de los gobiernos indígenas sobre determinada materia que será discutido por el gobierno federal o el Congreso de los EEUU. Ayudando entonces a que las decisiones se tomen en armonía con las posiciones ya adoptadas por el pueblo indígena.

Finalmente, para el NCAI, la soberanía y la libre determinación de sus gobiernos es inherente a su existencia como gobiernos originarios, y el trabajo que vienen realizando como un foro unificado de la voz indígena se demuestra de la siguiente manera:

“Over the years, tribal nations’ successful advocacy efforts continue to result in policies that take self-determination and self-governance to another level. The sampling of recent laws, regulations and policy reforms provide tribal nations with tremendous potential to promote economic security and prosperity. While adequate appropriations to support the full implementation of the legislation may be under threat, tribal governments are able to take

¹⁸⁸ Esta norma ofrece una gran oportunidad para mejorar el sistema judicial de los gobiernos indígenas, pero su implementación requiere de una coordinación permanente entre las agencias federales y los componentes de los sistemas de justicia indígena.

¹⁸⁹ Bajo esta norma, los pueblos indígenas con reconocimiento federal pueden desarrollar e implementar sus propias regulaciones sobre el arrendamiento de sus tierras.

¹⁹⁰ Plantea el fin de las disputas que venían llevando por décadas los gobiernos indígenas y el gobierno federal sobre asuntos relacionados a sus tierras, y la responsabilidad del gobierno federal de asumir la protección de los gobiernos indígenas.

¹⁹¹ Permite a los gobiernos indígenas el acceso directo a los fondos federales de asistencia por desastres.

advantage of provisions in the laws, regulations and policy reform to move their nations forward” (NCAI 2013:5)¹⁹²

Lo dicho en líneas atrás, también se evidencia con el discurso que han presentado las más altas autoridades del NCAI en sus diferentes presentaciones ante el gobierno federal y el público en general. En el State of Indian Nations Address del 2011, el ex presidente del NCAI, Jefferson Keel deliberó un mensaje contundente sobre la libre determinación y soberanía de los gobiernos indígenas:

“We stand at the beginning of a new era for Indian Country and for tribal relations with the United States. Previous eras were defined by what the federal government chose to do: the Indian removal period when tribes were forcibly removed from their homelands to reservations, the reorganization and termination era, the allotment era, even the recent promise of the self-determination era. But this new era is defined by what we, as Indian nations, choose to do for ourselves” (NCAI 2005.2).

El trabajo conjunto de los gobiernos indígenas representados por el NCAI, desde su creación, ha propiciado un verdadero cambio de una era de terminación a una era de libre determinación, donde el NCAI ha participado de forma permanente en todos los procesos de aprobación de la normatividad interna que reconoce el derecho a la libre determinación y autogobierno indígena en los Estados Unidos; y, viene acompañando la implementación de estas normas a través de las respectivas agencias ejecutivas del gobierno federal. No es una coincidencia que desde la década de los sesenta —cuando el NCAI ya tenía una activa participación en la formulación de las políticas indígenas con el gobierno federal—, la situación indígena en este país pasó de una etapa de desconocimiento de sus acuerdos, y la asimilación cultural de su población a la sociedad predominante, a una etapa de consolidación del autogobierno indígena. Aprobándose normas como el Indian Self Determination Act, Tribal Self Governance Act, Native American Housing Assistance and Self Determination Act, y entre otras las cuales han consolidado el permanencia de una política federal indígena muy favorable a los pueblos indígenas de los Estados Unidos, y en donde el NCAI se ha convertido en la voz oficial de los gobiernos indígenas en este país no solo para proponer, acompañar y ejecutar estas iniciativas, sino también para mostrar su apoyo o rechazo a las políticas indígenas que el gobierno de los Estados Unidos implementa en estos tiempos.

