

EL CONVENIO OIT 169 Y TRES PAÍSES EUROPEOS

Una contribución al discurso sobre derechos humanos en Europa

René KUPPE

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Austria*. III. *Alemania*. IV. *Países Bajos*.

Las páginas siguientes contienen un corto informe en torno a la discusión sobre una (posible) ratificación del Convenio OIT 169 por parte de estados centroeuropeos, más concretamente, por Austria, Alemania y Holanda. El artículo incluye los aspectos de la discusión político-jurídica alrededor de una ratificación.

I. INTRODUCCIÓN

Primero es necesario mencionar que ninguno de los países mencionados tiene poblaciones indígenas propias en su territorio.

Sin embargo, existen los gitanos (Roma y Sinti),¹ definidos como 'tribales' por algunos expertos de la misma OIT en opiniones privadas. Pero estos grupos hasta ahora no han reclamado la protección vía el Convenio 169; por el contrario, buscan las garantías basadas en el sistema europeo de protección de minorías étnicas las cuales, en algunos aspectos, todavía le son negadas. Se trata entonces sobre la temática de la ratificación por países que no tienen pueblos indígenas dentro de su propio territorio.

¹ *El World Directory of Minorities*, obra enciclopédica editada por el Minority Rights Group, Londres, calcula para el año 1986 el siguiente número de personas 'Roma' (p. 93): en Austria: 19.000; en Alemania (Occidental): 84.000; en los Países Bajos: 40.000. Esos números en opinión del autor parecen exagerados, pero no es claro si en ellos están incluidos trabajadores migrantes de origen Roma provenientes de países como Yugoslavia o Turquía.

II. AUSTRIA

En mayo de 1992, una opinión aparecida en un papel interno del Ministerio para Trabajo y lo Social,² recomendaba la no-ratificación. Razón argumentada: el Convenio tendría implicaciones jurídicas en los asuntos domésticos austriacos, pero, por no existir esas poblaciones en Austria, la ratificación para ella sería nada más que un gesto humanitario. Una ratificación sin 'base práctica' sería —teóricamente— posible, pero

- * la ratificación sería contra las 'costumbres' en el contexto de la OIT
- * la ratificación no sería una respuesta al carácter obligatorio del Convenio,
- * Austria no sería capaz de producir su informe sobre la implementación del Convenio al Comité de Expertos de la OIT.

Ésta es, más o menos, todavía la opinión sostenida por ese Ministerio.

Durante 1992 algunos individuos e instituciones privadas (ONG's) de los sectores de derechos humanos y de la cooperación técnica internacional comenzaron a ejercer presión pública y lobismo para lograr la ratificación por parte de Austria. Punto culminante de este movimiento fue cuando la Organización 'Osterreichischer Informationsdienst für Entwicklungspolitik' (Servicio Austríaco de Información para la Política de Desarrollo), en la primera mitad de 1993, pidió a sus miles de miembros el mandar 'Cartas de Acción' al Ministerio de Relaciones Exteriores, pidiendo la ratificación del Convenio por parte del país.

De igual importancia que estas campañas públicas fueron varios lazos directos entre ONG's y algunos políticos austriacos, los cuales se originaron sobre todo debido a las preparaciones nacionales para las conferencias mundiales UNCED, en Río de Janeiro, y de Derechos Humanos, en Viena. Estas actividades preparativas dieron origen en el país, a nuevas formas de cooperación directa y permitieron un intercambio informal de opiniones entre sectores estatales y ONG's.

Un logro de esos contactos fue el hecho de que varios políticos adoptaron puntos de vista como el siguiente: que una ratificación del Convenio 169 por parte de Austria sería un apoyo moral y un acto para dar énfasis a la indivisibilidad de los derechos humanos.

El 3 de mayo de 1993, en un informe del Comité Parlamentario para la Política Exterior respecto a la posible ratificación del Convenio,³ se expresó

2 'Informe para el Sr. Ministro federal', del 14.5. 1992.

3 1076 Beil. Sten. Prot. NR XVIII. GP.

como punto de vista que a pesar de ‘no existir en Austria pueblos aborígenes’, existen varias esferas de contacto del país con esos pueblos debido a la cooperación técnica.

