



Consejo Económico y Social

Distr. general
27 de enero de 2021
Español
Original: inglés

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

20º período de sesiones

Nueva York, 19 a 30 de abril de 2021

Tema 4 del programa provisional*

Debate sobre los seis ámbitos del mandato del Foro Permanente (desarrollo económico y social, cultura, medio ambiente, educación, salud y derechos humanos) en relación con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Instituciones representativas y modelos de autonomía de los pueblos indígenas en Europa Oriental, la Federación de Rusia, Asia Central y Transcaucasia: formas de aumentar la participación

Nota de la Secretaría

El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas ha designado a sus miembros Alexey Tsykarev, Grigory Lukyantsev y Sven-Erik Soosaar para que realicen un estudio sobre el tema “Autonomía de los pueblos indígenas: experiencias y perspectivas”, que se presentará al Foro en su vigésimo período de sesiones.

* [E/C.19/2021/1](#).



I. Introducción

1. La participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones a través de sus instituciones y procesos representativos es uno de los temas de mayor actualidad en los debates internacionales sobre los derechos humanos. A raíz del documento final de la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General, conocida como Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas (resolución 69/2 de la Asamblea General), se inició un debate en todo el sistema de las Naciones Unidas sobre el aumento de la participación de los pueblos indígenas en la labor de la Asamblea General, el Consejo de Derechos Humanos y los organismos, fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas. El documento titulado “Recopilación de las opiniones sobre las posibles medidas necesarias para que los representantes y las instituciones de los pueblos indígenas pudieran participar en las reuniones pertinentes de las Naciones Unidas sobre los asuntos que les concernían, y de las buenas prácticas de las Naciones Unidas en lo que se refiere a la participación de los pueblos indígenas” (A/70/990) contiene los criterios de calificación y los posibles medios de selección de las instituciones de los pueblos indígenas para su acreditación ante los órganos del sistema de las Naciones Unidas. Como parte del debate, se está fomentando una investigación más profunda sobre las distintas formas de autoorganización de los pueblos indígenas en diferentes regiones, la capacidad, el reconocimiento y la oportunidad que tienen de participar en la adopción de decisiones y las relaciones que mantienen con las autoridades gubernamentales. Dicha investigación contribuirá a la no discriminación y a un enfoque inclusivo de las instituciones que, hasta ahora, no han ocupado un lugar destacado en los foros de las Naciones Unidas sobre cuestiones indígenas ni se han implicado mucho en las actuales negociaciones sobre una mayor participación. El presente estudio ayudará a revelar las mejores prácticas de participación indígena a nivel local, regional y nacional.

2. El debate sobre la participación requiere definir la terminología y tener en cuenta las especificidades y realidades de determinadas regiones socioculturales. El presente estudio se centra en la región sociocultural de Europa Oriental, la Federación de Rusia, Asia Central y Transcaucasia, si bien los autores no se han propuesto abarcar todos los países y comunidades de esa diversa región¹. La región no está suficientemente representada en los diversos estudios que se han realizado últimamente sobre la autonomía de los pueblos indígenas, sus instituciones y su participación en la adopción de decisiones. El estudio se basa en ejemplos de prácticas y problemas actuales. No obstante, se excluyen deliberadamente del debate algunos casos que podrían ser de interés, debido a su naturaleza controvertida o a su carácter no conclusivo desde el punto de vista jurídico.

3. El presente estudio es un intento de complementar la reciente nota de la Secretaría acerca de la reunión del grupo internacional de expertos sobre el tema “Paz, justicia e instituciones sólidas: el papel de los pueblos indígenas en el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16” (E/C.19/2020/7) en lo que respecta a la información sobre Europa Oriental, la Federación de Rusia, Asia Central y Transcaucasia.

4. El objetivo del estudio es determinar las buenas prácticas de participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones, la representación, la autoorganización y la autonomía en la región y proponer formas en que los pueblos

¹ La presente nota se refiere principalmente a la Federación de Rusia y en ella se hacen solo breves referencias a otros países de la región, debido a la falta de información o a las diferencias de opinión entre los autores.

indígenas puedan fortalecer sus propias instituciones y procesos de influencia en la adopción de decisiones a nivel nacional, regional y global.

5. El estudio se inspira en varios artículos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Por ejemplo, en el artículo 18 de la Declaración se estipula que los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones sobre cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos mismos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

6. El estudio es la continuación de una nota anterior titulada “Autonomías de los pueblos indígenas: experiencias y perspectivas” (E/C.19/2020/5), en la que se exponen ejemplos de autonomía territorial en la región en cuestión, desde las *obshchinas* (comunidades más pequeñas) de la Federación de Rusia hasta las repúblicas y distritos autónomos que llevan el nombre de pueblos indígenas. Por lo tanto, los autores no profundizan en el aspecto territorial de la autonomía indígena y, en cambio, se centran en las instituciones de adopción de decisiones.

7. El estudio hace referencia al informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas titulado “Estudio final sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones” (A/HRC/EMRIP /2011/2), según el cual las instituciones de los pueblos indígenas siguen recibiendo el apoyo de las comunidades, a pesar de que, en algunos casos, es limitado el grado de reconocimiento por el Estado, y que los procesos de adopción de decisiones y las instituciones indígenas son manifestación de un grado de autodeterminación y autonomía de los pueblos indígenas.

8. Los autores del presente estudio han adoptado un enfoque amplio e inclusivo de la condición de indígena, basado en el marco normativo internacional y en el principio de la conciencia de identidad personal. No obstante, observan especificidades terminológicas en la legislación de varios países de la región; por ejemplo, el término “pueblos indígenas minoritarios”.