¹⁹² NATIONAL CONGRESS OF AMERICAN INDIANS: Securing our Futures. Washington DC, 2013

CONCLUSIONES

1. En el derecho internacional existen criterios estandarizados para definir a quiénes se les considera como pueblos indígenas: la continuidad histórica, la conexión territorial, las instituciones económicas, sociales y políticas propias de cada pueblo son criterios recurrentes para construir esta definición. Además, la auto identificación colectiva en tanto pueblo indígena es un criterio muy importante que suma a esta definición. Por otro lado, sus denominaciones varían de acuerdo a las regiones donde se encuentren. Por ejemplo, los pueblos indígenas en los Estados Unidos, para denotar su estatus de gobiernos, reciben el nombre de *indian tribes* o *tribal governments* (gobiernos indígenas).
2. El derecho a la libre determinación de los pueblos, es un derecho humano. Este derecho nace de la ferviente necesidad de liberar a los pueblos del colonialismo y crear Estados independientes. Sin embargo, su concepción inicial ha ido variando hasta reconocerse, de forma más específica, la libre determinación de los pueblos indígenas.
3. El derecho a la libre determinación indígena, se ha desligado mucho del espíritu del derecho a la libre determinación de los pueblos, en la medida que los pueblos indígenas no han mostrado mayor interés de independizarse de los Estados a los cuales pertenecen creando nuevos Estados. Sin embargo, ello no significa que los pueblos indígenas no puedan tentar la independización de sus pueblos.
4. Una forma de ejercer la libre determinación indígena es el autogobierno, y como tal, el autogobierno es un derecho que solo lo ejercen los pueblos indígenas. Es decir, el autogobierno indígena.
5. El autogobierno es inherente a los pueblos indígenas, ya que siempre ha estado presente en sus formas de gobierno originario como una situación de hecho, y que a través de un proceso histórico se le ha reconocido como un derecho. Esto implica que el autogobierno indígena se encuentra reconocido no solo en legislaciones domésticas de los Estados, sino en instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos.
6. El autogobierno es un derecho humano, y como tal inherente al ejercicio colectivo de los pueblos indígenas. Este derecho permite que los pueblos indígenas puedan hacerse cargo de sus propios asuntos internos. Además, los pueblos indígenas

tienen esa innata capacidad de autogobernarse, aunque el ejercicio de este derecho varía de Estado a Estado. Esto sugiere, que si bien existe un reconocimiento internacional estandarizado de sus derechos, la forma cómo los Estados los implementan, redundando en la posibilidad de su ejercicio. Por otro lado, el autogobierno responde a la inherente capacidad de los pueblos indígenas para autogobernarse como lo han venido haciendo por generaciones; sin embargo, las realidades son cambiantes y sus necesidades son distintas, por ende requieren no solo del reconocimiento sino también de la implementación de este derecho, a través de un trabajo conjunto con los gobiernos estatales en el cual se encuentran.

7. Los pueblos indígenas son gobiernos que se encuentran dentro de otro gobierno soberano. Los Estados, han mostrado cierto temor en reconocer y conceder el ejercicio del derecho a la libre determinación a los pueblos indígenas por una posible situación de desmembramiento de los Estados; es decir, que los pueblos indígenas busquen su independización para formar sus propios Estados autónomos y soberanos. Sin embargo, la libre determinación de los pueblos indígenas está más orientado al autogobierno indígena.
8. Los instrumentos internacionales de derechos humanos reconocen el autogobierno indígena precisamente como una forma de ejercer el derecho a la libre determinación de los pueblos. Si bien el artículo 1 común a los dos Pactos internacionales de derechos humanos no precisa el derecho al autogobierno indígena como una extensión del derecho a la libre determinación, sí lo hace la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas, y un prominente Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de Pueblos Indígenas.
9. Los pueblos indígenas en los Estados Unidos tienen una particular forma de ejercer el derecho al autogobierno. Desde el período colonial hasta el día de hoy han pasado por un largo proceso histórico de lucha por el reconocimiento de sus derechos y el respeto a su soberanía y libre determinación. Estos pueblos siempre han tratado de mantener su estatus de gobiernos indígenas (o *tribal government* como se les denominan legalmente) buscando fortalecer sus relaciones de gobierno a gobierno con las instancias ejecutivas federales y el mismo Congreso de los Estados Unidos.