Al mismo tiempo el diputado federal y presidente del Comité de Derechos Humanos de la Internacional Socialista, Jankowitsch,⁴ expresó en forma más concreta que Austria tiene muchas esferas de contacto con pueblos indígenas en su cooperación de política de desarrollo y que sería necesario poner esa cooperación de acuerdo con los principios del Convenio. La ratificación, además, sería un refortalecimiento del peso jurídico del Convenio en el sistema internacional. Esta argumentación de Jankowitsch, sin duda, fue derivada de la opinión de varias ONG’s e individuos particulares, pero fue la primera vez que un político de alto rango⁵ la expresaba en función oficial.

En junio de 1993, durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena, la asamblea plenaria del Consejo Nacional (*Nationalrat*, Cámara de Diputados del parlamento federal austriaco), por decisión unánime,⁶ requirió al gobierno iniciar la ratificación del Convenio. Pero, a pesar de eso, desde junio de 1993, el gobierno retrasa el cumplimiento de ese requerimiento, y hay fuertes indicadores que señalan que no está dispuesto a cumplirlo. Del Ministerio para Trabajo y lo Social salió un informe afirmando que Austria tendría que introducir ‘79 cambios jurídicos’ en su orden legal como consecuencia de una ratificación. Varios juristas del Ministerio de Asuntos Exteriores opinaron —hasta ahora de forma privada— que el respeto a los derechos de pueblos indígenas sería una tarea que correspondería exclusivamente a los estados donde esos pueblos viven. Negando completamente con esta posición el hecho de que hay proyectos de cooperación técnica, económica y cultural a nivel internacional, apoyados o decididos por el Estado, que afectan a pueblos indígenas y en los cuales no se reconoce como obligación jurídica ningún estándar de derechos humanos.

En enero de 1994, el Ministro para Trabajo y lo Social⁷ respondió a una interpelación parlamentaria, diciendo:

4 7.5. 1993, en una emisión personal del mismo diputado para la Agencia de Prensa Austriaca.

5 Entschlie Bung E. 112, del 17 de junio de 1993. Debate parlamentario en NR XVIII. GP., 125. Sitzung - 17. Juni 1993.

6 Entschlie Buug E. 112, del 17 de junio de 1993. Debate parlamentario en NR XVIII. GP., 125. Sitzung-17. Juni 1993.

7 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, el 26 de enero de 1994, II-12367 Beil. Sten. Prot. NR XVIII. GP.

1. que hubo consultas con otros Ministros sobre una ratificación eventual por Austria;

2. que se inició, vía las embajadas del país, una búsqueda de información sobre el juicio que tienen los estados donde viven pueblos indígenas sobre el Convenio;

3. que el Ministerio de Asuntos Exteriores se dirigió al Director General de la OIT preguntando:

a) si él puede remitir un informe en el cual se clarifique si, de acuerdo con la opinión de la OIT, Austria está afectado por el Convenio, y

b) si una ratificación del Convenio de carácter solamente declaratoria estaría contra las normas de la OIT.

Resumen del caso Austria: la ratificación del Convenio OIT 169 está bloqueada en Austria hasta ahora por resistencias de los Ministerios. Los argumentos usados son éstos:

1. El Convenio no tendría relevancias para el país, (excluyendo así por completo al aspecto de la cooperación técnica que afecta a pueblos indígenas y a sus territorios).

2. En consecuencia, a la no-relevancia postulada, una ratificación es definida como un acto con significado puramente 'declarativo'.

En la consulta dirigida al Director General de la OIT, iniciada por el Ministerio de Asuntos Exteriores, la responsabilidad de resolver esa problemática se traslada a esta misma organización internacional.

Durante el tratamiento de los derechos humanos de pueblos indígenas por parte de la OIT, nunca salió opinión alguna que expresara que el Convenio resultante estaría dirigido solamente a ciertos estados del mundo. No hubiese existido ninguna justificación para sugerir esto. Estados europeos, sin poblaciones indígenas propias, toman a pesar de eso decisiones que afectan de varias maneras a esos pueblos. Sus funcionarios públicos participan en esas decisiones, y los proyectos se financian con sus fondos. Esto sería suficiente para justificar que los estados europeos sí tomen en cuenta el Convenio, lo ratifiquen y finalmente lo implementen de manera obligatoria. Sería alarmante si el Director General de la OIT, institución que en muchas oportunidades ha expresado la indivisibilidad de los derechos humanos, diese razón y aceptase la opinión sugerida por Austria de que los derechos garantizados en el Convenio OIT 169 sólo tienen relevancia para ciertos países del mundo.

