

Revisitar la soberanía indígena: los desafíos de una reivindicación excluida

VALENTIN CLAVÉ-MERCIER*

RESUMEN

El 14 de septiembre de 2017 se cumplieron 10 años de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP). Considerado a menudo como una importante victoria para los pueblos indígenas, el presente artículo aborda sin embargo un punto ausente en la UNDRIP pero central en numerosas luchas indígenas: la cuestión de la soberanía. Empieza explorando la evolución histórica del concepto de soberanía en la teoría política y las relaciones internacionales, antes de estudiar la conceptualización indígena del término. Posteriormente, analiza reivindicaciones y prácticas de soberanía y autogobierno indígenas en tres de los cuatro países que votaron en contra de UNDRIP en 2007: Nueva Zelanda, Australia y Canadá. Este análisis permite examinar diferentes modelos soberanos posibles para el reconocimiento de la soberanía indígena y esbozar sus respectivas configuraciones político-espaciales. A lo largo de este artículo se intenta poner constantemente a prueba la clásica y supuestamente inquebrantable relación entre soberanía, autoridad absoluta y territorialidad indiscutida. Finalmente, se concluye señalando la necesidad de una mirada transdisciplinar para entender la reivindicación de soberanía indígena, y llamando a la transformación de las relaciones internacionales, la política doméstica y el derecho internacional para avanzar hacia su reconocimiento y realización.

PALABRAS CLAVE

Soberanía; soberanía indígena; pueblos indígenas; autodeterminación; poscolonialismo.



TITLE

Revisiting indigenous sovereignty: the challenges of an excluded claim

ABSTRACT

On the 14th of September 2017, the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP) reached its tenth birthday. Often celebrated as an important victory for indigenous peoples, this paper however addresses a missing issue in UNDRIP which is central in numerous indigenous struggles: the sovereignty question. I begin by exploring the historic evolution of the sovereignty concept in political theory and in international relations, before looking into the indigenous conceptualization of the term. Subsequently, I analyse sovereignty and self-determination claims and practices in three of the four countries that voted against UNDRIP in 2007: New Zealand, Australia and Canada. This analysis enables the examination of different possible sovereign models to recognise indigenous sovereignty and the sketch of their corresponding politico-spatial configurations. Throughout this paper I try to constantly test the classic and allegedly unbreakable relation between sovereignty, absolute authority and indisputable territoriality. Finally, I conclude by highlighting the need for a transdisciplinary approach to understand the indigenous sovereignty claim, and the call for transformation of international relations, domestic politics and international law to move towards its recognition and realization.

KEYWORDS

Sovereignty; indigenous sovereignty; indigenous peoples; self-determination; postcolonialism.

*Valentin CLAVÉ-MERCIER,

Doctorando en Ciencias Políticas en la Universidad Complutense de Madrid. Realiza su tesis doctoral en la línea de investigación de Geografía Política del Departamento de Ciencia Política III – Teoría y Formas Políticas y Geografía Humana. Trabaja actualmente en su investigación doctoral sobre la reivindicación y movilización de la soberanía indígena en Nueva-Zelanda, con un interés especial en las (re) configuraciones político-espaciales vinculadas a la misma. Anteriormente trabajó en diversas temáticas relacionadas con los estudios urbanos como el derecho a la ciudad, la producción de globalidad o el empresarismo urbano. Email: vclave@ucm.es

Recibido:
15-11-2017

Aceptado:
22-03-2018

DOI:
<http://dx.doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2018.38.005>

Introducción

Septiembre 2017 marcó el décimo aniversario de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas —conocida por su acrónimo inglés UNDRIP—. En el momento de su aprobación fue celebrada por muchos como un hito histórico para los movimientos indígenas fuerte y mundialmente movilizadas desde los años sesenta y setenta. Algunos actores de estos movimientos, localmente imbricados pero cada vez más globalmente conectados, incluso participaron del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas que empezó a redactar la Declaración que se gestó durante dos décadas. Una vez aprobada, la UNDRIP reconocía derechos vinculados al reconocimiento, la protección y el libre disfrute de tierras ancestrales y de instituciones políticas, sociales, religiosas y culturales propias, así como la obligación de establecer procesos de reparación y compensación en caso de violaciones de estos derechos. Indudablemente, el alcance de la Declaración no es nimio dado que se cuentan 370 millones de personas indígenas viviendo en unos 70 países¹. Su aprobación puede considerarse una importante declaración de intenciones y hoy en día sigue siendo un referente en las cuestiones relativas a los pueblos indígenas, pero al ser un documento internacional no vinculante podemos preguntarnos ¿hasta qué punto se ha implementado domésticamente?, ¿podemos hablar de una clara mejora en las experiencias cotidianas y prácticas políticas de los pueblos indígenas?. Según los datos presentados en *Indigenous World*, sus condiciones socioeconómicas y políticas siguen siendo problemáticas en gran parte del mundo y las luchas indígenas se mantienen mientras que las convenciones internacionales no se cumplen ni se reconocen los derechos colectivos indígenas en las relaciones internacionales o en los ámbitos domésticos estatales².

Un claro ejemplo de esta inadecuación entre declaraciones de derechos y la realidad que experimentan los pueblos indígenas es su continua reivindicación de soberanía indígena. Mientras que la UNDRIP —en consonancia con numerosos otros arreglos legales, institucionales y conceptuales a nivel internacional como doméstico— descarta la aplicabilidad del concepto de “soberanía” a los pueblos indígenas para centrarse en la “autodeterminación” o la “autonomía”, encontramos las reivindicaciones de soberanía en el centro del discurso y la práctica indígenas. Constituye una aspiración política compartida por muchos pueblos indígenas en todo el mundo, pero una que sigue sin alcanzarse por culpa del blindaje tanto político como legal del sistema internacional, que refuerza los rechazos domésticos estatales a esta posibilidad. En el corazón de una actualidad española agitada por las reivindicaciones soberanistas del *procés catalán*, analizaremos aquí la soberanía indígena, su especificidad, sus limitaciones externas y sus posibilidades de materialización. Para acercarse a esta reivindicación política, es indispensable entender el concepto de soberanía y su movilización actual en las relaciones internacionales y el derecho internacional, ámbitos claves en su uso y conceptualización. Desarrollaremos este objetivo en la primera parte en la que, además, analizaremos lo que hemos denominado el “blindaje anti-indígena” de esta noción de soberanía. A continuación, ahondaremos en el concepto de “soberanía indígena” interesándonos por su especificidad, partiendo de una lectura crítica de la conceptualización predominante de “soberanía”. Finalmente, reflexionaremos sobre posibles configuraciones político-espaciales

¹ Foro Permanente de Naciones Unidas para Asuntos Indígenas, http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/5session_factsheet1.pdf [consultado el 17 de Octubre de 2017]

² IWGIA, <https://www.iwgia.org/images/documents/indigenous-world/indigenous-world-2017.pdf> [consultado el 17 de Octubre de 2017]



de la soberanía indígena, vinculándolas a prácticas e intentos de los movimientos indígenas en Canadá, Australia y Nueva Zelanda. A modo de conclusión, este artículo propone que la realización de la soberanía indígena tiene que lucharse simultáneamente en los frentes de las relaciones internacionales, el derecho y la política y necesita de una profunda reestructuración de estos ámbitos —en su concepción, sus fundamentos y su práctica—.

1. Las fronteras de la conceptualización soberana predominante.

Para entender lo que movimientos sociales y académicos indígenas construyen y movilizan como “soberanía indígena” tenemos primero que analizar cómo se define y conceptualiza la “soberanía” en la teoría política y las relaciones internacionales. Indudablemente, estamos ante un concepto muy utilizado en ambos ámbitos y que estuvo durante siglos en el centro de numerosos debates sobre su definición y sus rasgos: su origen, su legitimidad, sus posibles límites o la identidad del soberano³. Aunque los debates relativos a su práctica y posible modificación sigan de actualidad —piénsese en los discursos y estudios acerca de la relación entre soberanía y globalización o soberanía e integración regional—, prevalece una conceptualización ampliamente aceptada sobre la que se construyen estos debates sobre una “transformación” de la soberanía. Esta noción que detallaremos a continuación se ha vuelto una piedra angular de las narrativas y la gramática de las relaciones internacionales y la política nacional, paralelamente a su centralidad académica en los campos correspondientes, principalmente debido al enfoque estadocentrista predominante en los mismos. Efectivamente, la soberanía se considera una herramienta clave en la afirmación de autoridad y legitimidad del estado, permitiendo históricamente su ascenso a organización política preponderante y su mantenimiento como concentración primaria del poder político. Por otra parte, se consagra también como pieza central de las relaciones internacionales al ligarla íntimamente al reconocimiento igualitario de los actores del sistema internacional y a los principios de no injerencia e integridad territorial.