10. El autogobierno indígena en los Estados Unidos se manifiesta en dos contextos. Estos son: el autogobierno de pueblos indígenas con formas de gobierno originario y el autogobierno indígena de pueblos indígenas quienes han adoptado otras formas de gobierno, distinto a sus formas originarias.
11. Hay gobiernos indígenas en los Estados Unidos que al haber adoptado formas de gobierno distinto a sus formas originarias se han adecuado más al concepto de gobierno del Estado al cual pertenecen, y desde esa situación también demandan el ejercicio del autogobierno. Mientras otros gobiernos indígenas aún mantienen sus formas originarias de gobierno, y también demandan el autogobierno de sus pueblos.
12. Estados Unidos reconoce a los pueblos indígenas el estatus de gobiernos indígenas desde el momento de su reconocimiento federal, lo cual significa que en los Estados Unidos existen tres niveles de gobierno: gobierno federal, estados federales y gobiernos indígenas, donde la jurisdicción de los estados federales sobre los gobiernos indígenas se encuentra limitado por la jurisdicción que ejerce el gobierno federal.
13. La situación indígena en los Estados Unidos no ha sido una prioridad como política de Estado, sino una preocupación propia de los indígenas. Estos es, mientras muy pocas políticas federales buscaban fortalecer las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos indígenas reconociendo su derecho a libre determinación y por ende al autogobierno indígena, otras muchas buscaron extinguir esos derechos y propiciar la asimilación de estos pueblos a la cultura predominante. Sin embargo, en las últimas décadas los pueblos indígenas han logrado fortalecer el ejercicio del derecho al autogobierno y, por ende, mejorar sus relaciones de gobierno a gobierno con las instancias ejecutivas del gobierno federal. Lo que no sucedía antes, donde el gobierno federal ejercía una suerte de asistencia y protección paternalista al considerar que los pueblos indígenas no eran capaces de gestionar sus propios asuntos internos.
14. El autogobierno indígena en los Estados Unidos se ha visto fortalecido con el reconocimiento de instrumentos normativos aprobados por el Congreso. Después del Indian Reorganization Act de 1934, se han aprobado otros instrumentos legales directamente referidos a la libre determinación y el autogobierno indígena como son el Indian Self-Determination Act, el Tribal Self-Governance Act y el Native American

Housing Assistance and Self Determination Act, los cuales han permitido que los servicios y programas sociales que son dirigidos a los gobiernos indígenas a cargo de las agencias federales han sido transferidos en casi un 50% para el absoluto control y administración de los gobiernos indígenas. Esto, sin duda, demuestra cómo los gobiernos indígenas vienen fortaleciendo su derecho al autogobierno después de un proceso histórico muy largo y controvertido.

15. El NCAI fue fundado en 1944 en momentos cuando los pueblos indígenas pasaban por un proceso crítico sometidos a las perversas políticas del gobierno federal, y la indiferencia del Congreso de los Estados Unidos. El rol del NCAI apuntaba a preservar y proteger la soberanía y la libre determinación de los pueblos indígenas y Nativos de Alaska a lo largo y ancho del país norteamericano para actuar como un núcleo, unificar las voces colectivas de los indígenas y desarrollar posiciones consensuadas sobre los asuntos que preocupaban a su comunidad en general.
16. La iniciativa de reunir a cientos de gobiernos indígenas en una sola organización para diseñar las políticas consensuadas que promuevan el interés común de los pueblos indígenas en los Estados Unidos ha sido todo un reto. La tarea del NCAI ha respondido a cuestiones indígenas como: la protección de la soberanía indígena, la educación y concienciación del público norteamericano sobre la problemática de los pueblos indígenas, la promoción y el soporte de las políticas federales indígenas para el desarrollo de la libre determinación, luchar contra las decisiones de la Suprema Corte que disminuyen la jurisdicción indígena, buscar la institucionalización del autogobierno indígena, y entre otras.
17. Finalmente, las múltiples resoluciones que viene adoptando el NCAI han propiciado el retorno de las relaciones de gobierno a gobierno en un escenario muy hostil y de indiferencia en el que se venía escribiendo este proceso histórico. Hoy en día las resoluciones que el NCAI delibera representan las decisiones consensuadas que los gobiernos indígenas han adoptado de forma colectiva, ya que expresan no solo el deseo unificado de fortalecer sus gobiernos y desarrollarse en las mejores condiciones de vida y de acuerdo a sus propias formas de supervivencia, sino también garantizan la institucionalización del derecho al autogobierno indígena pues constituyen las políticas en las que debe trabajar el NCAI para poner en acción lo resuelto por la voz de los gobiernos indígenas.