II. Marco normativo

9. Todos los Estados de la región sociocultural de Europa Oriental, la Federación de Rusia, Asia Central y Transcaucasia aprobaron el documento final de la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General conocida como Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas y se comprometieron así a guiarse por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas como norma mínima para hacer valer los derechos de los pueblos indígenas.

10. Sin embargo, existen diferencias en cuanto al nivel de reconocimiento de los pueblos indígenas y sus instituciones en la legislación nacional de los distintos países, incluso si el mismo pueblo indígena vive a ambos lados de la misma frontera. Por ejemplo, en la Federación de Rusia se reconoce a los setos como un pueblo indígena minoritario, mientras que en Estonia no gozan de ese mismo estatus. No obstante, el Gobierno estonio apoya las actividades de las organizaciones de setos. Cada tres años se reúne en Estonia un órgano representativo oficial, el *Seto Kongress*, que lo hace desde 1921, con la excepción del período 1940 a 1992. Los setos de ambos países se consideran un pueblo indígena con peculiaridades bien definidas y aspiran a obtener reconocimiento nacional e internacional, si bien muchos setos de Estonia también tienen una identidad étnica estonia y se consideran un grupo subétnico de los

estonios². Recientemente, un representante seto de Estonia fue nombrado miembro del grupo de trabajo mundial para el Decenio Internacional de las Lenguas Indígenas (2022-2032).

11. La legislación de la Federación de Rusia plantea ciertas dificultades para el reconocimiento de algunos pueblos indígenas, ya que la constitución y el derecho federal del país utilizan el término “pueblos indígenas minoritarios” en lugar de “pueblos indígenas”. Se hace hincapié en la necesidad de ofrecer una mayor protección a los grupos más vulnerables y más pequeños (menos de 50.000 miembros), lo que limita el número de grupos protegidos a 47. Según lo afirmado por el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas en su informe sobre la situación de los pueblos indígenas en la Federación de Rusia ([A/HRC/15/37/Add.5](#)), el Estado deberá velar por que los pueblos minoritarios y sus homólogos más numerosos reciban el mismo trato.

12. Algunas regiones de la Federación de Rusia pueden reconocer como indígenas a poblaciones de más de 50.000 habitantes, aplicando las normas internacionales al respecto, lo que difiere del enfoque adoptado a nivel federal. El tribunal constitucional de la república de Sajá (Yakutia) ha dictaminado que el pueblo sajá es un pueblo indígena de la República³. En un programa gubernamental de la república de Carelia sobre el desarrollo etnosocial y etnocultural de las tierras indígenas tradicionales, los carelios, los vepsios y ciertos grupos etnográficos rusos figuran como pueblos indígenas de esa República.

13. En la Federación de Rusia, la ley federal sobre las garantías de los derechos de los pueblos indígenas minoritarios prevé el establecimiento de *obshchinas* u otras formas de autonomía civil basadas en los principios de parentesco o de vecindad territorial para proteger las tierras tradicionales y preservar y desarrollar los modos de vida, los medios de subsistencia y las culturas tradicionales de los pueblos indígenas. La ley estipula la elección de lo que se denomina “representantes autorizados de pueblos minoritarios”, quienes han de representar sus intereses. Otra ley, la ley federal sobre las tierras en las que se hace un uso tradicional de la naturaleza por parte de pueblos indígenas minoritarios del Norte, Siberia y el Lejano Oriente de la Federación de Rusia, prevé el establecimiento, conjuntamente con los pueblos indígenas, de zonas especiales protegidas donde puedan ejercer sus ocupaciones tradicionales y preservar su modo de vida tradicional. Esas leyes se basan en los derechos individuales y colectivos reconocidos constitucionalmente de los pueblos indígenas minoritarios, incluidos los derechos a la tierra y los derechos prioritarios al uso de los recursos naturales.

14. Los pueblos indígenas pueden establecer su autonomía cultural para ejercer sus derechos etnoculturales y recibir apoyo financiero y de otro tipo de parte del gobierno. Con arreglo a la ley federal sobre autonomía etnocultural, se puede conceder autonomía cultural a nivel federal, regional y local, al tiempo que las autoridades de todos los niveles están obligadas a prestar apoyo financiero a sus actividades. En la práctica, sin embargo, ese apoyo es muy limitado o bien inexistente debido a la falta de fondos. Si un pueblo indígena es mayoritario en un determinado término municipal, la ley le impide establecer una autonomía cultural. A nivel regional, un pueblo indígena no puede establecer su autonomía cultural si la región lleva su nombre, como en el caso del pueblo udmurt en la república de Udmurtia. El objetivo

² Véase Ülle Harju, “Ülemsootska soovib setod kokku tuua”, Postimees, 7 de septiembre de 2020.

³ Tribunal Constitucional de la república de Sajá (Yakutia), Decisión núm. 4-P de 21 de octubre de 2016.

de la autonomía cultural es preservar y desarrollar la identidad cultural étnica y no crear una libre determinación etnoterritorial.

15. Muchos pueblos indígenas de la Federación de Rusia celebran congresos como órgano principal de adopción de decisiones en nombre de todo el pueblo. La mayoría de los congresos de ese tipo siguen un proceso democrático ascendente para seleccionar a los delegados a la reunión principal. Hay congresos de pueblos particulares o asociados en uniones de pueblos emparentados por su lengua (como en el caso del movimiento de los pueblos ugrofineses) o por su estatus (como en el caso del movimiento de los pueblos indígenas minoritarios). La legislación no refleja la existencia de congresos y los propios congresos no tienen derechos específicos para emprender iniciativas legislativas o recibir apoyo financiero. Sin embargo, en su mayor parte, los congresos cuentan con el apoyo y la asistencia de autoridades de todos los niveles, que tienen en cuenta las recomendaciones que los congresos les hacen.