Esta conceptualización predominante de la soberanía en las relaciones internacionales, en la política e incluso en el derecho internacional tiene profundas raíces históricas. Aunque algunos autores rastreen la utilización de la palabra soberanía hasta la Edad Media⁴, la aceptación más común entre investigadores es que se desarrolla en paralelo, y en estrecha relación, con la construcción de los estados modernos europeos en el siglo XVII. La conceptualización de la soberanía nacida de este siglo y cuya esencia permaneció durante siglos, hasta seguir definiendo el sentido común y el pensamiento académico actuales, se podría resumir así: “poder supremo del estado soberano en su territorio, reconocido y respetado por los otros estados soberanos.” Como veremos, este no es en realidad más que un ideal teórico, pero uno muy poderoso que lleva marcando la política doméstica e internacional por más de tres siglos. Este ideal es a menudo conocido como “westfaliano” porque sus rasgos beben del sistema de organización política ideado por la Paz de Westfalia (1648): autoridad absoluta e incontestada del estado en su territorio, fronteras claras y respetadas entre los diferentes soberanos, desproblematización de las identidades nacionales mediante su correspondencia perfecta con los territorios estatales. Por otra parte, la teorización de Bodino sobre el poder soberano influyó notablemente el concepto de soberanía que ha operado como lectura

³ ABELLÁN, Joaquín, *Estado y soberanía: conceptos políticos fundamentales*, Alianza, Madrid, 2014.

⁴ *Ibidem*

predominante, posteriormente reforzada por Hobbes, Locke o Rousseau. Aunque aportaron diferentes matices sobre su origen o práctica, estos autores mantuvieron el núcleo conceptual bódiano: el carácter absoluto de la soberanía, su indivisibilidad y su base territorial. Este ideal de soberanía fue domésticamente clave para la consolidación del poder y la autoridad de los estados modernos nacientes, mutuamente reforzado e influenciado por procesos como el nacionalismo o el romanticismo⁵. En el ámbito de las relaciones internacionales, la profundización de los procesos de interdependencia durante el siglo XIX llevó a cierta limitación de la supremacía del estado soberano con el desarrollo del derecho internacional y la creación de organizaciones internacionales. Sin embargo, el estado soberano seguía y sigue siendo el principal actor y creador del derecho internacional, desembocando entonces teóricamente en unos límites esencialmente voluntarios ejemplificados por teorías como la "autolimitación" de Jellinek o el "acuerdo normativo" de Triepel.

Por lo tanto, la concepción predominante de la soberanía como centralización y concentración del poder en el constructo estatal y su ejercicio en un territorio delimitado no fue fundamentalmente alterada. El absolutismo y la supremacía se relativizaron frente al desarrollo del derecho internacional, pero ese cambio fue absorbido gracias a la diferenciación entre soberanía "interna" claramente westfaliana ejercida domésticamente y "externa" relativa a unas relaciones internacionales que podían llegar a limitar a los soberanos. De esta manera, en el siglo XX empezamos a encontrar autores que desde las relaciones internacionales relativizan la soberanía y habitualmente acaban dividiéndola en competencias o vertientes, pero sin presentar una lectura crítica o una redefinición profunda del concepto. Para Enrique Madrazo, esta paradoja consistente en relativizar el concepto pero seguir aferrándose a su importancia corresponde al paso de una "defensa de la soberanía absoluta" a la "defensa absoluta de la propia soberanía"⁶. Por ejemplo, los abusos de la soberanía durante la Segunda Guerra Mundial justificaron llamadas a su limitación, pero los autores de diferentes escuelas aún pregonando cierta restricción en casos más o menos excepcionales siguen considerando la soberanía como cualidad ineludible y característica del estado, que tendría la última palabra en cuanto a la división y reparto de sus "competencias de soberanía". Stephen Krasner sería otro claro ejemplo de esta paradoja, identificando cuatro vertientes de la soberanía correspondientes a atributos que pueden desligarse y reconociendo que los soberanos no poseen siempre los cuatro en todo momento⁷. Sin embargo, su crítica no sigue profundizándose ni propone una redefinición del término que él mismo considera contradictorio e "hipócrita", sino que constituye simplemente una división de lo que era una noción compacta. Aunque útil y acertada, sigue considerando la soberanía como característica central y exclusiva del estado territorial y como determinante en las relaciones internacionales, una lectura en consonancia con la orientación neorrealista de su autor.

Concluyendo este rapidísimo estado de la cuestión sobre la definición del concepto de soberanía y su evolución, cabe señalar que no son homogéneas ni compartidas por la totalidad de los académicos o actores políticos. Encontramos posturas que señalan una

⁵ MADRAZO, Enrique, *La soberanía: la evolución del concepto hacia una perspectiva internacional*, Dykinson, Madrid, 2010.

⁶ MADRAZO, Enrique, *La soberanía: la evolución del concepto...op.cit.*, p. 95.

⁷ KRASNER, Stephen, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton University Press, Princeton, 1999.



erosión de la soberanía estatal por los procesos de globalización e integración, atribuyéndole varios calificativos: compartida, relativa, parcial, dividida, problemática, etc. Por otro lado, numerosos actores políticos y académicos siguen reivindicando una soberanía estatal fuerte, claramente territorial y casi absoluta. En todo caso, sea para constatar su transformación debido a procesos globales o para seguir reafirmando, ambas tendencias parten de la forma idealizada de la soberanía: la de una autoridad estatal suprema e incontestable sobre un territorio delimitado. El sentido común acerca de qué es la soberanía también está profundamente marcado por la predominancia de este ideal. Incluso en la práctica política, el ideal de soberanía sigue siendo central para el reconocimiento internacional de otros como iguales y para el respeto de la integridad territorial, ambos claves en el sistema de relaciones internacionales y la construcción estatal. Aunque no se corresponda con la realidad de la política doméstica e internacional, tema desarrollado posteriormente, muchos académicos siguen aferrándose a la forma idealizada de soberanía que consideran como inexorablemente crucial al sistema internacional y no relevan ni sus contradicciones ni sus evoluciones histórico-geográficas⁸.

1.1. Blindaje anti-indígena

A pesar de la importancia crucial que se atribuyó al concepto de soberanía en la configuración de la política internacional moderna —o justamente debido a ella— los pueblos indígenas se vieron negados de cualquier modalidad de reconocimiento o acceso a la misma desde los inicios del encuentro colonial. El desarrollo del derecho internacional no solo limitó parcialmente las soberanías estatales occidentales sino que, siendo una construcción de estos mismos estados, se aseguró de descartar cualquier otra soberanía que pudiese desafiar el ideal westfaliano o frenar los deseos expansionistas de sus creadores. Frente a los pueblos indígenas, este blindaje legal se basó en varios instrumentos y doctrinas que nacieron con la colonización y evolucionaron para mantenerse hasta la actualidad.

Una de esas doctrinas más antigua y desgraciadamente famosa por su amplia utilización y longevidad es la ficción jurídica internacional del *terra nullius*, consistente en considerar que un espacio sobre el cual no hubiese afirmación de soberanía estaba disponible para la colonización dado que “no pertenecía a nadie”. El problema fundamental de esta doctrina, más allá de los objetivos moralmente dudosos de la colonización, es que se centraba exclusivamente en el ideal de soberanía westfaliano, no reconociendo la posible existencia de otros constructos soberanos que no adquiriesen la forma paradigmática europea. En todo el mundo, los colonos consideraron —por convicción o por interés— que los indígenas carecían de organización política propia, justificando así la legalidad de su ocupación territorial. Según la narrativa legal internacional, esto significaba que los pueblos colonizados no tenían soberanía en sus tierras y por ello el encuentro colonial no se consideraba una relación entre soberanos⁹. *Terra nullius* reforzó así la posición predominante de la conceptualización soberana europea e instauró una dicotomía racializadora y temporalizadora entre actores internacionales soberanos *versus* actores que aspiraban a la soberanía; sociedades avanzadas *versus* sociedades en

⁸ HINSLEY, Francis, *Sovereignty*, Cambridge University Press, Cambridge, 1986; JACKSON, Robert, “Sovereignty in World Politics: A Glance at the Conceptual and Historical Landscape” en *Political Studies*, vol. 47, nº 3, 1999, pp: 431-456.

⁹ Con la excepción de Nueva Zelanda donde la Corona británica firmó el Tratado de Waitangi con los maorís, aunque el documento no impidió la colonización ni el despojo de la soberanía indígena.

desarrollo; futuro *versus* pasado. Esta ficción jurídica sólo fue descartada oficialmente en el último tercio del siglo XX, como reflejan los casos paradigmáticos de la Corte Internacional de Justicia sobre el Sahara Occidental en 1975 o el famoso caso Mabo en 1994 en Australia. Sin embargo, el mismo marco legal sumamente eurocéntrico nacido del encuentro colonial sigue operando en muchos países donde los pueblos indígenas tienen que demostrar que existía una organización política indígena previa si quieren acceder a derechos de propiedad sobre tierras tradicionales o acuerdos de reparación.