BIBLIOGRAFÍA

ANAYA, James

2004 Indigenous people in international law. Oxford University Press.
Second Edition.

BARTEN, Ulrike

2015 Minorities, minority rights and internal self- determination. University
of Southern Denmark.

CABRERO, Ferran

2013 *Ejercer derechos, refundar el Estado: Cómo los Indígenas amplían la
Ciudadanía.* En Cabrero, Ferran (Coordinador). Ciudadanía
Intercultural. Aportes desde la Participación Política de los pueblos
indígenas en Latinoamérica, New York: PNUD.

CARBONELL, Miguel

2002 (Compilador): Teoría Constitucional y Derechos Fundamentales.
Primera Edición, México.

CASSESE, Antonio

1995 Self- Determination of Peoples. A Legal Reappraisal. Cambridge
University Press. Visto en: <http://books.google.com.pe/books>. Última
visita, 05-05-2015.

CHARLES RIVER EDITORS.

2013 The Trail of Tears. The forced removal of the Five Civilized Tribes.

CHARTERS, Claire y STAVENHAGEN, Rodolfo

2010 El Desafío de la Declaración. Historia y futuro de la Declaración de la
ONU sobre los Derechos de Pueblos Indígenas. Copenhague.

COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

- 2000 *Situación de los Derechos Humanos de Pueblos Indígenas en las Américas*. Disponible en: <http://www.cidh.org/Indigenas/indice.htm>

COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

- 2010 *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales: Normas y Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/Tierras-Ancestrales.ESP.pdf>.

COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

- 2013 *Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial en las Américas: Recomendaciones para el Pleno Respeto a sus Derechos Humanos*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/Informe-Pueblos-Indigenas-Aislamiento-Voluntario.pdf>.

COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

- 2009 *Comunidades Cautivas: Situación de Pueblos Indígenas Guaraní y formas Contemporáneas de Esclavitud en el Chaco Bolivia*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/COMUNIDADES%20CAUTIVAS.pdf>

CORNELL, Stephen JORGENSEN, Miriam

- 2007 *the Nature and Components of Economic Development in Indian Country*. Commissioned for the NCAI Policy Research Center.

CRANSTON, Maurice

- 2001 *Human Rights, Real and Supposed*. En Patrick Hayden. *The Philosophy of Human Rights*. Primera Edición, 2001.

CRAWFORD, James

1998 The Rights of Peoples. En HAYDEN, Patric: The Philosophy of Human Rights. Oxford: Clarendon Press.

CONNELL SZASZ, Margaret

1999 Education and the American Indian: The Road to Self Determination since 1928. University of New México Press. Pág. 188. Última consulta: 12-05-15. Véase en: <https://books.google.com.pe/books>.

COTLER, Julio

2005 Clases, Estado y Nación en el Perú (3ª Edición). Perú: IEP.

COULTER, Robert

2010 The law of self determination and the Declaration and the United Nations Declarations on the Rights of Indigenous Peoples. UCLA Journal on International Law & Foreign Affairs. California. 2010. Volumen 15. Pag. 16.

COWGER, Thomas W.

1999 The National Congress of American Indians. The Founding Years. University of Nebraska Press.

DELORIA, Vine

1985 American Indian Policy in the Twentieth Century. University of Oklahoma Press

DONNELLY, Jack

2003 *Universal Human Rights: In Theory & Practice*. U.S. Cornell University.

ESPINOZA DE RIVERO, Oscar

2015 Pueblos Indígenas. Maestría en Derechos Humanos. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. 2015

GHAI, Yash.

2000 Autonomy and Ethnicity. Negotiating Competing Claims in Multi –
ethnic States. Cambridge University Press.

GONZALES, Gorki

1996 “La ociosidad natural del indio como categoría jurídica en el Siglo
XVI”. En *Ius Et Veritas*, N° 12.

FORNO, Giovanni

2003 Apuntes sobre el Principio de la Libre Determinación de los Pueblos.
Agenda Internacional. Año IX, N° 18, PAG. 91-120.

HANNUM, Hurst.

