

Entrevista a Rodolfo Stavenhagen: “El argumento de que la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas no es vinculante, es falaz”

El 13 de septiembre de 2007, tras más de 20 años de negociaciones, la Asamblea General de la ONU aprobó la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En ella se reconoce por primera vez el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, su derecho a la propiedad de la tierra y los recursos y derechos colectivos. Estos reconocimientos han sido los principales puntos de fricción en la negociación entre indígenas y Estados, ambos participantes en el diseño de un instrumento que recuerda la obligación moral de solventar las desigualdades y discriminación sufrida por los pueblos indígenas. La Declaración se presenta como el marco bajo el que reformular las relaciones entre indígenas, Estados y sectores no indígenas a partir de un enfoque basado en los derechos, lo que implicará importantes desafíos respecto a reformas legislativas y constitucionales. Rodolfo Stavenhagen, experto y Relator Especial para los pueblos indígenas de Naciones Unidas desde 2001 hasta mayo de 2008, fue uno de los protagonistas del proceso.

Pregunta: La negociación de la Declaración fue difícil especialmente por el derecho a la libre determinación ante el que los Estados se mostraban reticentes. ¿Cómo se consiguió que al final la mayoría de los Estados (143 votos a favor, 11 abstenciones y cuatro votos negativos) aprobara la Declaración?

Respuesta: Desde el inicio de las negociaciones en el seno del Consejo de Derechos Humanos se habían manifestado posiciones contrarias de algunos Estados. El grupo de trabajo encargado de encontrar un acuerdo no lo logró después de varios años, por lo que el presidente del mismo (el delegado de Perú) presentó una propuesta al pleno del Consejo (presidido en su primer año de existencia por México), que fue adoptada justo antes de que terminara la primera sesión anual de ese órgano en Ginebra en junio de 2006. Los Estados que no estaban de acuerdo con el texto quedaron en minoría, y la Declaración fue enviada a la Asamblea General junto con otras resoluciones del propio Consejo.

Nieves Zúñiga García-Falces es investigadora del Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial) y redactora jefa de *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*

En la Asamblea, cuatro meses más tarde, ocurrió un hecho inusitado. En vez de adoptar el informe y las decisiones del Consejo de Derechos Humanos *in toto*, como era la costumbre, la Asamblea decidió no adoptar la Declaración sino mantenerla en la agenda con el propósito de reabrir el debate en su Tercer Comité –que se dedica a las cuestiones económicas, sociales y culturales–. El hecho era inusitado porque significaba que el órgano superior desautorizaba las decisiones del Consejo de Derechos Humanos, en cuanto a la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas se refiere.

En 2007 el texto de la Declaración del Consejo de Derechos Humanos (el cual ya constituía un instrumento internacional de derechos humanos de la ONU por haber sido adoptado por el órgano especializado en la materia, aunque no hubiera sido aprobado por la Asamblea General) fue motivo de discretas renegociaciones en los pasillos y las salas de juntas de la ONU en Nueva York. Los cuatro principales Estados opositores al texto ya aprobado fueron Australia, Canadá, EEUU y Nueva Zelanda, quienes lograron inducir al grupo de los países africanos –encabezados a la sazón por Namibia– a que propusieran algunas modificaciones al texto. Los países africanos, que no habían participado muy activamente en los debates anteriores en el Consejo de Derechos Humanos, plantearon, entre otras cosas, la necesidad de que el texto fuera claro con respecto a la soberanía y la integridad territorial de los Estados. Casi la totalidad de los países del grupo latinoamericano y del Caribe (GRULAC) y los de la región europea llegaron a un acuerdo con el grupo africano y con los países asiáticos que aún tenían dudas. Por su parte, el *caucus* (cónclave) de los pueblos indígenas –que sólo cuenta con un estatus consultivo ante la ONU– inició una intensa campaña de cabildeo ante los Estados miembros para exponer sus puntos de vista favorables a la adopción de la Declaración. Finalmente la Declaración fue adoptada con ligeros cambios con respecto al texto anterior, con el voto mayoritario de 143 Estados miembros y numerosas abstenciones. Los cuatro Estados que votaron en contra (EEUU, Canadá, Australia y Nueva Zelanda) quedaron aislados.

P: Tras la aprobación de la Declaración se plantean muchas cuestiones que costará encajar en la estructura y concepción del Estado (Estado-nación) y que chocan con los principios liberales que rigen gran parte de las democracias. Una de ellas será la idea de propiedad comunitaria (acorde a muchas culturas indígenas y contraria a la propiedad privada promovida por el liberalismo). ¿Cómo se presenta la incorporación de estos “nuevos” planteamientos en las Constituciones?