Para estos pueblos supuestamente situados en la parte "atrasada" de la dicotomía soberana, la autodeterminación está intrínsecamente ligada a la reivindicación y obtención de su soberanía, mientras que es un derecho innecesario para los estados modernos europeos, a los que se les presupone. Preconizado por Woodrow Wilson en sus famosos 14 puntos, el derecho a la autodeterminación de los pueblos fue en un principio frenado por los temores a las divisiones territoriales, antes de convertirse, a partir de los años sesenta y bajo auspicio de la ONU, en el camino hacia la soberanía para los pueblos colonizados. Sin embargo, los pueblos indígenas se vieron excluidos del ejercicio de este derecho, obviando así sus experiencias de desposesión de tierras, etnocidio y asimilación característicos de unos flagrantes procesos de colonización todavía no superados. A mediados de los sesenta se consideró que "[t]he decolonization process has been virtually completed"¹⁰. La negación de este derecho a los pueblos indígenas descansa principalmente en dos puntos de conceptualización y gramática legales. El primero no considerarles pueblos sino identificarles legalmente como minorías, cortocircuitando así el derecho automático a la autodeterminación para todo sujeto legal reconocido como pueblo. Esta categoría se reservaría entonces para grupos mayoritarios culturalmente identificables pero surgen las preguntas de, ¿qué se considera mayoritario?, ¿qué grupo sería mayoritario en caso de no haber existido colonización?, ¿qué ocurre con grupos que son mayoritarios en alguna región de un país?. Esta última pregunta fue dramáticamente aplacada con la aplicación del principio legal de *uti possidetis*, afirmando la inmovilidad del diseño de fronteras estatales realizado por los colonos, dejando así a pueblos indígenas divididos y esparcidos entre varios estados.

En los textos legales donde los indígenas sí son reconocidos como pueblos, el segundo punto que permite la negación del ejercicio total del derecho a la autodeterminación consiste en una división de la misma entre interna y externa. La autodeterminación interna consistiría principalmente en derechos colectivos a determinar libremente el estatus político, a perseguir el desarrollo propio y a disponer de sus recursos naturales, mientras que su vertiente externa incluiría además la prohibición de injerencia externa y el derecho a deshacerse del régimen colonial¹¹. Por lo tanto, cuando documentos legales hablan de pueblos indígenas, se apresuran a especificar que se limita su derecho a la autodeterminación a la vertiente interna¹². Este es el caso de la UNDRIP que sólo reconoce la autonomía en materias vinculadas a sus asuntos internos y locales. Sin embargo, la soberanía plena depende del derecho y disfrute de ambas

¹⁰ WIESSNER, Siegfried, "Indigenous Sovereignty: A Reassessment in Light of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples" en *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol.41, 2008, p. 1150.

¹¹ BANTEKAS, Ilias *et. al.*, *International human rights law and practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013.

¹² OTTO, Dianne, "A Question of Law or Politics?" en *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, vol. 21, 1995, pp: 65-104.



dimensiones dado que la vertiente interna —cuando es reconocida— siempre está supeditada a la buena voluntad del estado que la otorga, y puede revocarla, moldearla o anteponerse a ella cuando quiera.

Finalmente, el propio diseño del sistema de relaciones internacionales y del derecho internacional es también clave en el blindaje anti-indígena construido en torno al concepto de soberanía. Efectivamente, los pueblos indígenas se encuentran fundamentalmente desamparados y excluidos en un entorno fuerte y esencialmente estadocéntrico. No tienen personalidad jurídica ni autoridad reconocida en un sistema internacional que descansa y se centra en las relaciones interestatales. Participan en organizaciones internacionales pero se encuentran con organizaciones de estados, creadas por y pensadas para ellos, donde acaban siendo considerados como actores de segunda o simples invitados. A todo ello se suma la individualización de los derechos internacionales que se les reconoce, sean los derechos humanos o los derechos indígenas, ahondando así en la negación del reconocimiento de su carácter de actor colectivo en la escena internacional. Si bien los derechos colectivos aplicables a pueblos indígenas se reconocieron tímidamente en 1989 con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo o posteriormente en la UNDRIP, el primer documento tiene muy pocos firmantes¹³ y el segundo no es vinculante. Esto se debe otra vez al enfoque estadocéntrico del sistema internacional donde nacieron ambos textos: considera los derechos colectivos como amenazas a la soberanía estatal al reconocer otra fuente de autoridad colectiva que puede oponerse a ella y limitarla.

Las relaciones internacionales siguen rigiéndose por un derecho internacional con fundamentos y marcos claramente europeos y liberales, pero que se presentan como supuestamente universales. En el caso indígena, las cosmovisiones, prácticas y aspiraciones de estos pueblos a menudo no encajan en el derecho internacional, ni se pueden entender desde el mismo por falta de una gramática común. Un ejemplo flagrante es el papel y la importancia del grupo en sus vidas comunitarias, que no es reconocido ni protegido por un derecho internacional que pone énfasis en el individualismo, adoptando por tanto una deriva asimilacionista al erosionar valores y formas de organización culturalmente específicas. En el caso de los derechos indígenas, su individualización es todavía más incoherente dado que estos derechos no tendrían sentido sin la existencia del grupo, pero constituye otra ficción legal estratégica que permite cortocircuitar toda posible reivindicación de soberanía indígena. Los discursos legales han construido a los pueblos indígenas como un “Otro” del sistema internacional, justificando así narrativas y herramientas excluyentes y limitantes en derechos que retroalimentan este posicionamiento en la otredad.

2. Reconceptualizar la soberanía: el desafío indígena

Las reivindicaciones de soberanía indígena se ven entonces rechazadas frontalmente por un sistema internacional construido con el claro objetivo de excluirlas. Es por ello que, para entender el desafío y los fundamentos de estas reivindicaciones indígenas, tenemos primero que realizar una lectura crítica y (de)pensar” la noción de soberanía que no es más que el triunfo de una conceptualización sobre otras¹⁴. Con este objetivo en mente, se presentarán

¹³ Únicamente 22 estados han ratificado el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

¹⁴ ALFRED, Taiaiake, “Sovereignty” en BARKER, Joanne (ed.), *Sovereignty Matters: Locations of Contestation and*

a continuación una serie de contradicciones y límites en su conceptualización predominante. La existencia de estas incongruencias no significa que debamos deshacernos del concepto de soberanía para organizar y entender conflictos políticos o relaciones internacionales, sino que debemos abandonar y superar tanto analítica como cotidianamente la concepción westfaliana mistificada para dar cuenta de la complejidad real de nuestro mundo político y social.

La primera tarea, obviedad constructivista a menudo soslayada en la conceptualización predominante, consiste en desnaturalizar la noción de soberanía y entender que es un constructo social histórica y geográficamente contingente. El ideal westfaliano es una creación estrechamente vinculada al estado moderno y al nacionalismo europeo, siendo posteriormente exportada mundialmente y anclada en el derecho internacional, pero existieron y existen diferentes formas y sentidos atribuidos a la noción de soberanía a lo largo de la historia y a lo ancho de la geografía¹⁵. Por ello la que llamamos aquí concepción predominante de la soberanía no es única o natural sino efectivamente predominante o hegemónica. En contra de una conceptualización fija e invariable de la soberanía, se observa su carácter evolutivo y por tanto un sentido y unas prácticas asociadas continuamente abiertos a cambios. En consonancia, la soberanía sería un "concepto de combate, un arma en los conflictos, más que un concepto científico"¹⁶ o una herramienta en el debate y el conflicto político más que una condición real del estado territorial¹⁷. De esta manera, se desvela que es un concepto construido para servir intereses específicos y perseguir aspiraciones políticas propias, siendo exactamente lo que los movimientos indígenas pretenden al movilizar la noción de soberanía indígena. Sin embargo, es importante tener presente que la conceptualización actualmente predominante de soberanía se ha construido en parte en oposición a los propios pueblos indígenas, dado sus estrechos vínculos con el colonialismo y la otredad. Antony Anghie señala que el derecho internacional y sus doctrinas —entre las cuales incluye la soberanía— pretendían constituir un sistema legal que diese cuenta de las relaciones en el encuentro colonial y del objetivo de misión civilizatoria¹⁸. Si bien este ideal colonial ya no rige explícitamente el derecho y las relaciones internacionales, sigue siendo inherente a conceptos y categorías centrales para los mismos: modernidad, progreso, desarrollo, gobernanza o soberanía. En el caso de esta última, la incoherencia es flagrante cuando el sistema internacional pretende que las soberanías poscoloniales tengan que ejercerse mediante estructuras y constructos occidentales implementados en la época colonial.

Possibility in Indigenous Struggles for Self-Determination, University of Nebraska Press, Lincoln y Londres, 2005, pp: 33-50.

¹⁵ BIERSTEKER, Thomas, "State, Sovereignty and Territory" en CARLSNAES, Walter *et al* (eds.), *Handbook of International Relations*, Sage Publications, Londres, 2002, pp: 157-176.

¹⁶ BORELLA, François, "Soberanía, supremacía y reparto de poderes" en PÉREZ CALVO, Alberto (ed.), *Estado, nación y soberanía*, Secretaría General del Senado, Madrid, 2000, p.23.

¹⁷ AGNEW, John, *Sovereignty and Globalization*, Rowman y Littlefield Publishers, Lanham, 2009.

¹⁸ ANGHIE, Antony, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.