16. Los pueblos indígenas pueden crear sus propias organizaciones no gubernamentales con fines específicos. La legislación de todos los países de la región permite establecer organizaciones no gubernamentales indígenas dotadas de los mismos derechos que cualquier otra organización no gubernamental. Los pueblos indígenas cuentan con organizaciones no gubernamentales culturales, benéficas, de derechos humanos y de otro tipo. Existen organizaciones no gubernamentales indígenas locales, regionales y nacionales. Esas organizaciones pueden estar legalmente inscritas o no. Algunas organizaciones no gubernamentales participan activamente en asuntos internacionales y han sido reconocidas como entidades de carácter consultivo especial por el Consejo Económico y Social.

17. Con arreglo a la legislación de la Federación de Rusia, los pueblos indígenas minoritarios pueden crear consejos que dependen del jefe de su región para señalar a la atención de las autoridades cuestiones de interés y participar en la adopción de decisiones respecto de los asuntos que los afecten.

18. Los pueblos indígenas minoritarios pueden formar consejos en términos municipales étnicos a fin de decidir sobre el uso de las subvenciones federales y sobre cuestiones locales.

19. La legislación de la Federación de Rusia prevé la creación de demarcaciones administrativas étnicas, asentamientos y distritos en lugares en que tradicionalmente han residido pueblos indígenas. Ello se considera una medida adicional para salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas en aquellos lugares en que estén más concentrados. La ausencia de leyes específicas que prevean medidas de apoyo concretas en las demarcaciones administrativas étnicas crea obstáculos para la implementación práctica de esas demarcaciones. En algunos casos, la ausencia de territorios de residencia tradicional de los pueblos indígenas, designados por ley o de otro modo, impide el pleno ejercicio de sus derechos. Por ejemplo, en la república de Carelia, la comisión electoral central se niega a imprimir papeletas de voto en lenguas indígenas, tal como exige la ley electoral federal, alegando que no se ha aprobado ninguna lista de territorios indígenas tradicionales.

20. La legislación permite establecer asociaciones informales y procesos de consulta.

21. En la Federación de Rusia, el concepto jurídico de “agentes extranjeros” crea ciertas dificultades prácticas para las organizaciones autóctonas que participan en la cooperación internacional. Sin embargo, la ley en cuestión no está dirigida contra las organizaciones indígenas como tales y no afecta a las actividades de todas ellas. Desde su aprobación en 2012, se ha calificado a varias organizaciones indígenas de agentes extranjeros, lo que en algunos casos ha provocado su autodisolución debido

a la carga adicional de presentación de informes y a las connotaciones histórica y culturalmente negativas del propio término “agente extranjero”. Para que una organización reciba la denominación de “agente extranjero” deben cumplirse dos condiciones: la organización debe recibir fondos provenientes del extranjero y participar en actividades políticas, aunque esos fondos no necesariamente estén destinados a actividades políticas. Esa controversia, junto con la amplia interpretación del término “actividad política”, podría conducir a situaciones en las que una subvención de las Naciones Unidas destinada a apoyar a los pueblos indígenas se utilice para justificar la inclusión de una determinada organización no gubernamental indígena en la lista de agentes extranjeros⁴. Ello es especialmente problemático para los pueblos indígenas que históricamente han mantenido estrechos vínculos con pueblos con los que están emparentados o con pueblos afines más allá de las fronteras de la Federación de Rusia, como los sami, los carelios, los esquimales yupik y varios pueblos mongólicos, tungúsicos y túrquicos.

III. Instituciones tradicionales y sistemas de autoorganización de los pueblos indígenas

22. Históricamente, los pueblos indígenas de la región han tenido sus propias formas tradicionales de establecer agendas internas, debatir asuntos locales de importancia y resolver problemas a través de consultas, resolución de conflictos y gestiones diplomáticas con sus vecinos, autoridades estatales, otros pueblos y diversas instituciones. Esas formas de autoorganización, que comprenden instituciones políticas y órganos colectivos de adopción de decisiones, se han desarrollado como parte inseparable de sus culturas e identidades.

23. Al mismo tiempo, las instituciones de los pueblos indígenas se han visto afectadas en gran medida por la globalización y la difusión de los valores y las instituciones democráticas occidentales, que los pueblos indígenas han empezado a reproducir o incorporar en la renovación de sus sistemas tradicionales o en el establecimiento de nuevos mecanismos. Las sociedades indígenas ya no están separadas del resto del mundo. Han establecido relaciones con los Estados en los que viven y, de paso, han aceptado algunos de los principios y modelos democráticos. Por un lado, la apropiación de conceptos políticos viene determinada por la necesidad de tener en cuenta las realidades contemporáneas, el panorama político y los marcos jurídicos de determinados Estados. Por el otro, la relación con esos Estados es un proceso recíproco; para influir en las autoridades del Estado, como los parlamentos y los gobiernos centrales, en su adopción de decisiones, los pueblos indígenas se expresan y actúan de forma inequívoca, sin dejar de mantener una estrecha relación con el Estado. Este último proceso puede tener un impacto ligeramente mayor en los pueblos indígenas transfronterizos, cuyas tierras tradicionales están divididas por fronteras internacionales y cuyas instituciones tradicionales pueden llevar la impronta de realidades y sistemas políticos de varios países.

