

Palabras del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, Dr. Rodolfo Stavenhagen*

Finalmente en junio de este año se aprobó en el recién creado Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) la *Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas*, que aún tiene que ser adoptada por la Asamblea General de la ONU. La diplomacia mexicana se ha esforzado de manera ejemplar para que esta Declaración sea adoptada tal cual por la Asamblea.

El proyecto de Declaración tiene 10 años de discutirse en el seno de lo que fue la Comisión de Derechos Humanos y ahora es el Consejo de Derechos Humanos, pero mucho antes que eso, desde hace 20 años, el proyecto se preparó en el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Comisión de Derechos Humanos. La Declaración es un reclamo antiguo de los pueblos indígenas ante los organismos de Naciones Unidas, el que existiera un instrumento jurídico y político para proteger los derechos humanos de los pueblos indígenas. Por lo tanto, la adopción de la Declaración es una noticia buena que nos debe alentar, es un documento importante que merece ser analizado.

Para dar algunos ejemplos de lo que está aconteciendo en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas debo mencionar que hace apenas unos días comenzó sus trabajos, en el hermano país de Bolivia, una Asamblea Constituyente presidida por una mujer indígena, luchadora de los derechos humanos de las mujeres y de los pueblos indígenas de Bolivia desde hace muchos años, y como dijo el presidente Evo Morales la Asamblea tiene por objetivo refundar la nación Boliviana; éste es un evento importantísimo para los derechos humanos de los pueblos indígenas del mundo y hay que seguir con atención los resultados de este esfuerzo colectivo.

También, hace unos meses se firmó, después de muchos años de negociaciones, un acuerdo entre el gobierno de Canadá y las organizaciones de las Primeras Naciones de ese país en torno de un viejo litigio que había por los impactos y las consecuencias que tuvieron en generaciones de indígenas canadienses las escuelas residenciales, creadas hace muchos años por el gobierno de Canadá para fomentar la asimilación de los pueblos indígenas a modelos culturales diferentes. A estas escuelas se obligó asistir a los niños y niñas indígenas durante años y en consecuencia se rompió la unidad y la cultura de estos pueblos, la continuidad generacional de las tradiciones y de las culturas indígenas. También se documentaron casos de abuso sexual de niños y niñas indígenas. El acuerdo firmado pretende resarcir

* Presentación del Dr. Rodolfo Stavenhagen en el Seminario Internacional sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, agosto de 2006.

los grandes daños sufridos por la población indígena por la implementación de esta política. Por ello resulta incomprensible, que el actual gobierno de Canadá haya votado contra la Declaración en el Consejo de Derechos Humanos.

Durante los años 2004 y 2005, los indígenas maori de Nueva Zelanda (entre 30 y 50 mil personas) protestaron en la capital del país contra un proyecto de ley que afectaba sus derechos de propiedad y uso colectivo de los recursos de la franja costera, un asunto muy importante para la sobrevivencia de los pueblos indígenas de Nueva Zelanda. Si bien el Comité contra la Discriminación Racial de la ONU recomendó que los derechos de los maori fueran respetados, el parlamento neozelandés aprobó la ley en contra de la voluntad del pueblo indígena de Nueva Zelanda. También el gobierno neozelandés se ha opuesto a la aprobación de la Declaración en la Asamblea General de la ONU.

En 2001, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) produjo una sentencia histórica al reconocer los derechos colectivos de una comunidad indígena de Nicaragua, Awas Tingni, después de muchos años de lucha, y que por cierto el gobierno de Nicaragua hasta la fecha no ha implementado.

En nuestro propio país hace doce años se levantó el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), y se convirtió en un movimiento político indígena, como ha habido tantos otros anteriormente, que desembocó finalmente en largas negociaciones entre el EZLN y el anterior gobierno, en los denominados acuerdos de San Andrés, que a su vez condujo en 2001 a una reforma constitucional, con la cual nadie en México está realmente satisfecho.

En 1989 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales. México lo ratificó en 1990, y hasta la fecha lo han ratificado solamente 17 países. He recibido numerosas denuncias en diversos países que el Convenio no ha sido aplicado como es debido, incluso allí en donde fue ratificado. Uno se pregunta para qué sirve entonces un convenio internacional que no se cumple; tal vez por ello hay poco interés en otros países por la ratificación. Estos son simplemente algunos de los casos, a título de ejemplo, de lo que ha pasado en los últimos años.