R: El concepto de la propiedad comunitaria o colectiva de la tierra es muy antiguo, se conoce en todo el mundo y aún existe en las regiones habitadas principalmente por los pueblos indígenas. Uno de los grandes crímenes históricos cometidos contra los pueblos indígenas ha sido precisamente el despojo de sus tierras, bosques, montañas, selvas, costas y

aguas en nombre de la propiedad privada individual (y ahora también de la propiedad privada corporativa). Desde la época de la expansión colonial europea tomó fuerza la idea jurídica de *terra nullius*, es decir, tierra de nadie, disponible para que se la apropiaran los conquistadores y colonizadores. Pero esta concepción es una falsedad histórica, ya que las tierras colonizadas no estaban ni desocupadas ni despobladas; sino que simplemente no existía entre las sociedades sometidas el concepto de propiedad privada. La negación de la propiedad colectiva de los pueblos y comunidades permitió el surgimiento del latifundismo y de la apropiación privada de grandes extensiones de terrenos y recursos, en perjuicio de sus habitantes originarios.

Los pueblos indígenas han reclamado sus derechos a la tierra y al territorio desde tiempos inmemoriales ante toda clase de autoridades imperiales, políticas, religiosas, militares o judiciales. El espacio más reciente para plantear sus quejas y demandas es el sistema de Naciones Unidas, y los sistemas regionales de derechos humanos como el interamericano, el africano y el europeo. Como resultado de estos esfuerzos, algunos organismos e instrumentos jurídicos internacionales han reconocido el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad colectiva o comunitaria de sus tierras, territorios y recursos. Desde 1989 el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo reconoce este derecho. Entre otros espacios de derechos humanos, el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha adoptado numerosas opiniones en el mismo sentido. La reciente Declaración de la ONU establece claramente este derecho de los pueblos indígenas.

En el nivel regional, la Corte y la Comisión interamericanas de derechos humanos han producido informes y fallos en los cuales, desde hace algunos años, se reconocen los derechos colectivos de propiedad de las comunidades y pueblos indígenas. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos se ha pronunciado en sentido semejante.

Es cierto que este derecho puede ser incompatible con la legislación existente en algunos países, donde prima la idea de la propiedad privada, matizada solamente por la propiedad pública o del Estado. Pero aun ésta se privatiza hoy en día a marchas forzadas, como es el caso de las áreas costeras para permitir los grandes desarrollos turísticos (como en la Riviera Maya del Caribe mexicano).

Sin embargo, se han dado avances. En casi todos los países latinoamericanos se han producido reformas constitucionales o legislativas durante las dos últimas décadas, en muchas de las cuales se reconoce la figura de la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas. En algunos países de Asia y de África han sido expedidas leyes que protegen las áreas territoriales de estos pueblos. En Canadá y EEUU, y aun en Australia, los tribunales han reconocido que los "títulos originarios" de los pueblos indígenas no fueron extinguidos jurídicamente y deben ser respetados.

A raíz de la Declaración de la ONU es probable que estos derechos sean reconocidos cada vez más por los tribunales domésticos (como ya sucedió en un fallo de la suprema corte de Belice). Sin embargo, la falta de adecuación entre estos derechos y numerosas legislaciones nacionales conduce a conflictos jurídicos y sociales que en ocasiones conducen a enfrentamientos y violencia. Es el caso, entre muchos otros, de la violencia ejercida en Chile contra los indígenas mapuche quienes reclaman sus tierras tradicionales. En Bolivia se ha presentado un serio conflicto entre el Gobierno nacional de Evo Morales (primer presidente indígena del país) y algunos gobiernos departamentales donde las comunidades indígenas habían sido despojadas de sus territorios ancestrales para beneficiar a la gran propiedad agropecuaria privada.

P: La Declaración puede jugar un papel importante como transmisor de nuevas propuestas sociales, políticas y económicas provenientes de las culturas indígenas, por ejemplo sobre la idea de desarrollo; algunas de las cuales se han empezado a valorar, como el manejo sostenible del medio ambiente. ¿Cree que nuestras sociedades están preparadas para incorporar nuevas visiones y reformular el discurso?