24. Como se ha señalado en el proceso de fomento de la participación de los pueblos indígenas en las Naciones Unidas, las autoridades indígenas tradicionales y las instituciones representativas pueden estar oficialmente inscritas o no con arreglo a la legislación nacional. Los pueblos indígenas insisten en que sus instituciones tradicionales no son organizaciones no gubernamentales y que dicha inscripción no debería constituir un requisito de obligatorio cumplimiento. En cambio, la legitimidad de las autoridades tradicionales está determinada por las propias normas y los propios

⁴ Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “World directory of minorities and indigenous peoples – Russian Federation: Karelians”, Refworld, mayo de 2018.

procedimientos que rigen las sociedades de los pueblos indígenas y se deriva del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación. Ese derecho les permite establecer, mantener y fiscalizar sus propias instituciones; las autoridades de todos los niveles de gobierno deben respetar y consultar a los pueblos indígenas sobre cuestiones que afecten a esos pueblos y, en algunos casos, sobre cuestiones de importancia social general.

25. La propia existencia de instituciones y órganos de adopción de decisiones de los pueblos indígenas se basa en su derecho a la libre determinación como pueblos indígenas. Ese derecho es reconocido por los estudiosos como un medio de proteger a los pueblos indígenas contra las amenazas a su propia existencia y de asegurar su capacidad de reglamentar independientemente todos los aspectos de la vida como colectivos. La libre determinación se considera un proceso permanente que se correlaciona con el derecho de los pueblos indígenas a su propio desarrollo y prevé su participación en la gestión de los asuntos del Estado⁵.

26. Con arreglo a las leyes de la Federación de Rusia, los pueblos indígenas pueden establecer *obshchinas*, que son una forma de autoorganización propia de los pueblos indígenas minoritarios de la Federación de Rusia, y autonomía cultural, a disposición de todas las etnias del país. Las *obshchinas* deben estar inscritas y tienen derecho a recibir ayuda financiera del Estado y otras prestaciones, en particular cuotas de pesca, caza y usos tradicionales de la naturaleza. Una *obshchina* es la forma más pequeña de autoorganización de los pueblos indígenas y está formada principalmente por miembros de la familia, parientes y vecinos. Por ejemplo, en la provincia de Leningrado (*Leningradskaya Oblast*) hay una *obshchina* de izhorianos que tiene autogobierno territorial y comunitario, mientras que en la provincia de Múrmansk (*Murmanskaya Oblast*) existen numerosas *obshchinas* de familias de samis. Junto con las comunidades, algunos pueblos indígenas establecen una autonomía cultural, por ejemplo la autonomía cultural evenki en el distrito de Turuján (*Turujansky Rayon*), que forma parte del territorio de Krasnoyarsk (*Krasnoyarsky Kray*).

Autoridades tradicionales y contemporáneas

27. El pueblo yukaguir de la república de Sajá (Yakutia) elige un consejo de ancianos que lo representa en las relaciones con las autoridades y emite juicios sobre los asuntos que les conciernen. Esa práctica ha evolucionado a partir de la tradición de elegir a ancianos para que sirvan al pueblo asesorándolo sobre la caza, la pesca y otras cuestiones relativas a las ocupaciones tradicionales. Aunque existe la Asociación Yukaguir, el consejo de ancianos es, en cierto modo, el principal órgano de representación del pueblo yukaguir. Los miembros del consejo de ancianos y la dirección de la Asociación Yukaguir se eligen en los congresos yukaguíres que se celebran una vez cada cuatro años.

28. Las autoridades indígenas tradicionales tienden a transformarse como parte del proceso de globalización y de la amplia difusión de las características y los valores políticos de los sistemas occidentales. Los pueblos indígenas pueden adaptarse a algunas de las instituciones políticas de las democracias occidentales, como los parlamentos. A la vez que intentan preservar su propia integridad e independencia en la adopción de decisiones, los pueblos indígenas tratan de incorporar sus instituciones contemporáneas a las estructuras y procesos nacionales generales de adopción de decisiones de sus respectivos países y, de ese modo, se vuelven más influyentes al

⁵ Vladimir A. Kryazhkov, “El derecho de los pueblos a la libre determinación en la Federación de Rusia (sobre el ejemplo de la república de Carelia)”, *Gosudarstvo i pravo* (Estado y Derecho), núm. 4 (11 de junio de 2020), pág. 96.

aceptar, en parte, las normas y los mecanismos de la sociedad dominante de los países en los que viven.

29. Mientras que el pueblo sami de Finlandia, Noruega y Suecia ha organizado sus instituciones políticas en forma de parlamentos, ningún órgano parlamentario ha echado raíces en la parte rusa de Sapmi, la tierra tradicional de los pueblos samis de los cuatro países. Mientras que la posición de los gobiernos regional y federal no era favorable a la posible creación de un parlamento sami en la península de Kola, el propio pueblo sami no insistió unánimemente en esa forma de autoorganización. En la actualidad, el órgano representativo sami establecido por el congreso de los pueblos samis de la Federación de Rusia es la *Sami Sobbar* (Asamblea Sami).

Sistemas de autoorganización

30. En la Federación de Rusia, muchos pueblos indígenas tienen sus máximos órganos de autoorganización en forma de congresos (*syezdy*), que se basan en la representación territorial, es decir, los representantes se seleccionan entre las demarcaciones administrativas más pequeñas, como los distritos, por medio de conferencias indígenas. Los congresos suelen celebrarse a intervalos periódicos y cuentan con un órgano ejecutivo que actúa entre los períodos de sesiones para aplicar sus decisiones. Los pueblos indígenas minoritarios de la Federación de Rusia, como los evenki y los koriakos, celebran sus congresos una vez cada cuatro años.

