

# Prefacio

El Grupo de Trabajo Internacional para Asuntos Indígenas (IWGIA) trabaja en aras de crear un mundo en que las voces de los pueblos indígenas sean escuchadas y sus derechos se realicen plenamente. Desde 1968 IWGIA colabora con organizaciones indígenas e instituciones internacionales para promover el reconocimiento y la puesta en práctica de los derechos de los pueblos indígenas. La *Herramienta para la evaluación de los derechos de los pueblos indígenas en las constituciones* contribuye a este proyecto ayudando a las comunidades indígenas y sus defensores, así como a los demás aliados, a promover de los derechos indígenas, y a comprender el alcance y las posibilidades de promocionar los derechos y las normas internacionales a través de su reconocimiento en el derecho interno.

Gracias a sus aportes y su trabajo de capacitación y representación, así como a la documentación e investigación anual para la publicación *The Indigenous World* [El mundo indígena], IWGIA es muy consciente del papel de las constituciones en la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Como pionero en la definición de la esfera de derechos indígenas, IWGIA toma nota de la importancia de la protección internacional de derechos y normas, pero también del hecho de que, para que los pueblos indígenas puedan alcanzar un verdadero empoderamiento, lograr la igualdad y acceder a tierras y otros recursos, es crucial proteger sus derechos en el terreno interno, es decir, dentro de los países en los que residen. Antes de que se desarrollara esta herramienta de evaluación no había ninguna compilación de materiales de práctica constitucional para proteger los derechos de los pueblos indígenas.

Para disfrutar por completo de sus derechos, incluido el derecho a participar o ser consultados sobre decisiones que afectan sus vidas, IWGIA cree que los pueblos indígenas deben contar con plataformas que, de forma significativa, den operatividad a principios y derechos como la autodeterminación y la autonomía. Estos temas, así como muchos otros que conciernen a los pueblos indígenas, son complejos y con frecuencia difíciles de acotar y defender. Esta herramienta de evaluación ayudará a los pueblos indígenas y a otros usuarios, no solo a documentar el estado de sus derechos en el país en que residen, sino también a abogar, sobre la base de realidades demostrables, por mejoras de los mecanismos y derechos existentes.

Mediante la documentación de la increíble diversidad de prácticas globales comparadas —que incluyen constituciones, pero también leyes, acuerdos de paz e instituciones innovadoras—, la *Herramienta para la evaluación de los derechos de los pueblos indígenas en las constituciones* apoya las acciones internacionales y nacionales dirigidas a ayudar a los gobiernos y a los pueblos a comprender las buenas prácticas y la experiencia en materia de protección de los derechos de los pueblos indígenas. La herramienta de evaluación proporciona una metodología matizada y de fácil uso para abordar temas complejos que frecuentemente están politizados en exceso, lo que permite impulsar una discusión sistemática y basada en la evidencia sobre estos temas tan críticos y sensibles. Además, el formato de la herramienta de evaluación hace que dichos temas sean accesibles para una variedad de usuarios con diferentes capacidades y perspectivas. También establece claros vínculos entre derechos y normas internacionales, por un lado, y plantea opciones para incorporar tales derechos y normas a los marcos jurídicos y estructuras de gobierno nacionales, por otro. De esta manera, la herramienta de evaluación puede ayudar a gobiernos, expertos y organizaciones internacionales a entender dichas opciones y puede brindar asesoramiento sobre ellas.

El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas se ha ido haciendo más imperativo a causa de crisis como el cambio climático y las pandemias, que ponen de relieve la vulnerabilidad continua de los pueblos indígenas y el impacto que el despojo y la marginalización sistémica siguen teniendo en sus vidas y comunidades. En un momento en que es más importante que nunca la puesta en vigor de una protección y una promoción innovadoras, sostenibles y efectivas de los derechos de los pueblos indígenas, la herramienta de evaluación de IDEA Internacional nos proporciona a todas las personas

que nos dedicamos a este tema una metodología factible para realizar nuestro trabajo. La herramienta de evaluación ayudará con seguridad a IWGIA y las comunidades asociadas a promover un mundo en el que los pueblos indígenas puedan sostener y desarrollar sus sociedades basándose en sus propias prácticas, prioridades y visiones.