R: El desarrollo alternativo, sustentable, endógeno, basado en otra visión del bienestar que no sea el consumismo comercial alocado y depredador, constituye un proyecto de vida que muchas comunidades indígenas plantean como propio y que consideran no sólo deseable sino también factible. Lo que pasa es que estas visiones y discursos no se pueden dar en aislamiento, sino que requieren de la comprensión y del apoyo de las instituciones públicas y privadas, sobre todo de los gobiernos y de la comunidad internacional. Necesitan un entorno social, político, económico y cultural favorable, y eso implica efectivamente un cambio de discurso, como ya lo estamos viendo con respecto al calentamiento global y a la degradación del medio ambiente de nuestro pequeño planeta. Los países con población indígena tienen ahora la obligación de aplicar los principios de la Declaración de la ONU sobre derechos indígenas en su legislación nacional y en sus políticas públicas. El argumento de que la Declaración, no siendo un tratado internacional, no es vinculante es falaz. Un instrumento internacional de derechos humanos debe ser considerado como vinculante desde el punto de vista moral y político. Su aplicación requiere de cambios legislativos y a veces constitucionales, así como la adecuación administrativa e institucional. Por lo cual es necesario que se transforme la visión de país y el discurso hegemónico sobre la nación, la sociedad, el medio ambiente, la economía, la convivencia social, la diversidad cultural y también el (mal) llamado desarrollo y la manera de hacer política. Eso lo vienen planteando los zapatistas en México desde hace más de una década, y no son los únicos. También me lo han dicho los *mallkus* (autoridades) de las comunidades aymaras en el altiplano andino de Bolivia, los pastores masai en las sabanas del oriente africano y las primeras naciones de los grandes bosques boreales del norte de Canadá. Es algo de lo que no se habla mucho

en los pasillos de Naciones Unidas (y menos aún en los del Banco Mundial), pero la Asamblea General ha determinado –hace algunos años– que todo desarrollo debe estar basado en los derechos humanos (si no es así, no es desarrollo). Los pueblos indígenas han decidido tomarle la palabra.

P: De su último viaje oficial a Bolivia, en noviembre de 2007, le llamó la atención la persistencia del racismo y la discriminación contra las personas indígenas, y especialmente contra las mujeres indígenas. ¿Cree que la aprobación de la Declaración de la ONU puede desembocar en el radicalismo de las posturas en contra de los pueblos indígenas? ¿La aplicación o no de la Declaración puede dar lugar a situaciones de conflicto étnico?

R: Los indígenas siguen siendo víctimas de discriminación étnica y racismo en todas partes del mundo. Las mujeres y las jovencitas indígenas son particularmente vulnerables a estas manifestaciones. Bolivia no es una excepción, pero el conflicto político actual (la resistencia de algunos al gobierno de un presidente indígena y su intención de modificar las cosas) ha exacerbado un racismo soterrado que existe desde la época colonial. La Declaración es un instrumento de defensa de los derechos humanos y lo que quiere es evitar situaciones de conflicto étnico. Pero en todas partes hay grupos dominantes y poderosos que viven a costa de la explotación del trabajo de otros y que se oponen a que las cosas cambien. Entonces echan mano del recurso del racismo, de supuestas teorías pseudocientíficas que afirman la superioridad genética o cultural de unos sobre otros, con el objeto de mantenerse en el poder. El ejemplo más notorio en la época reciente ha sido el *apartheid* en Sudáfrica, uno de los sistemas de dominación más racistas y violatorios de los derechos humanos del mundo contemporáneo. Felizmente pudo ser desmantelado en forma democrática y sin violencia.

La Declaración no debe ser utilizada nunca para promover el odio y la intolerancia racial; debe ser una referencia para promover el respeto mutuo entre los pueblos y los individuos y asegurar la tolerancia y la convivencia pacífica. Hace décadas, cuando se hablaba de los derechos humanos, de los derechos de las mujeres, de los derechos sindicales, había quienes auguraban el fin de la “civilización”, como ellos la concebían. Hoy en día sucede lo mismo con la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. Bolivia es el primer país que ha adoptado la Declaración como ley interna y vinculante. Yo escuché comentarios que pronostican una era de “barbarie”, de “salvajismo,” de “odio a los blancos,” etc. Esto no representa más que los fantasmas que construyen aquellos que se sienten inseguros ante los cambios. Durante mi vida, la peor barbarie que he visto han sido los genocidios cometidos por las “civilizadas” naciones europeas en el siglo XX.

P: Esto hace pensar en la importancia de un trabajo de sensibilización sobre la Declaración y su contenido a todos los niveles: los diferentes sectores de la sociedad, la clase política y el sector empresarial.

R: Es evidente que debe difundirse la Declaración en todos los niveles sociales y políticos, por los medios de comunicación, en el sistema de justicia, en la educación, en los procesos electorales, en la administración pública, etc. Debe aplicarse en las áreas que corresponde, lo cual significa capacitar a los operadores de justicia, a los funcionarios públicos, a los empresarios y los profesionales, a los periodistas, etc. Sobre todo, debe ser utilizada por los propios pueblos indígenas para la defensa de sus derechos humanos. Hay que aprender cómo se pueden usar las leyes en defensa propia. Para muchos indígenas la Declaración es un instrumento adicional –y muy importante– para la lucha por la dignidad, el reconocimiento, el respeto y la solución de tantos problemas acumulados que se derivan de la violación histórica de sus derechos humanos.

P: Por su trabajo como Relator usted tiene que hablar tanto con los pueblos indígenas como con los gobiernos nacionales y las empresas, ¿en su opinión, cómo han cambiado y evolucionado las relaciones entre estos tres actores?