31. Aunque el término “congreso del pueblo” no se utiliza en la legislación de la Federación de Rusia y a pesar de que los procedimientos de los congresos populares no están reglamentados, los gobiernos regionales respetan las decisiones que adoptan esos órganos y colaboran estrechamente con sus consejos ejecutivos en la aplicación de dichas decisiones. En muchos casos, los gobiernos locales proporcionan apoyo financiero para la organización de congresos de los pueblos. El congreso del pueblo carelio de la república de Carelia, que se celebra cada cuatro años, es reconocido por el gobierno de la república. Después de cada período de sesiones del congreso, el gobierno y el consejo de comisionados del congreso elaboran conjuntamente una hoja de ruta para aplicar las decisiones consagradas en el documento final del congreso, tras lo cual esa hoja de ruta se incluye en una orden gubernamental. Sin embargo, esa relación bien establecida entre los indígenas y la adopción de decisiones a nivel de gobierno impide a los carelios celebrar congresos interregionales, ya que temen que eso afecte a la relación e influencia exclusivas que tienen.

32. Numerosos pueblos indígenas viven en más de una región de la Federación de Rusia y han establecido sus movimientos y congresos sobre bases interregionales. Por ejemplo, el congreso del pueblo komi incluye a miembros de ocho regiones. A diferencia del consejo de comisarios del pueblo carelio, el órgano ejecutivo komi, el movimiento civil interregional *Komi Voytyr*, es una organización oficialmente inscrita cuya relación con las autoridades se establece en la constitución de la república de Komi. El *Komi Voytyr* es la única organización no gubernamental de la república de Komi que tiene derecho a emprender iniciativas legislativas. En cambio, en la república de Carelia, todas las organizaciones no gubernamentales tienen derecho a proponer leyes.

Organizaciones no gubernamentales

33. Como ya se ha dicho, las instituciones indígenas no son organizaciones no gubernamentales, lo que no les impide crear las suyas propias si fuera necesario. Esas organizaciones no gubernamentales pueden desempeñar la función de una institución autoorganizada. Por ejemplo, la sociedad cultural de los vepsios, organización no gubernamental oficialmente inscrita en la república de Carelia, mantiene relaciones

con los vepsios que viven en las vecinas provincias de Vólogda (*Vologodskaya Oblast*) y Leningrado.

34. Entre las organizaciones no gubernamentales indígenas figuran asociaciones, sindicatos y sociedades interregionales, regionales o locales, de composición fija o abierta y objetivos específicos. Esas organizaciones no gubernamentales pueden actuar como unidades fundadoras de organizaciones no gubernamentales más grandes a nivel federal; por ejemplo, las asociaciones de los pueblos indígenas minoritarios del Norte, s, en la provincia de Sajalín (*Sajalinskaya Oblast*) y en la república de Sajá (Yakutia) son, al mismo tiempo, organizaciones no gubernamentales independientes y sucursales y miembros fundadores de la Asociación de Pueblos Indígenas del Norte, Siberia y el Extremo Oriente de la Federación de Rusia.

35. La Asociación de Pueblos Indígenas del Norte, Siberia y el Extremo Oriente de la Federación de Rusia es un buen ejemplo de institución coordinadora que reúne a varios pueblos indígenas y los representa a nivel federal e internacional. La Asociación tiene su sede principal en Moscú, lo que le permite representar a 40 grupos minoritarios ante las autoridades federales y a nivel internacional. La Asociación es una mezcla de organización no gubernamental y organismo representativo, ya que su máximo órgano decisorio es también un congreso que se reúne una vez cada cuatro años, acuerda un plan de acción y selecciona a sus dirigentes. La Asociación también ha sido reconocida como entidad de carácter consultivo por el Consejo Económico y Social y participa activamente en la mayoría de los foros internacionales que se ocupan de las cuestiones indígenas, como el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

36. Otro ejemplo de organización coordinadora es la Asociación de Pueblos Ugrofineses de la Federación de Rusia. La Asociación cuenta con delegaciones en 39 regiones y actúa como órgano representativo de los pueblos ugrofineses, como los pueblos mordoviano, carelio, nénets, vepsio, komi, mari, janty, mansi, izhoriano, vociano, ingrio finlandés, sami, udmurt, seto, selkup, perm komi, nganasan y besermyan, todos ellos pueblos autóctonos de la Federación de Rusia. Entre ellos se encuentran 11 pueblos indígenas minoritarios reconocidos por el Gobierno federal como especialmente vulnerables: los nénets, jantys, mansis, setos, vocianos, izhorianos, vepsios, nganasans, selkups, samis y besermyans. Desde 2016, la Asociación ha sido reconocida como entidad de carácter consultivo especial por el Consejo Económico y Social. El principal órgano decisorio de la Asociación es el congreso de los pueblos de la Federación de Rusia, que se reúne una vez cada cuatro años. El órgano ejecutivo de la Asociación se denomina Consejo.

37. A pesar de la existencia de una organización coordinadora que abarca a toda la Federación de Rusia, los pueblos ugrofineses también cuentan con una organización internacional, el Congreso Mundial de Pueblos Ugrofineses. El Congreso Mundial se basa en el parentesco lingüístico y en el deseo de resolver problemas comunes, como la grave pérdida de lenguas indígenas, la preservación del patrimonio cultural, la lucha contra la asimilación y la respuesta a los retos medioambientales. Aunque el Congreso Mundial incluye no solo a pueblos indígenas, sino también a pueblos que tienen sus propios Estados nacionales, concretamente Finlandia, Estonia y Hungría, esa forma de cooperación internacional se considera útil y facilita la interacción con funcionarios de alto nivel e incluso con Jefes de Estado. Por ejemplo, en 2008, el Congreso Mundial contó con la presencia de los presidentes de Estonia, Finlandia, Hungría y la Federación de Rusia.