Las incoherencias destapadas por una lectura crítica no se dan únicamente entre cosmovisiones o conceptualizaciones diferentes, sino que incluso defensores de la soberanía estatal como Krasner señalan las incongruencias entre su conceptualización y su práctica efectiva en el sistema internacional. Partiendo de la definición predominante de soberanía propuesta al inicio de este artículo, y conectando con esas “hipocresías”¹⁹, encontramos tres mitos²⁰ fundacionales en la conceptualización westfaliana. El primero sería el “mito territorial”, desvelado por los múltiples ejemplos históricos de no respeto de la integridad territorial, rasgo supuestamente central en la soberanía westfaliana. A través de su noción de “trampa territorial”²¹, Jonh Agnew presentó una lectura experta de la obsesión política a categorizar el mundo geográfico en territorios estatales como única espacialidad posible del poder. Aplicando esta lectura a la soberanía, aparece que no tiene por qué adoptar una forma territorial, que la inviolabilidad de la integridad territorial es una idealización e incluso que la dicotomía doméstico *versus* externo que fundamenta la soberanía es totalmente artificial²². Jean Gottmann ya explicaba el “camino a la soberanía nacional” como un equilibrio y una oscilación entre el ideal platónico de seguridad —protección del territorio gracias a la exclusión violenta— y el ideal aristotélico de oportunidad —poniendo énfasis en los vínculos y la interdependencia—²³. Esta reconceptualización de la soberanía evidencia que, pese a que el ideal westfaliano se autoconciba únicamente desde el polo de la seguridad, la soberanía puede efectivamente abrirse y territorializarse más o menos.

La “igualdad entre estados soberanos” es otro mito sintetizado por Jackson y su diferenciación entre soberanía “positiva” o verdadera libertad para actuar en los asuntos internacionales, y “negativa”, limitada a la libertad para pedir la no interferencia en los asuntos domésticos²⁴. Encontramos desigualdades flagrantes en el ejercicio de la soberanía efectiva entre los actores hegemónicos y los demás o entre los que eran colonos y sus antiguas colonias. Si bien el concepto de soberanía es sinónimo de afirmación de poder y autoridad en Europa, su exportación y aplicación en las excolonias resultó a menudo en una negación de poder, autoridad e identidad, al estar encorsetada por una conceptualización y unos intereses eurocéntricos. “[T]he development of the idea of sovereignty in relation to the non-European world occurs in terms of dispossession, its ability to alienate its lands and rights. [...] the native is granted personality in order to be bound”²⁵. El tercer mito es el del “carácter absoluto de la soberanía y del estado como único actor soberano”. El absolutismo en el ejercicio de la soberanía es una ficción ya reconocida por muchos, desde la división en vertientes²⁶ al grado de soberanía variable según asuntos y momentos²⁷ o la aplicación de la

¹⁹ KRASNER, Stephen, *Sovereignty: Organized...*, *op.cit.*

²⁰ En consonancia con los mitos señalados por Agnew pero reformulados por el interés específico de este artículo.

²¹ AGNEW, John, *Geopolítica. Una re-visión de la política mundial*, Trama Editorial, Madrid, 2005.

²² AGNEW, John, *Sovereignty and...*, *op.cit.*

²³ GOTTMANN, Jean, *The Significance of Territory*, University Press of Virginia, Charlottesville, 1973.

²⁴ JACKSON, Robert, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

²⁵ El desarrollo de la idea de soberanía en relación al mundo no europeo sucede en términos de desposesión, su capacidad para enajenar sus tierras y derechos. [...] se garantiza a los nativos una personalidad para que puedan ser dominados [Traducción del editor]. ANGHIE, Antony, *Imperialism, Sovereignty...*, *op.cit.* p.105

²⁶ KRASNER, Stephen, *Sovereignty: Organized...*, *op.cit.*

²⁷ BIERSTEKER, Thomas, “State, Sovereignty...”, *op.cit.*

*basket theory*²⁸. El estado no tiene —nunca— la soberanía absoluta en todas las vertientes o todos los asuntos al mismo tiempo, porque no es la única fuente de poder y autoridad ni el único actor ejerciéndolos. En la práctica histórica, la soberanía siempre ha sido compartida con más actores capaces de ejercer poder y autoridad, tanto internos como externos a las fronteras estatales²⁹. El poder no es monolítico sino que circula en red, remontándose esta interdependencia entre actores a la época del desarrollo conceptual de la soberanía, aunque el ideal westfaliano obscureció esta realidad. Por lo tanto, no tiene sentido hablar de erosión de la soberanía estatal, dado que siempre ha sido compartida con otros actores y estaríamos más bien ante una situación de mayor difusión de poder debida al aumento en alcance y profundidad de los procesos de globalización e interdependencia. Ante esta lectura, algunos teóricos han llamado a desvincular soberanía y estado y a superar la conceptualización predominante que considera la soberanía como exclusivamente estatal³⁰.

Una lectura crítica de la conceptualización predominante de la soberanía pasa entonces por superar el dualismo analítico que estrecha nuestra visión del mundo sociopolítico. Ni vivimos en un mundo de entidades territoriales soberanas absolutas ni en un mundo totalmente conectado y fluido sin soberanía alguna, sino en una posición intermedia. La soberanía es poder y, como éste, no se tiene o deja de tener, sino que es un ejercicio posiblemente limitado o potenciado por diferentes variables. El “juego de la soberanía”³¹ no es un juego de suma cero: la soberanía siempre ha sido compartida y la participación de un actor en el ejercicio soberano no significa necesariamente una derrota soberana para otro. Todas estas son simplificaciones excesivas que oscurecen la complejidad del mundo en que vivimos. Sin embargo, por muy incongruentes que sean los rasgos idealizados de la soberanía, siguen moldeando las prácticas de los actores —o al menos sus objetivos y aspiraciones— y sobre todo las posibilidades imaginables y disponibles de configuraciones —espaciales— del poder.

2.1. Soberanía indígena

Es en una o varias de estas brechas conceptuales en las que se afianza, desde hace décadas y en distintas partes del mundo, la reivindicación de una “soberanía indígena”. La aparición de esta nueva conceptualización así verbalizada empezó principalmente con las movilizaciones indígenas de los años sesenta y setenta, aunque se puede considerar una reconstrucción de rasgos tradicionales de gobernanza, organización sociopolítica y cosmovisiones indígenas, aunque moldeados al vocablo occidental soberanía. La afirmación de una soberanía indígena es fundamentalmente una reivindicación de autogobierno basada en la diferencia cultural. En el caso de los pueblos indígenas, a diferencia de otros grupos, esta reivindicación adopta el discurso de la soberanía³², aunque presentan una resignificación del constructo social que permita integrarles como soberanos, brindándoles control sobre sus vidas y reconociéndoles como actores en las relaciones internacionales. Sin embargo, el propio uso del vocablo soberanía puede ser problemático por ser una construcción occidental y eurocentrista. Efectivamente, sabemos de la importancia del idioma en un contexto de colonización, dado que permite

²⁸ LENZERINI, Federico, “Sovereignty Revisited: International Law and Parallel Sovereignty of Indigenous Peoples” en *Texas International Law Journal*, vol.42, 2006, pp: 155-189.

²⁹ AGNEW, John, *Sovereignty and...*, *op.cit.*

³⁰ HOFFMAN, John, *Sovereignty*, University of Minneapolis Press, Minneapolis, 1998.

³¹ AGNEW, John, *Sovereignty and...*, *op.cit.*

³² WIESSNER, Siegfried, “Indigenous Sovereignty...”, *op.cit.*



expresar y compartir conocimiento, experiencias, autodefiniciones, cultura o identidad, lo cual explica que algunos pueblos indígenas mantengan su noción de soberanía expresada en su propio idioma. Por otra parte, la cosmovisión liberal-capitalista occidental, en la que la tierra es un bien poseído por el hombre, chocó con la cosmovisión indígena donde los pueblos pertenecen a la tierra. Esto explica en parte porque el concepto intensamente territorial exportado por la colonización fue utilizado de manera muy marginal por los pueblos indígenas antes de los años sesenta. Sin embargo posteriormente emprendieron una remodelación de esta noción, dado el vínculo crucial y cultural que mantienen con la tierra, entendiendo la soberanía como una herramienta más en la lucha por sus aspiraciones sociopolíticas. Por lo tanto, la apropiación del concepto por los pueblos indígenas es a la vez una reconstrucción interna de sus prácticas y cosmovisiones tradicionales, y una resignificación de una categoría externa e internacionalmente exportada.

Sea utilizando el vocablo soberanía o mediante palabras pertenecientes a sus idiomas propios, los pueblos indígenas ponen énfasis en la especificidad de su conceptualización de la soberanía. Primero, la soberanía indígena no es estadocéntrica y no se considera como una imposición desde un poder soberano. Efectivamente, a menudo no se utiliza con la connotación occidental de poder originario y supremo sobre las personas y el territorio³³, rechazando su carácter jerárquico y sostenido por la fuerza³⁴. Dado que la soberanía no se entiende como un atributo del estado, para muchas miradas indígenas es incoherente la disociación de soberanía y autodeterminación —entendida como un derecho de defensa frente a los estados—. En la conceptualización indígena, ambas están estrechamente vinculadas e incluso imbricadas: la autodeterminación sería la dinamización, la reificación de la soberanía. Por lo tanto, consideran la autodeterminación como un derecho inherente que fundamenta su afirmación de soberanía tradicional que nunca fue reconocida por las narrativas legales coloniales³⁵. En esta línea, la soberanía indígena tiene además una dimensión claramente descolonizadora dado que busca recuperar modelos de organización y gobernanza propiamente indígenas y restaurar su legitimidad frente a estructuras y formas políticas coloniales. Todo ello significa que la soberanía indígena no se centra necesariamente en la forma estatal como ideal y busca desligarse del estado colonial doméstico que intenta definir su alcance, su contenido y los derechos e identidades vinculadas a la misma.