III. ALEMANIA

En enero de 1993, la fracción parlamentaria ‘Alianza 90/Los Verdes’ introdujo en la Cámara de Diputados alemana (*Bundestag*) una moción para que Alemania ratificara el Convenio OIT 169. En el ‘Comité para la Cooperación Económica’ fue sobresaliente la opinión de las fracciones de la colación del gobierno federal,⁸ que expresaba lo siguiente: “la República Federal alemana no está afectada por el Convenio, porque en su territorio no viven pueblos indígenas ni tribales, y por esto, la República ni puede violar ni cumplir el Convenio”. Por todo eso, Alemania no tiene “necesidad de acción” alguna.⁹ En esa opinión se basó la mayoría del Comité en su voto definitivo.

El día 23 de junio de 1993 se realizó el debate en la plenaria de la Cámara de Diputados sobre la ratificación del Convenio. La diputada Verena Wohlleben del Partido Socialdemócrata se dirigió a los partidos del gobierno, insistiendo en los siguientes argumentos:

Alemania no está afectada directamente, pero sí indirectamente. Somos afectados indirectamente por nuestro trabajo, nuestra planificación de proyectos y nuestra total política de desarrollo, como ustedes mismos han admitido. Yo pregunto: ¿Por qué no queremos marcar la senda, reconociendo los derechos de los pueblos indígenas, y poner con esto los fundamentos para la integración de estos pueblos indígenas en las tomas de decisiones para el desarrollo de sus propios países?

Las fracciones de la coalición de gobierno, a pesar de esta intervención, mantuvieron su posición inicial, y rechazaron la moción en favor de la ratificación.

En los últimos días de 1993, “el año internacional de las poblaciones indígenas del mundo”, declarado así por la ONU, se organizó en Berlín el congreso internacional “Pacha mama”, sobre “la situación de pueblos indígenas de América Latina” de Berlín, la “Casa de las Culturas” de Berlín, y bajo la protección de la Comisión UNESCO alemana, congregó a representantes de importantes instituciones alemanas de cooperación internacional, representantes de pueblos indígenas y expertos académicos. La

⁸ CDU/CSU (Unión Cristiano-Demócrata/Unión Social-Cristiana) y FDP (Partido Liberal-Democrático).

⁹ Seithel, Friederike, “Von Indigenen und Abgeordneten”, 2 *Infoemagazin*, Hamburgo, 1993, p. 36.

idea del congreso fue la de dar un informe sobre la situación integral de estos pueblos y de discutir el futuro de la política alemana en este respecto.

Uno de los temas discutidos durante el Congreso fue el de la relevancia para Alemania del Convenio OIT 169 y de la ratificación del mismo. El mismo autor de ese artículo, en su función de ponente invitado, tuvo varias controvertidas discusiones con el representante del Ministerio Federal para la Cooperación Técnica, presente en el evento, quien negaba por completo la relevancia del Convenio para su país, refiriéndose al texto del mismo Convenio, que no trae, de acuerdo con su opinión, ningún ordenamiento para los asuntos de la cooperación internacional.

A pesar de esa afirmación, secundada por otros funcionarios ministeriales, los participantes del Congreso, incluyendo representantes de seis organizaciones indígenas de Guatemala, Ecuador, Colombia, Bolivia, Brasil y Chile, y la Comisión UNESCO alemana, la Asociación para los Pueblos Amenazados, y el Instituto para América Latina de la Universidad Libre de Berlín se dirigieron al gobierno federal con una declaración final, expresando varias demandas. Vale la pena citar completamente el punto 2 de este documento:

‘Esperamos del gobierno federal ...

2. ratificar el Convenio 169 ... (OIT), que reconoce los derechos a tierra y autodeterminación en su mayor parte. Ese Convenio incluye normas de derechos humanos que valen para todos los estados del mundo.

Consideramos la ratificación como una señal política importante de solidaridad, de credibilidad y como una expresión del autocompromiso. Sobre todo la política exterior y la política económica exterior deberían orientarse hacia criterios de derechos humanos, como ya valen para la política de desarrollo. Se sentarían así lineamientos para el otorgamiento de créditos y las inversiones internacionales alemanas;¹⁰

Resumen del caso Alemania: una posible ratificación del Convenio 169 es en este país un asunto bastante politizado y sobrecargado por una polémica pesada.

En Austria son, por el momento, los sectores burocráticos-ministeriales los que bloquean la ratificación mientras los poderes de los partidos políticos, por lo menos en el contexto parlamentario, lo aceptaron por completo.