Muchas veces me preguntan si considero que ha habido avances en los derechos indígenas en el mundo. Qué avance representa, por ejemplo, el hecho que la ONU haya proclamado en 2004 el segundo decenio de los pueblos indígenas, y haya establecido el Foro Permanente de Asuntos Indígenas que se reúne cada año en la sede en Nueva York. Bien puede uno preguntarse a qué va a conducir tanta actividad. Si comparamos la situación actual con la de hace un cuarto de siglo, puede uno constatar que sí hubo avances. Hace veinticinco años no se hablaba en las Naciones Unidas de los derechos de los pueblos indígenas, y éstos no tenían ningún espacio en esta organización. Hoy, en cambio, los derechos indígenas

son un tema aceptado transversalmente como de importancia primordial en materia de derechos humanos. El Secretario General de la ONU, Kofi Annan, ha señalado públicamente, en diversas ocasiones, que los derechos de los pueblos indígenas constituyen una de las preocupaciones de la ONU, y esto no es una conquista menor.

Aunque pareciera estar de moda hoy en día criticar a la ONU por sus supuestos fracasos, es preciso constatar que si no existiera la ONU el mundo sería mucho peor de lo que es actualmente. Un mundo sin la ONU, sin convenios internacionales de derechos humanos, sin una Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, sería desde luego un mundo mucho más anárquico, mucho más caótico, y muchísimo más peligroso de lo que es actualmente.

La Relatoría sobre los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas

En el seno del Consejo de Derechos Humanos funciona desde hace algún tiempo el sistema de los Procedimientos Especiales, en otras palabras los Relatores Especiales, nombrados por el propio Consejo para informarle de situaciones específicas que tienen que ver con violaciones de los derechos humanos en situaciones concretas. Hay dos tipos de Relatores Especiales, unos que son nombrados para observar la situación en tal o cual país donde se violan derechos humanos y donde el Consejo de Derechos Humanos tiene interés especial en ser informado, y el otro tipo es el de los Relatores Temáticos, los que no se ocupan de un país en particular sino de un tema de gran preocupación a escala universal. Los Relatores visitan distintos países, estudian las circunstancias y situaciones vinculadas a su temática e informan anualmente al Consejo.

La Relatoría sobre los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas fue creada por la Comisión de Derechos Humanos en 2001, quien encarga al Relator Especial que estudie las violaciones de los derechos humanos de los indígenas en el mundo, que informe al Consejo y que recomiende acciones que puedan realizar el Consejo y los gobiernos para atender la problemática de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Para ello, se pide al relator que visite a diferentes países y que informe de ello al Consejo. El Relator Especial no es representante de su gobierno ni del Secretario General de la ONU; tampoco representa a las organizaciones indígenas, sino que es un investigador independiente que responde exclusivamente al mandato que le otorgó el Consejo de Derechos Humanos.

Las visitas a los países dan a los Relatores especiales la oportunidad de hablar directamente con los involucrados, llevar a cabo reuniones, visitar comunidades, entrevistarse con las víctimas de abusos de derechos humanos así como con autoridades, que a veces son precisamente las que cometen los abusos. Dichas visitas generan gran cantidad de

información, la que se refleja en los informes al Consejo. Pero no se trata solamente de transmitir denuncias o quejas presentadas al Relator, sino de evaluarlas, conversar con las autoridades gubernamentales acerca de la forma en que se procesan estas denuncias, las posibles soluciones logradas, las prácticas de los gobiernos, y en consecuencia hacer diversas recomendaciones a los gobiernos.

Así en mi calidad de Relator realice una misión oficial en mi propio país, situación inusual en el sistema de la ONU; porque se dice que si uno estudia su propio país a lo mejor no puede ser objetivo o imparcial, pero asumí el riesgo y entregue el informe al Consejo de Derechos Humanos en el año 2004. La visita se hizo con apoyo del gobierno y de las organizaciones indígenas y de derechos humanos; el informe se entregó al gobierno de México el cual respondió ante el Consejo, y a las propias organizaciones indígenas que también entregaron su opinión por escrito.

En el caso de la misión que realicé en México en 2003, el informe contiene cuarenta recomendaciones al gobierno mexicano, que van desde la revisión de la reforma constitucional en materia indígena de 2001, hasta la solución a los conflictos agrarios y ambientales, pasando por acciones para lograr la paz en Chiapas, la reforma de la administración de justicia y la aplicación del Convenio 169. En materia de conflictos agrarios, hablé en diversas ocasiones con las autoridades agrarias sobre los “focos rojos”, los “focos amarillos” y los “foquitos” que estaban por prenderse en varias partes. Lo que pasa con los “focos” es que son parecidos a las series de luces de los arbolitos de navidad, se apagan unos y se prenden otros, es algo de nunca acabar. Porque como se menciona en las conclusiones del informe los conflictos surgen porque hay mucha injusticia, porque no se ha resuelto la problemática, la conflictividad sobre la tierra, sobre el uso de los recursos, la conflictividad política que hay en comunidades campesinas indígenas del país.

Desafortunadamente las recomendaciones no siempre son muy bienvenidas, recuerdo que en una visita reciente hice una recomendación y le preguntaron al primer ministro del país visitado —a quien había entrevistado durante mi visita— lo que pensaba hacer su gobierno al respecto. Nada, fue su respuesta, lo vamos a archivar. En la mayoría de los países visitados, sin embargo, las autoridades se comprometen a tomar en cuenta las recomendaciones: ese fue el tenor de la respuesta del gobierno de México al informe que presenté.