Esta vertiente polifacética de superación del estado está estrechamente vinculada con otra dimensión específica de la soberanía indígena: su carácter fundamentalmente multirelacional. Basándose en las cosmovisiones holísticas generalmente desarrolladas por los pueblos indígenas, pone énfasis en las relaciones de iguales y respeto entre soberanos, entre individuos que conforman las comunidades y entre humanos y naturaleza. En la relación entre comunidades soberanas, Alfred afirma que la soberanía indígena supera con creces la concepción occidental de justicia porque la paz, el reconocimiento de la diferencia y la construcción de relaciones entre sujetos autónomos constituyen sus objetivos centrales³⁶.

³³ WIESSNER, Siegfried, "Indigenous Sovereignty...", *op.cit.*

³⁴ McCUE, June, "New Modalities of Sovereignty: An Indigenous Perspective" en *Intercultural Human Rights Law Review*, vol. 2, 2007, pp: 19-29.

³⁵ OTTO, Dianne, "A Question...", *op.cit.*

³⁶ ALFRED, Taiaiake, "Sovereignty", *op.cit.*

Por otra parte, Jeff Corntassel llama a pensar la soberanía y la autodeterminación desde una óptica de responsabilidades comunitarias y relaciones medioambientales y no desde una gramática centrada en derechos y recursos otorgados por el estado³⁷, idea reforzada por la llamada de Glen Coulthard a desarrollarlas en la cotidianidad comunitaria sin esperar el reconocimiento de autogobierno por el estado colonial³⁸. La soberanía indígena tiene una profunda dimensión interindividual donde las relaciones comunitarias y la propia constitución de la comunidad basada en cuidados y trabajo colectivo son centrales, mientras que la concepción occidental establece únicamente una relación individuo-estado³⁹. Finalmente, se fundamenta en profundas relaciones con la tierra, que se considera —con la comunidad— la fuente de su poder. Por ello la relación del pueblo con la tierra es central en el ejercicio de la soberanía y esto explica que la soberanía indígena se considere a menudo en una escala reducida estrechamente vinculada a la localidad⁴⁰. En la imaginación occidental, la soberanía es el concepto que más cerca está de expresar este tipo de relación con la tierra que supera un simple derecho de propiedad, explicándose así la movilización del mismo por los pueblos indígenas⁴¹. La soberanía indígena enfatiza entonces claramente la interdependencia, tanto con el mundo humano como con el natural o incluso espiritual, estando así mucho más cerca del polo aristotélico.

La interdependencia y lo relacional forman parte de los valores que conforman la soberanía indígena, a diferencia de una conceptualización occidental que se presenta como neutra y que fue ejercida por y reconocida a regímenes políticos de diversa índole mientras fuesen estados con control territorial. Al contrario, la noción indígena se rige por una serie de valores que son simultáneamente sus fundamentos y sus objetivos: el respeto a la diferencia, la coexistencia pacífica, el reconocimiento de la integridad de las comunidades soberanas, el fomento de la autonomía tanto de las comunidades como de sus integrantes⁴². Esto no significa que el concepto indígena no contenga también los aspectos más clásicos de la soberanía occidental —defensa de fronteras, relaciones exteriores, desarrollo de instituciones gubernamentales, derechos de ciudadanía—⁴³, sino que es una construcción manifiestamente normativa con una ética y unas prioridades específicas. Finalmente, es crucial destacar el vínculo que tiene con la identidad y la cultura indígena: la soberanía indígena "*consist[s] more of a continued cultural integrity than of political powers and to the degree that a nation loses its sense of cultural identity, to that degree it suffers a loss of sovereignty*"⁴⁴. La soberanía indígena no puede entonces desvincularse de la gente y de su cultura⁴⁵, teniendo

³⁷ CORNTASSEL, Jeff, "Toward Sustainable Self-Determination: Rethinking the Contemporary Indigenous-Rights Discourse" en *Alternatives*, vol. 33, 2008, pp: 105-132.

³⁸ COULTHARD, Glen, "Subjects of Empire: Indigenous Peoples and the 'Politics of Recognition' in Canada" en *Contemporary Political Theory*, vol. 3, 2007, pp: 1-29.

³⁹ MCCUE, June, "New Modalities...", *op.cit.*

⁴⁰ *Ibidem*

⁴¹ OTTO, Dianne, "A Question...", *op.cit.*

⁴² ALFRED, Taiaiake, "Sovereignty", *op.cit.*

⁴³ MCCUE, June, "New Modalities...", *op.cit.*

⁴⁴ La soberanía indígena consiste en mayor medida en una integridad cultural continuada que en poderes políticos y en el grado en el que una nación pierde su sentido de identidad cultural, en ese grado sufre una pérdida de su soberanía [traducción del editor]. DELORIA, Vine, "Self-Determination and the Concept of Sovereignty" en WUNDER, John (ed.), *Native American Sovereignty*, Garland Publishing, Nueva York & Londres, 1999, p. 123.

⁴⁵ KICKINGBIRD, Kirke, *Indian Sovereignty*, The Institute, Washington, 1977.



por ejemplo estrechas relaciones con la espiritualidad indígena. Está íntimamente ligada a la identidad colectiva, permitiendo a los pueblos indígenas autoimaginarse como sujetos más que objetos de las relaciones internacionales y de la política⁴⁶, siendo así una fuente crucial de la agencia de estos actores. La soberanía indígena es una conceptualización basada en la cultura propia y que busca su respeto y la posibilidad de vivir según ella. Es la búsqueda de un autogobierno que se rija por los sistemas, las leyes y las costumbres que les son propios, siendo tradicionales o más modernos y sin importar las prácticas del estado colonial.

Esta combinación de vertientes de autodeterminación, autogobierno, comunidad, identidad y cultura imbricadas en el concepto de soberanía indígena es resumido así por Siegfried Wiessner:

*"The right to recapture their identity, to reinvigorate their ways of life, to reconnect with the Earth, to regain their traditional lands, to protect their heritage, to revitalize their languages and manifest their culture—all of these rights are as important to indigenous people as the right to make final decisions in their internal political, judicial, and economic settings"*⁴⁷.

Todas estas dimensiones son centrales y nos encontramos entonces ante una noción de soberanía con especificidades propias de las culturas y cosmovisiones indígenas, pero también con un constructo influenciado por la situación actual de estos pueblos, por sus aspiraciones sociopolíticas y por las experiencias de opresión que han vivido durante siglos. Para cerrar esta parte, recordamos el esclarecedor y conmovedor testimonio de un anciano de la nación Yawuru en Australia recalcando que la soberanía es el sistema de gobernanza del pueblo aborígen australiano desde tiempos inmemorables y deplorando que los antropólogos clásicos no tomaran cuenta de ello en su estudio de su organización política⁴⁸. Desgraciadamente, este fallo —o sesgo— académico no hizo sino reforzar la exclusión y negación de toda posibilidad soberana indígena.

3. Camino a la Soberanía Indígena

En ningún lugar del mundo se ha reconocido todavía plenamente la soberanía indígena, aunque sí observamos algunos desarrollos hacia configuraciones de autonomía limitadamente parciales e internas. Estos avances van de la mano del establecimiento paulatino de una jurisprudencia y doctrina internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas que pretenden transformar la idea de autodeterminación y convertir a los pueblos indígenas en verdaderos sujetos de derecho⁴⁹. Varios juristas coinciden en señalar la formación de un derecho consuetudinario internacional bebiendo de diferentes tratados, modificaciones legislativas o casos sonantes entre los cuales podemos resaltar el Convenio 169 de la OIT

⁴⁶ OTTO, Dianne, "A Question...", *op.cit.*

⁴⁷ El derecho a recapturar su identidad, revitalizar sus modos de vida, reconectar con la Tierra, recuperar sus tierras tradicionales, proteger su legado, revitalizar sus idiomas y manifestar su cultura —todos estos derechos son tan importantes para los pueblos indígenas como el derecho a tomar sus últimas decisiones en sus escenarios de política interna, judicial y económico [Traducción del editor]. WIESSNER, Siegfried, "Indigenous Sovereignty...", *op.cit.*

⁴⁸ REYNOLDS, Henry, "Reviving Indigenous Sovereignty?" en *Macquarie Law Journal*, vol. 6, 2006, pp: 5-12.