R: Efectivamente, se trata de los tres actores cruciales para la vida de las comunidades indígenas donde quiera que se encuentren. En las últimas décadas los pueblos indígenas han surgido como nuevos actores sociales y políticos en numerosos países así como en el nivel internacional. Si antes eran ignorados y menospreciados por las sociedades dominantes, hoy se reconoce cada vez más la justicia de sus demandas y reclamos, y se aprende a apreciar y respetar sus identidades y valores culturales. Las organizaciones indígenas han adquirido madurez, han pasado de la denuncia y la protesta a la participación política y al diseño de proyectos alternativos de vida. Todavía existen gobiernos que niegan la existencia de pueblos indígenas en sus países (aunque la evidencia señale lo contrario), y otros que insisten en su “modernización” y “asimilación” (aunque los pueblos reclamen políticas distintas). Estas posiciones se dan sobre todo en África y Asia. Con todo, hay una tendencia general hacia el reconocimiento y el mayor respeto a los pueblos y culturas indígenas, y muchos gobiernos están demostrando su voluntad política a efectuar cambios que vayan por el camino del respeto mutuo, por el desarrollo compartido, y resarcir ancestrales injusticias y construir naciones multiculturales y más democráticas.

Las empresas, sobre todo las transnacionales que operan en territorios indígenas (mineras, madereras, petroleras, agropecuarias, turísticas, etc.) constituyen un nuevo factor de destabilizador de las culturas indígenas en la era de la globalización. Cada vez más se habla de un “pacto global” que incluya a empresas, gobiernos y pueblos indígenas para buscar

soluciones compartidas a problemas compartidos. Se ha iniciado un nuevo diálogo internacional entre estos actores para explorar la manera de promover el crecimiento económico, proteger el medio ambiente, incluir los intereses y necesidades de las comunidades indígenas y respetar los derechos humanos. He tenido la oportunidad de asistir a reuniones sobre estos temas en diversas regiones del mundo, desde el norte de Siberia hasta la Amazonía. Los problemas son sumamente complejos y no se resuelven con retórica ideológica. Aún queda mucho por hacer.

P: Usted afirma que el origen de los conflictos étnicos contemporáneos se encuentra en la relación entre el Estado moderno y sus diferentes grupos étnicos, ¿cree que existe una disposición por ambas partes para el diálogo y la interacción?

R: Los conflictos étnicos no se deben a instintos atávicos, a odios ancestrales o nada más a que los grupos humanos sean diferentes. Cuando estallan los conflictos, estos se dan por el control de la tierra y los recursos, o en torno al poder político y el control del Estado. El etnocentrismo y el “rechazo al otro” existen como una constante en la vida social, pero se exacerbaban cuando estallan los conflictos económicos, sociales o políticos. Vivimos en una época que ha reconocido la diversidad cultural y la pluralidad no como algo que deba ser reprimido sino como una riqueza de la humanidad. Igual que la diversidad genética en el mundo de la naturaleza. Yo veo cada vez más disposición tanto por parte de los grupos étnicos como de los gobiernos al diálogo, la interacción y la negociación para encontrar soluciones comunes. Los extremistas que rechacen esta vía serán cada vez más pocos y estarán más aislados –lo cual no significa que no puedan causar daño–. El futuro de las sociedades multiculturales democráticas está en el respeto mutuo y en la convivencia democrática.

P: El gran reto ahora es llevar la Declaración a la práctica, ¿qué estrategias se plantean para ello?

R: La Declaración debe ser vista no meramente como un instrumento jurídico internacional de derechos humanos, sino como un programa de acción a largo plazo, como un proyecto histórico. Para ello se requiere traducir cada uno de sus principios (léase artículos) en una estrategia coherente pero también flexible que pueda adecuarse a los temas específicos y las circunstancias particulares de su operación. Por ejemplo, el derecho a la tierra se expresa de manera distinta en zonas de gran fertilidad agrícola, en regiones boscosas, costeras o desérticas, según las distintas formas de ocupación y uso del suelo así como la historia social regional y nacional. El derecho al patrimonio cultural se divide en tangible e intangible según las condiciones propias de cada comunidad. En algunas partes los monumentos arqueológicos peligran, en otras los bosques son sagrados y están poblados de espíri-

tus (por lo que su “utilidad económica” debe ser condicionada), y en otras más la comunidad indígena convive en torno a las tradiciones orales y las ceremonias transmitidas de una generación a otra. Cada derecho estipulado en la Declaración tendrá su ámbito de aplicación en mundos diferenciados. Corresponde ahora a los interesados (pueblos indígenas, gobiernos, organismos internacionales, sociedad civil, instituciones académicas, etc.) desarrollar las estrategias adecuadas. Es una agenda que hay que construir; se hace camino al andar.