38. Recientemente, los evenki de nueve regiones del país establecieron su propia organización, la Asociación del Pueblo Evenki. Su objetivo es preservar la lengua y las tradiciones de los evenki y mantener su cooperación y sus vínculos

interregionales, teniendo en cuenta que pueblan amplias zonas de Siberia y del Extremo Oriente de la Federación de Rusia.

39. La Asamblea de los Pueblos de Rusia es una organización coordinadora cuyo objetivo es proteger los derechos étnicos de las personas y de los pueblos. Su plataforma de acción incluye disposiciones destinadas específicamente a apoyar la supervivencia y el desarrollo de los pueblos indígenas minoritarios y sus lenguas. Una de las prioridades legislativas de la Asamblea es salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas minoritarios y garantizar la protección de sus intereses a medida que se desarrolla la economía de mercado.

Autoorganización indígena a través de las fronteras internacionales

40. Tres pueblos indígenas minoritarios del norte de la Federación de Rusia trabajan juntos en las instituciones internacionales de sus pueblos: los aleutianos de la Federación de Rusia trabajan junto con los aleutianos de los Estados Unidos de América en la Aleut International Association; los chukchis de la Federación de Rusia trabajan junto con los inuits de los Estados Unidos, el Canadá y Groenlandia en el Inuit Circumpolar Council; y los samis de la Federación de Rusia trabajan junto con los samis de Finlandia, Suecia y Noruega en el Consejo Sami. Las tres instituciones participan de manera permanente en el Consejo Ártico.

41. La cooperación internacional es decisiva para la existencia del pueblo evenki, pues este se encuentra repartido en tres países; 37.000 evenki viven en la Federación de Rusia, 40.000 lo hacen en China y unos 1.000 en Mongolia. La cooperación entre los tres grupos de evenki se centra en el apoyo a la cría de renos y en el mantenimiento de sus tradiciones y expresiones culturales. No obstante, existen importantes diferencias entre las legislaciones de los tres países, lo que impide una mayor cooperación entre los órganos decisorios de los evenki. En particular, China no reconoce a ningún pueblo indígena en su territorio; China considera a los evenki una minoría nacional. Ello impide que se establezca un órgano decisorio transfronterizo conjunto de los evenki.

IV. Participación en la adopción de decisiones

42. Además de sus propias instituciones, los pueblos indígenas pueden establecer organismos conjuntos con instituciones gubernamentales o unirse a entidades gubernamentales para hacer avanzar el proceso de consulta y promover la cooperación con el Estado en los asuntos que los afecten. Entre esos organismos figuran, entre otros, consejos asesores, órganos de expertos y consejos consultivos que se subordinan a las autoridades gubernamentales y a las oficinas del ombudsman, y asambleas de los pueblos indígenas.

43. Como se describe en el estudio del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas acerca de los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones ([A/HRC/18/42](#)), en el Distrito Autónomo de Janty-Mansi (Yugrá), una asamblea de pueblos indígenas forma parte de la estructura de la Duma regional, lo que garantiza la representación indígena en las labores parlamentarias y la participación directa en la adopción de decisiones a nivel regional.

44. En la república de Sajá (Yakutia), se creó una asamblea de diputados que representan a los pueblos indígenas minoritarios de la República en el parlamento regional, denominada *Il Tumen*, con el fin de aplicar la agenda de los pueblos indígenas y debatir y promover los derechos de esos pueblos indígenas en la labor legislativa.

45. El Consejo de los Pueblos Indígenas Minoritarios de Sajalín, presidido por el Gobernador de la provincia de Sajalín (*Sajalinskaya Oblast*), se creó con el objetivo de debatir la realización de los derechos de los cuatro pueblos indígenas de Sajalín: los nivkhs, los uiltas, los evenki y los nanais, en particular sus derechos sobre la tierra, los derechos medioambientales y el derecho a hacer un uso tradicional de la naturaleza. El Consejo debate, en particular, el perfeccionamiento de la legislación y la adopción de medidas prácticas para proteger los derechos de los pueblos indígenas.

46. Los pueblos indígenas pueden establecer acuerdos consultivos a largo plazo con las autoridades y el sector privado a fin de examinar los medios de reducir al mínimo el impacto negativo del desarrollo industrial o la adopción de medidas de apoyo adicionales y la compensación por el desplazamiento o cualquier efecto del desarrollo industrial en las tierras tradicionales, los medios de vida y el modo de vida tradicional de los pueblos indígenas. En particular, los pueblos indígenas de Sajalín han establecido contactos con la empresa energética de Sajalín en un espíritu del consentimiento libre, previo e informado.

47. Se están desarrollando varias prácticas en la república de Carelia, donde residen dos pueblos indígenas, los carelios y los vepsios. Los vepsios son un pueblo indígena minoritario del Norte. Con arreglo a la ley federal, se pueden establecer consejos representativos en el seno de las demarcaciones municipales más pequeñas, los asentamientos, a los que se debe consultar sobre asuntos locales y la asignación de subvenciones federales. Además, los tres asentamientos vepsios tradicionales, Shokshinskoye, Sheltozerskoye y Ryboretskoye, son reconocidos como asentamientos étnicos vepsios. Asimismo, tres distritos de la república, Kalevalsky, Prazhinsky y Olonetsky son reconocidos como distritos étnicos debido a la concentración de carelios en esas zonas. Sin embargo, no existe ninguna ley que reglamente el estatus de las demarcaciones administrativas étnicas ni que contemple su financiación.