⁴⁹ OLIVA, Daniel, *La cooperación internacional con los pueblos indígenas. Desarrollo y derechos humanos*, Cideal, Madrid, 2005.

o el caso referente de *Awas Tingni vs Nicaragua*⁵⁰. Esta doctrina internacional en materia de pueblos indígenas fue reforzada por la UNDRIP pero sigue sin alcanzar todo el potencial y la profundidad de la conceptualización indígena de soberanía. Además de ello, estas transformaciones legales internacionales pocas veces se materializan en prácticas estatales consecuentes, dado que el estado nacional-territorial, considerando el juego de la soberanía como un juego de suma cero, suele verlo como un ataque frontal a su propia existencia. Por lo tanto, si bien el desarrollo de esta jurisprudencia y doctrina internacionales pueden representar un avance y una base para el desplazamiento de competencias soberanas hacia los pueblos indígenas, sigue prevaleciendo un enfoque estadocéntrico que explica la llamada “brecha de implementación”⁵¹. El derecho tiene entonces que entenderse como una herramienta más en el repertorio indígena —una herramienta a menudo utilizada por sus opositores⁵²— en lo que es una lucha sumamente política, afectando nuestros entendimientos y prácticas de nociones como comunidad política, soberanía, nación o estado.

En esta parte final presentamos posibles modelos de soberanía indígena y sus respectivas relaciones con la (re)configuración político-espacial del estado colonial. Para ello analizaremos los potenciales reconocimientos de autogobierno indígena y su alcance, aunque teniendo presente que la soberanía indígena no se limita al autogobierno sino que se expresa y materializa en una miríada de maneras: desde formas abiertamente políticas como movimientos sociales o partidos políticos, hasta experiencias personales o colectivas de autodeterminación —revitalización cultural y lingüística, creación de negocios, vínculos con la tierra, etc—. Este enfoque en las modalidades de autogobierno es una decisión analítica, aquí ejemplificada por referencias a prácticas y luchas actuales de autodeterminación en Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Estos estados son los que —con Estados Unidos— rechazaron firmar la UNDRIP en 2007 y donde podemos entonces esperar una situación posiblemente difícil y conflictiva. Canadá finalmente reconoció la UNDRIP en 2010 pero señalando que sólo era una aspiración, aunque en 2016 abandonó su postura oficial de objetor para declararse defensor del texto sin reservas y prometer su implementación⁵³. Australia endorsó la UNDRIP en 2009 de la mano del gobierno laborista electo en diciembre de 2007, mientras que Nueva Zelanda la ratificó en 2010 gracias a la entrada del Māori Party en el gobierno de coalición de 2008.

La primera modalidad de autogobierno soberano indígena que consideramos sería la más radical: la creación de un estado propio a través del “separatismo” basado en una declaración de independencia unilateral o pactada. No muchos movimientos indígenas defienden el camino de la secesión, pero algunos de ellos argumentan que, en su situación actual y ante el rígido sistema internacional, alcanzar el estatus de estado parece más factible

⁵⁰ ANAYA, James y GROSSMAN, Claudio, “The Case of *Awas Tingni v. Nicaragua*: A New Step in the International Law of Indigenous Peoples” en *Arizona Journal of International and Comparative Law*, vol.19, nº 1, 2002, pp: 1-15.

⁵¹ STAVENHAGEN, Rodolfo, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people*, Addendum, United Nations, E/CN.4/2006/78/Add.5 17, 2006.

⁵² Entre los cuales no sólo se cuentan los estados coloniales sino también grupos de presión como el Hobson’s Pledge en Nueva Zelanda llamando a la unidad nacional o a “una ley para todos” frente a lo que denominan “separatismo maorí”.

⁵³ <http://www.cbc.ca/news/indigenous/canada-adopting-implementing-un-rights-declaration-1.3575272> [Consultado el 25 Octubre de 2017]



que resignificar el concepto de soberanía. Esta lectura da cuenta del poder del paradigma soberano occidental y de su proyección cuando actores con visiones y prácticas alternativas consideran más fácil adaptarse al mismo que transformarlo. El Aboriginal Provisional Government, creado en 1990 en Australia, es una organización independentista que busca la creación de un estado y gobierno aborígenes, basándose en la reivindicación de la soberanía originaria indígena. Una de sus prácticas más sonadas es la creación y expedición de pasaportes y actas de nacimiento aborígenes afirmando así una soberanía externa e interna diferente a la del estado australiano. Aunque la modalidad separatista conseguiría establecer ambas dimensiones soberanas supuestamente al nivel de otros estados, no podemos obviar que estos nuevos estados indígenas entrarían a formar parte de unas relaciones internacionales profundamente desiguales donde su soberanía se encontraría seguramente mermada y con una alta probabilidad de situaciones neocoloniales.

Otra posible configuración político-espacial sería la "soberanía superpuesta", la soberanía indígena siendo integrada en el modelo político estatal y otorgada domésticamente a una escala inferior como un estado federal, una región o incluso un municipio. Esta modalidad es indudablemente la que más se ha materializado dado que no representa un desafío demasiado grande para el estado colonial sino simplemente una integración a su propia organización político-territorial. Encontramos por ejemplo el Nisga'a Final Treaty Agreement de 1998 en Canadá, que disolvió esta reserva india, impulsó una transición fuera del paraguas legal del Indian Act y otorgó un estilo de gobierno municipal a esta nación india. Los pueblos indígenas de Canadá consiguieron la creación de otra entidad territorial más amplia y atrevida: el territorio de Nunavut, otorgado a los inuit de la parte central y occidental de los Northwest Territories. Aprobado en 1992 por un referéndum realizado entre la población del futuro territorio, su creación fue efectiva en 1993 y se convirtió en un autogobierno real y funcional en 1999. Este nuevo gobierno territorial, indígena de facto dado que un 85% de su población es inuit, tiene la misma organización legislativa, ejecutiva y judicial que cualquier otro estado canadiense. La experiencia de Nunavut tiene ecos en la propuesta de Mansell de crear otro estado en la federación australiana: el "First People State", un séptimo estado gobernado por los aborígenes con su propio parlamento y sistema judicial⁵⁴. Afirma que la creación de ese nuevo estado federal estaría en perfecta adecuación con el orden constitucional y la organización político-espacial australianas, pudiendo establecerse en tierras ya controladas por los aborígenes —*native title* y reservas—. Esta modalidad soberana consistiría entonces en la creación de un territorio específico para autogobierno indígena y se integraría a la organización territorial del estado colonial, recordando la propuesta de institución de "espacios seguros" de Wiessner⁵⁵. Estas soberanías indígenas estarían entonces restringidas a escalas intra-estatales y a una soberanía interna supeditada a la soberanía "suprema" del estado-nación. El peligro subyace en que estas restricciones podrían dar lugar a un "auto-genocidio legal"⁵⁶, situación en la cual la soberanía interna se otorga con la condición de no entrar en conflicto con el soberano supremo, facilitando así procesos de asimilación.

⁵⁴ MANSELL, Michael, *Treaty and Statehood. Aboriginal Self-Determination*, The Federation Press, Sydney, 2016.

⁵⁵ WIESSNER, Siegfried, "Indigenous Sovereignty...", *op.cit.*

⁵⁶ WILLIAMS, Robert, "The Algebra of Federal Indian Law: The Hard Trail of Decolonizing and Americanizing the White Man's Indian Jurisprudence" en *Wisconsin Law Review*, vol. 7, 1986, pp: 219-299.

Intentando superar estas problemáticas, Federico Lenzerini propuso un modelo similar, aunque con un énfasis ligeramente diferente, que denominó "soberanía paralela"⁵⁷. También limitada a la soberanía interna, esta opción se basa en la cesión y el desplazamiento de algunas vertientes soberanas estatales hacia las comunidades indígenas —aunque Lenzerini no especifica la escala u organización territorial de estas últimas—. La "soberanía paralela" se diferencia por su estrecho vínculo con el derecho internacional, que actuaría como herramienta obligando a los estados-nación a reconocer y respetar la soberanía indígena. Este enfoque pone el énfasis en el derecho internacional como garantía de soberanía, asegurando que ninguno de los soberanos invada o inhiba el ejercicio del otro y así garantizar una verdadera autonomía a los pueblos indígenas que podrían incluso utilizar el derecho internacional para atacar judicialmente a su estado contenedor —algo imposible en una soberanía superpuesta habitual—. Sin embargo, el derecho internacional parece estar lejos de este papel de escudo para la soberanía indígena y una profunda reformulación del mismo sería necesaria antes de llegar a la visión de Lenzerini.