Qué se hace efectivamente con las recomendaciones de los Relatores Especiales, es una de las preguntas que nos hacemos con frecuencia, y hasta la fecha no existe una respuesta satisfactoria a esta inquietud. Por lo cual el año pasado el Consejo resolvió que sea el propio Relator quien se ocupe del seguimiento. Así que con el apoyo de la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y el de la Comunidad Europea (CE), surgió la idea de hacer un proyecto piloto en algunos países ya visitados por el Relator, para evaluar el

seguimiento que se da a sus recomendaciones. Este proyecto se lleva a cabo en México y Guatemala y pronto tendremos algunos resultados.

No siempre es fácil para un gobierno dar seguimiento adecuado a los trabajos de los Relatores Especiales. En México, por ejemplo, durante la presente administración han visitado el país catorce Relatores Especiales de derechos humanos del sistema de las Naciones Unidas, y algunos más del Sistema Interamericano de derechos humanos. Cada uno de ellos hizo recomendaciones al gobierno sobre los temas de su especialidad. Y las autoridades podrán decir que están cumpliendo las recomendaciones, pero sabemos que en materia de derechos humanos eso no es suficiente, hay que tener indicadores, hay que tener un sistema de evaluación, hay que saber monitorear y sobre todo, quienes tienen la responsabilidad de hacer el seguimiento en primer lugar son los propios interesados, es decir los pueblos indígenas. Estos deben estar pendientes y preguntar a su gobierno, sea el de México, el de Guatemala o de cualquier otro país, qué ha pasado con las recomendaciones, y manifestar su interés por conocer y participar como miembros de comunidades objeto del informe del Relator, de qué manera sus gobiernos están reaccionando. De acuerdo al Convenio 169 de la OIT tienen el derecho a ser consultados y a participar en todo lo que les atañe, y son las propias comunidades las que deben involucrarse en los procesos de seguimiento de las recomendaciones.

Infelizmente no siempre las organizaciones indígenas tienen el nivel de organización suficiente para hacer esto. A veces no están preparados, para hacer este tipo de trabajo, a lo mejor no conocen la metodología, tienen muchas otras preocupaciones, no tienen los recursos. Yo sé lo que les cuesta a los amigos y amigas indígenas asistir a una reunión cuando no tienen recursos para hacerlo. Estos son algunos de los problemas que deben ser resueltos si se quiere hacer un seguimiento eficaz. De ahí que sea tan importante también la contribución, la participación de las organizaciones de defensoría de los derechos humanos, como en México la Academia Mexicana de Derechos Humanos que por su cuenta, pero también con ayuda de la Comunidad Europea, armó un observatorio ciudadano para darle seguimiento a las recomendaciones de la misión del Relator Especial en México. Un trabajo semejante se está haciendo en Chile, en Colombia y en Filipinas.

México, como otros países, ha firmado y ratificado otros convenios internacionales además del 169 de la OIT, por ejemplo, los convenios sobre derechos del niño, de la mujer, contra la discriminación racial, el de biodiversidad, así como los grandes pactos internacionales de derechos humanos, civiles y políticos; económicos, sociales y culturales; y los convenios regionales para América Latina del sistema de la Organización de Estados Americanos (OEA), paralelo al sistema de Naciones Unidas.

Si bien son los gobiernos quienes firman los tratados internacionales, es la sociedad civil quien debe estar pendiente de ver cómo el gobierno cumple sus obligaciones. Debemos empezar este proceso, y yo quiero

plantear como una tarea a futuro que las organizaciones de derechos humanos, las organizaciones de los pueblos indígenas, las autoridades gubernamentales, el sistema internacional (ONU, OEA, CE), etcétera, trabajen juntos sobre la forma en que se puede dar realmente seguimiento sistemático y evaluar el desempeño de los países en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Obligaciones internacionales que son sobre todo obligaciones nacionales porque todos sabemos que los convenios, los pactos y los tratados internacionales que firma nuestro gobierno se transforman en legislación vinculatoria, y forman parte del derecho interno, del derecho nacional. Lo que pasa es que buena parte de los integrantes de nuestro sistema de procuración y administración de justicia, de nuestras autoridades y de nuestros profesionales, con frecuencia ignoran esa relación entre las obligaciones internacionales y las obligaciones nacionales y locales; porque cuando me refiero a las nacionales no sólo es al gobierno federal, sino a todas las autoridades en el ámbito estatal y municipal.

Es una labor increíblemente ambiciosa y compleja pero debe hacerse, lo que implicará elaborar nuevos sistemas de práctica y de operación, que desde luego, en primer lugar atañe a las propias organizaciones de derechos humanos que están comprometidas con la causa de los derechos humanos de los pueblos indígenas.