48. A fin de incluir a los pueblos indígenas en el proceso de adopción de decisiones, la república de Carelia cuenta con el Consejo de Representantes de Carelios, Vepsios y Finlandeses, presidido por el jefe de gobierno de la república. El Consejo establece su orden del día y se reúne cuatro veces al año para debatir asuntos que afectan a los pueblos indígenas. El Consejo ofrece al gobierno de la república recomendaciones y conocimientos especializados. Diversas entidades gubernamentales pueden tener sus propios consejos asesores que cuentan entre sus miembros con representantes de pueblos indígenas.

49. Los maris son la nacionalidad titular de la república de Mari El, en la parte central de la Federación de Rusia. Su población estimada es de 550.000 habitantes. El órgano representativo de todos los maris, el *Mari Kalyk Pogyn* o Congreso Mari, se reúne cada cuatro años y a él asisten representantes de varias regiones de la Federación de Rusia y el extranjero. El Congreso Mari celebró sus dos primeras sesiones en 1917 y 1918, respectivamente; el Congreso se reinició en 1992. Al igual que otros órganos de representación indígena, el órgano ejecutivo del Congreso, el *Mer Kangash*, ha adoptado diversos enfoques en su relación con el gobierno local a lo largo de la historia moderna: desde la oposición hasta la cooperación para obtener el reconocimiento y el respeto de sus intereses legítimos. Por ejemplo, la undécimo período de sesiones del Congreso Mari, celebrado en 2020, fue organizado por un comité nombrado por el jefe de gobierno de la república de Mari El y financiada por el gobierno. El comité estuvo presidido por el jefe de gobierno, quien, al igual que otros miembros del comité, no era miembro de un pueblo indígena.

V. Representación indígena en organizaciones regionales e internacionales

50. Las organizaciones e instituciones indígenas contribuyen a los procesos mundiales y regionales que afectan a los pueblos que representan a través de su participación directa en la labor de los organismos específicos de los indígenas o de las Naciones Unidas. También contribuyen en su condición de organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades de carácter consultivo por el Consejo Económico y Social, a través de presentaciones escritas que sirven de base para los informes de las Naciones Unidas, mediante el proceso del examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos, por conducto de los órganos de tratados de derechos humanos y, por último, por medio de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos y por otros medios.

51. En 2020, la Asociación de Centros Etnoculturales y Organizaciones sobre el Patrimonio celebró un seminario de expertos titulado “Derechos de los niños indígenas: el contexto del Ártico”. El objetivo del seminario era generar conocimientos especializados y aportar contribuciones regionales al estudio del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas acerca de los derechos de los niños indígenas. Los representantes indígenas de la región participan en la labor de organizaciones internacionales como la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, entre otras.

52. Los pueblos indígenas de la región participan en diversos procesos regionales y deberían ser capaces de poder desarrollar su propia representación en las organizaciones regionales e internacionales para salvaguardar sus intereses y derechos. La estructura del Consejo Ártico facilita la participación de los pueblos indígenas por conducto de organizaciones internacionales que representan en particular a un pueblo indígena y de organizaciones nacionales que representan a más de un pueblo indígena. Esas organizaciones son reconocidas como miembros permanentes y tienen derecho a participar en todos los grupos de trabajo y reuniones junto con representantes de los Estados miembros. Los pueblos indígenas de la región están representados en el Consejo Ártico a través de la Asociación de Pueblos Indígenas del Norte, Siberia y el Extremo Oriente de la Federación de Rusia, el Inuit Circumpolar Council, el Consejo Sami y la Aleut International Association.

53. El Consejo Euroártico de Barents es un organismo creado por Finlandia, Noruega, la Federación de Rusia y Suecia que incluye un grupo de trabajo de pueblos indígenas. El grupo de trabajo es un órgano independiente que permite la participación de los pueblos indígenas y proporciona información a todos los órganos del Consejo. Actualmente, tres pueblos indígenas están representados en el grupo de trabajo: los samis de los cuatro países, y los nénets y vepsios de la Federación de Rusia. Los pueblos indígenas celebran congresos de pueblos indígenas de la región de Barents, que sirven como principal órgano decisorio. Se ha establecido la práctica de celebrar cumbres de los pueblos indígenas para facilitar los debates de múltiples partes interesadas con representantes del Estado y del sector privado. No obstante, como se indica en el informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas titulado “Esfuerzos destinados a aplicar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: reconocimiento, reparación y reconciliación” (A/HRC/EMRIP/2019/3/Rev.1), no todos los pueblos indígenas de la región están incluidos en el Consejo Euroártico de Barents ni son reconocidos por este. A pesar de los múltiples intentos y del apoyo del Gobierno de la Federación de Rusia, el grupo de trabajo de los pueblos indígenas se niega a

reconocer a los pueblos indígenas carelios y komi como poseedores de los requisitos necesarios para la membresía y se remite a la definición jurídica de “pueblos indígenas minoritarios” establecida en las leyes de la Federación de Rusia. Sin embargo, en los documentos fundacionales del propio grupo de trabajo se hace referencia solamente a los “pueblos indígenas”.

54. A la luz del sistema de regiones socioculturales que se ha puesto en marcha en las Naciones Unidas, en particular en el contexto del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, es de vital importancia promover la colaboración entre los pueblos indígenas que viven en una misma región. No obstante, los pueblos indígenas de esa región no han establecido un grupo o plataforma regional para prepararse conjuntamente para reuniones internacionales, incluidos los períodos de sesiones del Foro Permanente y el Mecanismo de Expertos. No existen instancias de coordinación, no se celebran consultas previas a los nombramientos para ocupar puestos de expertos en los órganos de las Naciones Unidas que se ocupan específicamente de las cuestiones indígenas y no se emiten declaraciones conjuntas sobre asuntos de interés común para las comunidades indígenas de toda la región.