Finalmente, imaginamos un modelo ideal combinando unidades territoriales y no territoriales, una "soberanía polimórfica" fragmentada pero conectada. El conjunto soberano indígena estaría compuesto por varios territorios soberanos a la escala necesaria para una adecuada representación de la realidad indígena e integrados a la organización territorial del estado-nación, pero también por una(s) autoridad(es) soberana(s) desterritorializadas, pudiendo ser concejos u organizaciones indígenas. En esta modalidad, esta red soberana indígena trabajaría autónomamente en su esfera de actuación, pero en continua cooperación horizontal con las autoridades del estado colonial en otros asuntos comunes. Así, la práctica indígena superaría en parte la territorialización artificial de la soberanía, reconociendo a partes iguales la importancia de la configuración territorial para algunas reivindicaciones indígenas y otras configuraciones espaciales claves para su autodeterminación. De esta manera, se reconocería la importancia del lugar y de la creación de lugares en las prácticas soberanas⁵⁸, ejemplificado por el barrio de Redfern en Sydney y su papel clave de laboratorio de autodeterminación aborígen en el que se establecen espacios y procesos de autogestión comunitaria posteriormente replicados por otras comunidades aborígenes en Australia. También permitiría incluir a la población indígena urbana dentro del nuevo sujeto soberano, dado que los modelos exclusivamente territoriales suelen estar centrados en tierras tradicionales rurales. La cuestión crucial en esta modalidad soberana sería su plasmación institucional y democrática dado que iniciativas parcialmente similares se intentaron establecer previamente pero sin llegar nunca a una soberanía efectiva. En la segunda mitad del siglo XIX, los maorís instituyeron un rey y un parlamento propios destinados a convertirse en órganos oficiales de representación, pero el primero sólo fue reconocido simbólicamente por las autoridades coloniales mientras que descartaron el segundo. En la época moderna, perduran los escaños parlamentarios reservados para maorís, el New Zealand Maori Council y el Tribunal de Waitangi creados respectivamente en 1868, 1962 y 1985. Sin embargo, sus limitaciones son evidentes dado que los dos últimos son simples órganos de consulta sin poder vinculante, mientras que los primeros han sido habitualmente dominados por partidos no específicamente maorís y las llamadas a su eliminación han existido desde su

⁵⁷ LENZERINI, Federico, "Sovereignty Revisited...", *op.cit.*

⁵⁸ AGNEW, John, *Sovereignty and...*, *op.cit.*



creación. La historia y política neozelandesas evidencian el peligro de no reconocimiento de formas autónomas o de cooptación de órganos orientados a la autonomía por parte del estado y su maquinaria, forma organizativa e intereses. Por ello es necesario que exista una esfera de soberanía indígena autónoma y paralela a una esfera de soberanía estatal y una tercera esfera de cooperación entre ambas, tal y como defiende Matike Mai Aotearoa en sus propuestas de transformación político-constitucional en Nueva Zelanda⁵⁹. Esta modalidad soberana enfatiza el diálogo, potenciándolo entre las unidades soberanas indígenas pero también entre el conjunto soberano indígena y el estatal, diseñándose así una combinación territorial-desterritorial que desemboca en una alianza de fuerzas iguales que abrirán vías de cooperación y posible superación de dinámicas coloniales.

En todo caso, cualquier modalidad de soberanía indígena se enfrenta a tres grandes retos vinculados a la importancia de las relaciones internacionales en nuestro mundo contemporáneo. Primero, cualquier opción demasiado territorial estaría directamente puesta en entredicho por los procesos de interdependencia existentes en numerosos niveles y ámbitos. Agnew señaló acertadamente que nunca existió una soberanía estrictamente territorial y por tanto es necesario avanzar hacia una desvinculación simbólica entre territorio y soberanía⁶⁰. Doreen Massey ya demostró la incoherencia de reivindicar un territorio hermético y bien delimitado dado que todos los lugares se constituyen a través de interconexiones⁶¹. Si bien en cuanto a organización geográfica de la soberanía indígena la solución puede residir en cierta desterritorialización, las formas territoriales siguen atrayendo a los pueblos indígenas por la afirmación de autoridad claramente delimitada que permite. Adoptar un enfoque soberano consciente de estas conexiones espaciales fundamentales y no reducido a la afirmación artificial de unos territorios herméticos es un objetivo ciertamente alcanzable para los pueblos indígenas dada su conceptualización soberana multirelacional. Esta cuestión es trasladable a la autodefinición del sujeto soberano indígena para que no caiga en una cerrazón retrógrada y ficticia, representando éste el segundo reto. Aquí el objetivo sería el de articular un proyecto soberanista que no se base en los rasgos más reaccionarios del nacionalismo y el esencialismo, sino pensado desde una concepción de la indigeneidad que reconozca sus vínculos con otras identidades, su historia, su contexto moderno, su hibrididad y la multiplicidad identitaria. En este camino hacia la conceptualización de la identidad como fundamentalmente interrelacional tendrán que sortear la trampa de la tradicionalización o cómo *"legal and political discourses may result in a restrictive narrative of indigeneity which re-invents their otherness"*⁶². Desgraciadamente, estos discursos siguen imperando como se comprueba en la UNDRIP o incluso en un autoencasillamiento restrictivo por parte de los pueblos indígenas por necesidad de reconocimiento doméstico o internacional. Finalmente, la cuestión de una soberanía limitada o absoluta suele ser clave en los debates y la literatura indígenas, pero hay que reconocer que, como vimos, todas son limitadas. Quién la limita sería entonces aquí lo importante. Una restricción fruto de la intromisión del estado colonial con sus formas y cosmovisiones propias no sería aceptable mientras que las limitaciones

⁵⁹ Matike Mai Aotearoa, <http://www.converge.org.nz/pma/MatikeMaiAotearoaReport.pdf> [Consultado 01/11/2017]

⁶⁰ AGNEW, John, *Sovereignty and...*, *op.cit.*

⁶¹ MASSEY, Doreen, "Power Geometry and a Progressive Sense of Place" en BIRD, Jon *et al*, *Mapping the Futures*, Routledge, Londres y Nueva York, 1993.

⁶² Discursos legales y políticos pueden resultar en una narrativa restrictiva de indigeneidad que reinvente su ot [Traducción del editor]. OTTO, Dianne, "A Question...", *op.cit.* p.91-92

derivadas de la interdependencia generalizada en las relaciones internacionales podrían incluso representar un beneficio en caso de darse unas relaciones igualitarias. Por lo tanto, los retos de la soberanía indígena consisten fundamentalmente en superar los mitos de la soberanía, cosa que, en caso de conseguirse, permitirá avanzar hacia contextos sociopolíticos verdaderamente poscoloniales.

Conclusiones

Independientemente de la configuración político-espacial soberana anhelada por los movimientos indígenas y de la diversidad de contextos —culturales, históricos, geográficos, sociales y políticos— en donde se dan estas reivindicaciones, las aspiraciones de los pueblos indígenas siempre deberían ser el elemento decisivo de un posible modelo soberano. Estas tendrían que ser el punto de partida de posibles ofertas estatales para reconocer, respetar y proteger los mundos internos indígenas⁶³. La escucha y la participación de los interesados tienen que ser centrales en el desarrollo y la institucionalización de unas soberanías indígenas, pero antes tenemos que superar el modelo idealizado westfaliano que frena las posibilidades de transformación y de diálogo. El reconocimiento y la reificación de la soberanía indígena son pasos indispensables en la configuración de unas relaciones internacionales y unos escenarios políticos domésticos verdaderamente poscoloniales. Para ello es necesario abrir la conceptualización y el ideal de soberanía a la realidad que viene siendo la suya desde hace décadas, si no siglos. Por muy paradójico que pueda parecer, la soberanía es un concepto relacional, sea en el contexto de su creación, su uso o su aplicación, así que las relaciones internacionales tienen un papel central que desempeñar en su remodelación. Efectivamente, dada la centralidad del concepto en el sistema internacional, repensar la soberanía conlleva repensar las relaciones internacionales: abandonar el estadocentrismo para reconocer la pluralidad de actores; desarrollar relaciones más igualitarias; dejar de considerar a los pueblos indígenas como un otro —enfoque que naturaliza las desigualdades que sufren—; abandonar el eurocentrismo para incorporar otras cosmovisiones y prácticas en el despliegue de las relaciones; construir una ética internacional que se aleje de la supuesta neutralidad del sistema liberal y consiga reunir diferentes cosmovisiones. Las relaciones internacionales basadas en estados territoriales soberanos y el sistema internacional resultante no tienen nada de inmemorial, natural o inexorable y existen otras maneras de entender la política mundial donde diferentes configuraciones soberanas puedan ser reconocidas e integradas.

Por otra parte, también es imprescindible remodelar el derecho internacional por su importancia en las relaciones internacionales. Un objetivo claro es la eliminación de sus resquicios coloniales y de su enfoque homogeneizador basado en la universalización, para avanzar hacia un derecho más integrador y empoderante pensado para todos los actores internacionales y orientado a una verdadera justicia social. En el siglo XXI, el derecho internacional no puede seguir siendo el escudo eurocentrista de los estados y su remodelación retroalimentaría la reconfiguración de las relaciones internacionales. De momento, parece que la evolución del derecho internacional es la augurada por Madrazo: del estadocentrismo a un enfoque individualista, y de la soberanía a los derechos humanos⁶⁴. Si bien anhelada por el autor, esta evolución no supondría una solución para las aspiraciones indígenas, dado

⁶³ WIESSNER, Siegfried, "Indigenous Sovereignty...", *op.cit.*

⁶⁴ MADRAZO, Enrique, *La soberanía...*, *op.cit.*



lo conflictivos que son también estos nuevos paradigmas. Quizás esto no sea más que el próximo cambio para no cambiar nada que Anghie señala como dinámica de reproducción y mantenimiento de un derecho internacional viciado por conceptos y lecturas sumamente eurocéntricas y (neo)colonialistas⁶⁵.