*Grupo de Trabajo Internacional para Asuntos Indígenas (IWGIA)*

# Prólogo

La *Herramienta para la evaluación de los derechos de los pueblos indígenas en las constituciones* es una publicación clave que continúa el trabajo de IDEA Internacional sobre los pueblos marginados y la elaboración constitucional inclusiva. Es oportuna su publicación en el año de la pandemia de la COVID-19, que supone una grave amenaza para los pueblos indígenas alrededor del mundo. Según una declaración de las Naciones Unidas, los estilos de vida tradicionales de los pueblos indígenas son una de sus fuentes de resistencia y pueden ser también una amenaza en estos momentos en lo que respecta a evitar la propagación del virus (Naciones Unidas, s. d.). Muchas comunidades indígenas organizan regularmente grandes reuniones tradicionales para celebrar acontecimientos especiales, como por ejemplo las cosechas y las ceremonias de mayoría de edad; también viven en entornos familiares unidos, con contacto estrecho con personas mayores. A medida que aumentan los contagios de la COVID-19 en todo el mundo, los datos sobre la tasa de infección en pueblos indígenas o bien no están disponibles aún, o no han sido desglosados por etnias debido a que los grupos indígenas no son formalmente reconocidos por el gobierno. Además, la información relevante respecto de las enfermedades infecciosas y las medidas de prevención tampoco está disponible en idiomas indígenas.

Aunque estos problemas han surgido en el contexto de la pandemia, reflejan pautas sistemáticas de discriminación, así como el hecho de que proteger los derechos de los pueblos indígenas en los marcos jurídicos nacionales puede ayudar a abordar y cambiar tales pautas. De esta forma, la pandemia ha puesto de relieve la intersección entre los derechos constitucionales y las realidades de los pueblos indígenas, subrayando, también, la necesidad de esta herramienta de evaluación.

Las constituciones establecen instrumentos para garantizar la realización de los derechos internacionales prometidos a los pueblos indígenas en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de dichos pueblos, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otros instrumentos. La *Herramienta para la evaluación de los derechos de los pueblos indígenas en las constituciones* expone la diversidad de prácticas globales dirigidas a proteger y promover tales derechos, y lo hace en un formato de fácil uso que permite entender la práctica constitucional a nivel global, así como calibrar el marco específico de los derechos de los pueblos indígenas en un país determinado. La metodología se basa en la *Evaluación constitucional para determinar la igualdad de las mujeres* de IDEA Internacional.

A través de la presentación de normas internacionales y ejemplos comparados de buenas prácticas en constituciones y legislaciones de África, las Américas, Asia y el Pacífico, y Europa, la *Herramienta* guía al usuario a través de un análisis del lenguaje constitucional, y ayuda a entender cómo las constituciones pueden proteger y promover los derechos de los pueblos indígenas, en primer lugar mostrando cómo otros países han abordado estos temas en sus constituciones. La *Herramienta* puede ser utilizada por organizaciones y defensores de los pueblos indígenas para una defensa basada en evidencia, así como por gobiernos estatales y otros actores involucrados en el diseño y la puesta en práctica de constituciones.

Quienes estén involucrados en dar forma al proceso de elaboración constitucional necesitan acceder a metodologías prácticas y conocimientos comparados relevantes para asegurarse de que se aprovecha el potencial de las constituciones para proteger los derechos humanos. El desarrollo y el intercambio de conocimiento comparado respecto de la elaboración constitucional es uno de los métodos de trabajo clave de IDEA Internacional, y esta *Herramienta* agrupa dicho conocimiento comparado, aplicándolo por primera vez a un enfoque basado en los derechos de los pueblos indígenas.

El Instituto cuenta con una larga trayectoria en lo que se refiere a apoyar la participación inclusiva y la representación en la política, mediante su trabajo con miembros del parlamento o cargos electos, o con la sociedad civil e iniciativas de compromiso ciudadano en los niveles local y nacional. Esta herramienta de evaluación permite a IDEA Internacional expandir y reforzar dicha trayectoria.

La *Herramienta para la evaluación de los derechos de los pueblos indígenas en las constituciones* es un aporte inestimable a las herramientas y los recursos ofrecidos por IDEA Internacional para hacer que la elaboración constitucional sea más accesible, más comprensible y, en última instancia, más sensible a las necesidades de todos los pueblos.

*Dr. Kevin Casas-Zamora  
Secretario General  
IDEA Internacional*

# Agradecimientos

Nos gustaría agradecer a todos aquellos que han estado involucrados en el desarrollo de la *Herramienta para la evaluación de los derechos de los pueblos indígenas en las constituciones*, que se ha beneficiado en gran medida de sus diversas perspectivas y aportes.

Agradecemos especialmente a los revisores expertos Jeremie Gilbert, Sakuntala Kadirgamar y Shireen Morris, y a las organizaciones de los pueblos indígenas que colaboraron en la prueba y el perfeccionamiento de la herramienta de evaluación: la Asociación de Abogados para los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas de Nepal (LAHURNIP) y la Asociación de los Pueblos Indígenas (IPP) en Myanmar, así como a los representantes de comunidades indígenas de Mindanao, Filipinas, que participaron en un taller piloto de la herramienta de evaluación, organizado conjuntamente con el Instituto de Autonomía y Gobernanza en julio de 2019. Estas revisiones y el mencionado taller fueron cruciales para asegurar que la herramienta para la evaluación de los derechos de los pueblos indígenas en las constituciones no se desarrollara en el vacío y que fuera realmente útil para las partes interesadas para quienes fue diseñada.