55. En cambio, algunas organizaciones coordinadoras, tanto las mencionadas en el presente estudio como otras, tienden a considerarse a sí mismas como plataformas de consulta entre los pueblos indígenas. Aunque esas consultas podrían ser relevantes en algunas situaciones nacionales, no pueden considerarse como consultas regionales, puesto que no incluyen a los pueblos indígenas a nivel transfronterizo.

56. Se intentó establecer un proceso de consulta entre los pueblos indígenas en relación con el Decenio Internacional de las Lenguas Indígenas (2022-2032) proclamado por la Asamblea General. La experiencia del Año Internacional de las Lenguas Indígenas (2019) mostró la importancia de las consultas para seleccionar a los representantes, debatir las prioridades e intercambiar información sobre asuntos de interés y mejores prácticas. Las consultas que se establecieron en 2020 incluían una combinación de debates transfronterizos y nacionales en línea. Los debates se celebraron por separado en Estonia, la Federación de Rusia y Letonia, así como en Asia Central y Transcaucasia. Los representantes que participaron en cada debate interno presentaron informes a una reunión conjunta para toda la región. Aunque fue imposible llegar a un consenso debido a la extrema diversidad de pueblos y organizaciones, el proceso tiene posibilidades de convertirse en permanente para el Decenio Internacional de las Lenguas Indígenas.

VI. Recomendaciones y conclusiones: formas de fortalecer la participación

57. En la región que abarca el presente estudio, los pueblos indígenas han establecido buenas prácticas en la gestión de sus procesos de adopción de decisiones y consultas con autoridades estatales y demás interlocutores. Han adquirido experiencia en materia de participación internacional e influencia en diversas cuestiones de importancia regional y mundial.

58. No obstante, los pueblos indígenas, especialmente los transfronterizos, se enfrentan a una serie de obstáculos legislativos y prácticos que les impiden ejercer plenamente sus derechos. Por consiguiente, es importante que los Estados Miembros apoyen las comunicaciones e iniciativas culturales transfronterizas entre los pueblos indígenas de la región a fin de fomentar sus idiomas, patrimonio y conocimientos tradicionales comunes, como recomendó el Foro Permanente en su 18º período de sesiones (véase [E/2019/43](#)). Además, los Estados Miembros deben cooperar y

garantizar la protección en igualdad de condiciones de los derechos de los pueblos indígenas transfronterizos, tal como ha recomendado el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en su estudio sobre la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas con respecto a su patrimonio cultural (A/HRC/30/53).

59. Es necesario velar por que los pueblos indígenas puedan ejercer su derecho a participar en la adopción de decisiones sobre las cuestiones que los afectan, sin discriminación ni injerencia en sus actividades. La labor de las instituciones de los pueblos indígenas y los principios de autoorganización deben ser respetados y protegidos de conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

60. Los Estados y los propios pueblos indígenas deben respetar plenamente el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas de conformidad con el derecho internacional. Tanto los Estados como las organizaciones regionales e internacionales deberán abstenerse de crear obstáculos a la participación e inclusión de los pueblos indígenas. Los Estados deben facilitar mejoras legislativas que ayuden a los pueblos indígenas a preservar y desarrollar sus procesos de adopción de decisiones y sus instituciones representativas.

61. A la luz del próximo Decenio Internacional de las Lenguas Indígenas, los Estados Miembros deben fomentar el uso de las lenguas indígenas en la educación, los medios de comunicación y los procesos de adopción de decisiones y, en consonancia con los artículos 13, 14, 16 y 18 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, asegurarse de no crear obstáculos para su uso.

62. La enfermedad por coronavirus (COVID-19) y otras crisis similares que puedan surgir en el futuro no deben utilizarse como justificación para suspender el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones a través de sus propias instituciones y sobre la base de los principios de autoorganización que ellos mismos establezcan.

63. Los pueblos indígenas, por sí solos y en consulta con los demás pueblos indígenas, tienen derecho a determinar los medios y principios de su participación, por separado o de manera conjunta, en los procesos y organizaciones internacionales, incluida la selección de sus representantes. Sin embargo, a la luz de la práctica establecida en otras regiones, los pueblos indígenas de Europa Oriental, la Federación de Rusia, Asia Central y Transcaucasia deberían considerar la creación de un caucus regional para hacer su contribución de forma conjunta y efectiva.

64. Algunos pueblos indígenas de la región pertenecen a más de una organización coordinadora o red. Por ejemplo, los nénets y los janty participan activamente tanto en el movimiento de los pueblos indígenas minoritarios como en la cooperación entre los pueblos ugrofineses. Los pueblos indígenas tienen derecho a una identidad flexible, doble o múltiple y a elegir libremente a sus asociados y redes de cooperación y beneficiarse de su participación en ellas. Los pueblos indígenas no deben ser discriminados ni excluidos de ninguna red por causa de su identidad flexible. Del mismo modo, algunos de los pueblos indígenas más septentrionales de la Federación de Rusia que viven en la zona ártica del país y participan en las labores del Consejo Ártico a través de sus organizaciones nacionales o internacionales deberían poder elegir y participar libremente en los cónclaves y procesos de las regiones socioculturales del Ártico y Europa Oriental, la Federación de Rusia, Asia Central y Transcaucasia, además de ser elegidos para representar a su región sociocultural en diversos procesos internacionales.

65. Los pueblos indígenas y los Estados deben desarrollar de buena fe su cooperación, sobre la base de las prácticas avanzadas existentes. Al tiempo que cada uno determine libremente su propia agenda y métodos de trabajo, las organizaciones de pueblos indígenas y los Estados deben consultarse mutuamente y esforzarse por lograr un diálogo sostenible. Los Estados deben apoyar la participación de los pueblos indígenas en los procesos internacionales y nacionales.