Si estas reconfiguraciones no ocurren seguiremos encontrándonos con un problema de diálogo entre sociedades con cosmovisiones diferentes, donde una parte no entiende la soberanía indígena —y se niega a entenderla— aferrándose a un ideal mistificado que es excluyente y limitante. Esta posible transformación del sistema internacional permitiría a los pueblos indígenas tener un anclaje sólido para sus reivindicaciones soberanas con unas relaciones internacionales abriendo nuevas posibilidades y un derecho internacional permitiendo incluso obligar a los estados coloniales. Evidentemente, lo positivo de esta reconfiguración internacional no significa que las luchas indígenas deban orientarse exclusivamente a esta escala, dado que nunca sería posible sin el sinfín de movilizaciones y experiencias cotidianas y domésticas de autodeterminación y soberanía indígenas. Efectivamente, es clave entender que la soberanía indígena es una cuestión tanto de derecho como de política —incluyendo a las relaciones internacionales—⁶⁶ y tenemos que dejar de cortocircuitar estas reivindicaciones afirmando que la decisión pertenece al otro ámbito. El derecho nunca ha operado autónomamente de la política en la enunciación de la posibilidad de autodeterminación y soberanía, y la política ha tendido a esconderse convenientemente detrás de un derecho supuestamente autónomo que limita las modalidades soberanas. Reificar la soberanía indígena no depende sólo de la imaginación legal de la misma sino de la capacidad a realizarla: es por tanto una cuestión de poder que se disputa tanto legalmente como políticamente, ambos ámbitos y ambas luchas influyéndose mutuamente.

La solución a la aspiración soberana indígena no se encuentra ni en la judicialización de un conflicto político y democrático, ni en la cobardía de una política escudándose en la existencia o inexistencia de leyes negando o habilitando modalidades soberanas alternativas. Tanto la política como el derecho son constructos sociales y está en nuestras manos cambiarlos, cosa que han entendido los movimientos indígenas que llevan décadas luchando en ambos frentes para el reconocimiento de su soberanía. La movilización del "guión de la soberanía"⁶⁷ por los pueblos indígenas es una apuesta —otra táctica más dentro de un amplio repertorio de lucha— para mejorar su presente y futuro y recuperar el control de su destino y sus vidas. Pero no tiene por qué seguir el ideal de soberanía y sus mitos predominantes en las relaciones internacionales, pudiendo imaginarse formas no estatales, no territoriales y conscientes de las complejidades y conexiones que caracterizan nuestro mundo actual. El ideal hoy predominante es el resultado de una "*appropriation by one culture of the powerful terms 'sovereignty' and 'law'*"⁶⁸. Puede que el guión elegido por los pueblos indígenas sea el de la soberanía, pero apuestan claramente por revertir esta apropiación reescribiendo el contenido del concepto desde sus propias cosmovisiones, las posibilidades de sus contextos

⁶⁵ ANGHIE, Antony, *Imperialism, Sovereignty...*, *op.cit.*

⁶⁶ OTTO, Dianne, "A Question...", *op.cit.*

⁶⁷ KRASNER, Stephen, *Problematic Sovereignty*, Columbia University Press, Nueva York, 2001.

⁶⁸ Apropiación por parte de una cultura de los poderosos conceptos de soberanía y ley [Traducción del editor]. ANGHIE, Antony, "*Imperialism, Sovereignty...*", *op.cit.* p.311

y sus objetivos específicos. El futuro nos dirá si las luchas indígenas desembocarán en verdaderas configuraciones soberanas y si estas constituirán un modelo soberano alternativo que se aleje conscientemente del mito de la soberanía westfaliana. ●

Bibliografía

- ABELLÁN, Joaquín, *Estado y soberanía: conceptos políticos fundamentales*, Alianza, Madrid, 2014.
- AGNEW, John, *Geopolítica. Una re-visión de la política mundial*, Trama Editorial, Madrid, 2005.
- AGNEW, John, *Sovereignty and Globalization*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2009.
- ALFRED, Taiaiake, "Sovereignty", en BARKER, Joanne (ed.), *Sovereignty Matters: Locations of Contestation and Possibility in Indigenous Struggles for Self-Determination*, University of Nebraska Press, Lincoln & Londres, 2005, pp: 33-50.
- ANAYA, James & GROSSMAN, Claudio, "The Case of Awas Tingni v. Nicaragua: A New Step in the International Law of Indigenous Peoples" en *Arizona Journal of International and Comparative Law*, vol.19, nº 1, 2002, pp: 1-15.
- ANGHIE, Antony, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- BANTEKAS, Ilias y OETTE, Lutz, *International human rights law and practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013.
- BIERSTEKER, Thomas, "State, Sovereignty and Territory" en CARLSNAES, Walter & RISSE, Thomas & SIMMONS, Beth (eds.), *Handbook of International Relations*, Sage Publications, Londres, 2002, pp: 157-176.
- BORELLA, François, "Soberanía, supremacía y reparto de poderes" en PÉREZ CALVO, Alberto (ed.), *Estado, nación y soberanía*, Secretaría General del Senado, Madrid, 2000, pp: 23-44.
- CORNTASSEL, Jeff, "Toward Sustainable Self-Determination: Rethinking the Contemporary Indigenous-Rights Discourse" en *Alternatives*, vol. 33, 2008, pp: 105-132.
- COULTHARD, Glen, "Subjects of Empire: Indigenous Peoples and the 'Politics of Recognition' in Canada" en *Contemporary Political Theory*, vol. 3, 2007, pp: 1-29.
- DELORIA, Vine, "Self-Determination and the Concept of Sovereignty" en WUNDER, John (ed.), *Native American Sovereignty*, Garland Publishing, Nueva York y Londres, 1999, pp: 107-114.
- GOTTMANN, Jean, *The Significance of Territory*, University Press of Virginia, Charlottesville, 1973.
- HINSLEY, Francis, *Sovereignty*, Cambridge University Press, Cambridge, 1986.
- HOFFMAN, John, *Sovereignty*, University of Minneapolis Press, Minneapolis, 1998.
- INTERNATIONAL WORK GROUP for INDIGENOUS AFFAIRS, *Indigenous World*, 2017. Disponible en <https://www.iwgia.org/images/documents/indigenous-world/indigenous-world-2017.pdf> [consultado el 13 de Junio de 2018]
- JACKSON, Robert, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- JACKSON, Robert, "Sovereignty in World Politics: A Glance at the Conceptual and Historical Landscape" en *Political Studies*, vol. 47, nº 3, 1999, pp: 431-56.
- KICKINGBIRD, Kirke, *Indian Sovereignty*, The Institute, Washington, 1977.
- KRASNER, Stephen, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton University Press, Princeton, 1999.
- KRASNER, Stephen, *Problematic Sovereignty*, Columbia University Press, Nueva York, 2001.
- LENZERINI, Federico, "Sovereignty Revisited: International Law and Parallel Sovereignty of Indigenous Peoples" en *Texas International Law Journal*, vol. 42, 2006, pp: 155-189.
- MADRAZO, Enrique, *La soberanía: la evolución del concepto hacia una perspectiva internacional*, Dykinson, Madrid, 2010.
- MANSELL, Michael, *Treaty and Statehood. Aboriginal Self-Determination*, The Federation Press, Sydney, 2016.
- MASSEY, Doreen, "Power Geometry and a Progressive Sense of Place" en BIRD, Jon y CURTIS, Barry, *Mapping the Futures*, Routledge, Londres y Nueva York, 1993.
- MATIKE MAI AOTEAROA, *He Whakaaro Here Whakaumu Mo Aotearoa*, 2016. Disponible en <http://www.converge.org.nz/pma/MatikeMaiAotearoaReport.pdf> [consultado el 13 de Junio de 2018]
- MCCUE, June, "New Modalities of Sovereignty: An Indigenous Perspective" en *Intercultural Human Rights Law Review*, vol. 2, 2007, pp: 19-29.
- OLIVA, Daniel, *La cooperación internacional con los pueblos indígenas. Desarrollo y derechos humanos*, Cideal, Madrid, 2005.
- OTTO, Dianne, "A Question of Law or Politics?" en *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, vol. 21, 1995, pp: 65-104.
- REYNOLDS, Henry, "Reviving Indigenous Sovereignty?" en *Macquarie Law Journal*, vol. 6, 2006, pp:



- 5-12.
- STAVENHAGEN, Rodolfo, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, Addendum*, Naciones Unidas, E/CN.4/2006/78/Add.5 17, 2006.
- WIESSNER, Siegfried, "Indigenous Sovereignty: A Reassessment in Light of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples" en *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol.41, 2008, pp: 1141-1176.
- WILLIAMS, Robert, "The Algebra of Federal Indian Law: The Hard Trail of Decolonizing and Americanizing the White Man's Indian Jurisprudence" en *Wisconsin Law Review*, vol. 7, 1986, pp: 219-299.

RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950

 facebook.com/RelacionesInternacionales

 twitter.com/RRInternacional