En IDEA Internacional, Leena Rikkilä Tamang, directora del programa de IDEA Internacional para Asia y el Pacífico, proporcionó apoyo constante para este proyecto durante años, ya que creyó en su importancia desde el principio; Erin Houlihan, del Programa de Elaboración Constitucional, aportó valiosos conocimientos e investigaciones; y Lisa Hagman, del equipo de Publicaciones, contribuyó sobremedida para que la herramienta de evaluación alcanzara su forma actual.

IDEA Internacional agradece todas y cada una de sus contribuciones.

# Introducción

La *Herramienta para la evaluación de los derechos de los pueblos indígenas en las constituciones* ayuda a los usuarios a analizar una constitución, un proyecto de constitución o una reforma constitucional desde la perspectiva de los mencionados derechos<sup>1</sup>. Mediante una serie de preguntas, explicaciones breves y ejemplos de constituciones de todo el mundo, la herramienta de evaluación guía a sus usuarios por el texto de una constitución, y permite hacer un análisis sistemático del lenguaje y las disposiciones de un texto constitucional, para así evaluar el grado en que los derechos de los pueblos indígenas están reflejados en ese texto. También permite a los usuarios hacer comparaciones con otros países para comprobar cómo se han abordado esos temas en sus constituciones y su legislación nacional. La herramienta de evaluación está estructurada para aplicarse en la práctica: a través de ejemplos de lenguaje constitucional y de prácticas comparadas, no solo permite a sus usuarios identificar y priorizar temas a ser defendidos o términos apropiados para una enmienda constitucional, sino que también garantiza que tales esfuerzos se basen en evidencia, proporcionando a los usuarios una multitud de ejemplos valiosos.

Esta herramienta de evaluación está diseñada para los defensores de los derechos de los pueblos indígenas, así como para quienes se están involucrando en la protección y promoción de los derechos constitucionales de los pueblos indígenas por primera vez, ya sea como miembros de una asamblea constituyente, redactores constitucionales, miembros de la sociedad civil, abogados, jueces o personas interesadas. Puesto que los derechos de los pueblos indígenas influyen en la calidad de la democracia y de la sociedad, la herramienta de evaluación es un recurso para todas las personas interesadas en una mayor comprensión y/o promoción de los derechos de los pueblos indígenas y, más ampliamente, de los derechos humanos, por la vía de la elaboración constitucional.

La herramienta de evaluación compara disposiciones constitucionales de Africa, America del Norte, America Latina, Asia, Europa, y Oceanía. Aporta ejemplos de estas regiones para ilustrar las prácticas de una amplia selección de países, y de aquellos cuyas constituciones pueden no haber sido tan ampliamente estudiadas o accesibles como las de America del Norte y Europa. Puesto que reconocer a los pueblos indígenas en las constituciones es una tendencia relativamente nueva, se incluyen también en la herramienta de evaluación ejemplos de legislaciones, para proporcionar más elementos para el análisis comparado.

Las preguntas de la herramienta de evaluación se fundamentan en las normas que contienen los instrumentos internacionales y regionales, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales (Convenio 169), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En el capítulo 1 se resumen las razones por las cuales los derechos de los pueblos indígenas deben estar protegidos en la constitución, y por qué y cuándo una herramienta de evaluación constitucional es útil. En el capítulo 2 se describen el formato y la estructura de la herramienta de evaluación y se explica cómo usarla. En el capítulo 3 se discuten los conceptos clave con relación a la herramienta de evaluación, los pueblos indígenas y sus relaciones con los gobiernos. El capítulo 4 presenta el cuestionario de la propia herramienta de evaluación, con 34 preguntas distribuidas en las siguientes 8 secciones:

- I. Reconocimiento y ciudadanía
- II. Derecho a la igualdad y a la no discriminación
- III. Fundamentos de los derechos de los pueblos indígenas
- IV. Autonomía: concertación de acuerdos y autogobierno
- V. Consulta, participación política y representación
- VI. Derechos a la tierra, los territorios y los recursos naturales
- VII. Derecho a la cultura y al desarrollo social y económico
- VIII. Protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas

La *Herramienta para la evaluación de los derechos de los pueblos indígenas en las constituciones* concluye con una lista de referencias y de lecturas adicionales referidas a los derechos de los pueblos indígenas, seguidas por anexos que contienen el texto del Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

---

1 En este documento en ocasiones se utiliza el masculino genérico para referir tanto a hombres como a mujeres.