1992 Autonomy, Sovereignty and Self Determination. The Accommodation
of Conflicting Rights. University of Pennsylvania Press. 1992

HARVARD PROJECT ON AMERICAN INDIAN ECONOMIC DEVELOPMENT

2007 *The State of Native Nations*: Conditions under the U.S. Policies of Self
Determination. Oxford University Press

HAYDEN, Patrick

2001 *The Philosophy of Human Rights*. U.S. Paragon House.

HOFFE, Otfried

2008 Derecho intercultural. Barcelona: Gedisa.

HOWLAND, Douglas

2009 The State of Sovereignty. Territories, Lands, Populations. Editado por
Howland Douglas y Luise White. Indiana University Press. USA.

HUNT, Lynn

2007 *Inventing Human Rights: A History*. NY. W.W. Norton & Company, Inc.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS.

1997 Los Derechos Indígenas en el Sistema Internacional: un sujeto en construcción. Revista IIDH. 1997. Vol. 26.

KYMLICKA, Will

1996 *The Good, the Bad and the Intolerable: Minority Group Rights.* En HAYDEN, Patrick: *The Philosophy of Human Rights.* Copyright by the Foundation for the Study of Independent Social Ideas. Inc.

MANUAL PARA LOS MANDANTES TRIPARTITOS DE LA OIT

2013 Comprender el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 169. Programa de la OIT para promover el Convenio, 2013. Ginebra.

MASON DALE, W

2000 Indian Gaming. Tribal Sovereignty and American Politics. University of Oklahoma Press: Norman

STERIO, Milena

2013 The Right to Self Determination under International Law. Selfistans, secession and the rule of the great powers. Routledge. NY.

GONZALES, Miguel, Aracely Burguete Cal y Mayor, Pablo Ortiz-T. Coordinadores.

2010 La Autonomía a Debate. Autogobierno Indígena y Estado Plurinacional en América Latina. Primera edición. Quito.

SHOWN HARJO, Suzan

2008 Nation to Nation. Treaties between the United States and American Indian Nation. National Museum of the American Indian. NY.

NATIONAL CONGRESS OF AMERICAN INDIANS

2000 *An Introduction to Indian Nations in the United States.* DC.

NATIONAL CONGRESS OF AMERICAN INDIANS

2012 International Markets & Tribal Enterprise: A guide to entering the international market. DC.

NATIONAL CONGRESS OF AMERICAN INDIANS

2012 Walk softly and listen carefully: Building Research Relationships with Communities. Washington DC.

NATIONAL CONGRESS OF AMERICAN INDIANS

2011 Background on Tribal Justice and Law Enforcement. Washington DC.

NATIONAL CONGRESS OF AMERICAN INDIANS

2008 NCAI Political Platform 2008. Washington DC.

NATIONAL CONGRESS OF AMERICAN INDIANS.

2013 Securing Our Futures.2013. Washington DC.

LIGHT, Stephen Andrew and RAND Kathryn

2003 India Gaming and Tribal Sovereignty. The Casino Compromise. University Press of Kansas.

PAREDES, Maritza

2011 “En una arena hostil. La politización de lo indígena en el Perú”. En MELÉNDEZ, Carlos y Alberto VERGARA. *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

PEVAR, Stephen L.

2012 The Rights of Indian and Tribes. Fourth Edition. Oxford University Press.

PRUCHA, Francis Paul

1984 *American Indian Policy in the Twentieth Century*. Western Historical Quarterly. Utah State University.

SALMON, Elizabeth.

2014 Curso de Derecho Internacional Público. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014.

THE HARVARD PROJECT ON AMERICAN INDIAN ON ECONOMIC DEVELOPMENT

2008 The State of the Native Nations. Conditions under United State policies of Self - Determination. Oxford University Press,

UNICEF

2008 Los Derechos de los Pueblos Indígenas explicados para Todos y Todas. Argenitna.

WILKINS, David E.; KIIWENTINEPINESIIK, Heidi

2010 *American Indian Politics and the American Political System: Race and Ethnicity in National and Global Politics*. Kindle Edition.

WILKINSON, Charles

2006 Blood Struggle: The Rise of Modern Indian Nations. Boston: W. W. Norton & Company, 2006.

WHALL, Helena

1995 The Right to Self-determination: the Sri Lankan Tamil National Question. Tamil Information Centre. UK.