¹⁰ *Abschlußklärung des Kongresses, gerichtet an die Bundesregierung*, documento distribuido el día 17 de diciembre de 1993, en la Conferencia de Prensa, en Berlín.

En Alemania, por el contrario, son los mismos partidos gubernamentales los que han votado contra la ratificación. No es muy claro si son los intereses directamente económicos quienes influyen en esta posición dominante.

La cooperación técnica alemana tiene una fortísima influencia política y económica sobre varios países del llamado mundo subdesarrollado. A pesar de esto, las opiniones que emite el Ministerio de Relaciones Exteriores acentúan que el país es incapaz de influir con su política exterior el trato político y jurídico sufrido por grupos indígenas en otros estados. De todos modos se ve claro que los sectores políticos en el poder se resisten fuertemente a someter la conducta del Estado en su cooperación internacional a una base normativa estricta, evitando así posibles intervenciones jurídicas contra Alemania en caso de violaciones de derechos de pueblos indígenas.

IV. PAÍSES BAJOS

El día 18 de junio de 1991, el Ministro de Asuntos Exteriores, también en representación del Ministro de Cooperación para el Desarrollo, solicitó formalmente al "Comité consejero sobre Derechos Humanos y Política Exterior" preparar un reporte sobre los derechos específicos de los pueblos indígenas y de sus miembros individuales. En esa oportunidad el ministro informó al Comité que está dispuesto a preparar un memorándum sobre pueblos indígenas y la posición holandesa sobre los derechos y los intereses de esos pueblos y sus miembros.

Hay que mencionar que el Comité está integrado por miembros con un alto rango científico en materia de derechos humanos y de derecho internacional, como el señor T. C. van Boven.

El reporte del Comité, publicado en enero de 1993, incluye unas exposiciones significativas con respecto a la importancia para los Países Bajos del Convenio OIT 169.

El argumento de que el no estar directamente involucrados los Países Bajos¹¹ absuelva al país de someterse a las condiciones de un convenio sobre ese asunto, parecería al Comité consejero extremadamente frágil. La posición que el gobierno de los Países Bajos hasta ahora siempre ha adoptado es la de que la universalidad de los derechos humanos y la responsabilidad colectiva de todos los estados de respetar tales derechos, conlleva a ser involucrado en un sentido

11 Por el hecho de que no viven pueblos indígenas dentro de su territorio, nota aclaratoria del autor.

general. El Comité consejero opina que eso también se aplica en materia de pueblos indígenas. Por esto, el Comité no considera que la ausencia de pueblos indígenas en territorio holandés constituya una razón legítima para rechazar el someterse a obligaciones en esa materia. Los Países Bajos no están expresamente obligados a implementar las provisiones del Convenio 169 a nivel nacional, como se acostumbra, y este hecho, sin duda, será subrayado por los órganos de supervisión de la OIT, en sus métodos consistentemente cuidadosos de asesoramiento. Y, a pesar de eso, el Comité consejero siente que la ratificación del Convenio 169 podría dar una clara señal tanto para otros estados miembros como para los mismos pueblos indígenas, de la verdadera importancia que los Países Bajos otorgan al asunto. Es también importante que los principios incorporados en el Convenio 169 sean observados tan escrupulosamente como sea posible para la implementación de proyectos de desarrollo financiados por los Países Bajos.¹²

El 29 de marzo de 1993, los ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación para el Desarrollo enviaron un memorándum al Parlamento del país, para informar sobre la política respecto a pueblos indígenas en el contexto de la política exterior y de la cooperación para el desarrollo. El informe incluye la opinión del Comité consejero de Derechos Humanos, que afirma que el país está directamente involucrado en los intereses de los pueblos indígenas. El memorándum informa, además, que se han iniciado conversaciones con el Ministerio de Asuntos Sociales y de Empleo (la autoridad competente en asuntos de la OIT), en torno a “si una ratificación sería recomendable” y cuándo lograrla.¹³

A pesar de esta posición, el país, hasta el momento, no ha iniciado el procedimiento formal para la ratificación.

Resumen del caso Países Bajos. En este Estado, una misma iniciativa ministerial, el exigido reporte sobre los derechos específicos de los pueblos indígenas y sus miembros, ha tematizado una eventual ratificación del Convenio bajo consideración. Esa iniciativa dio luz una opinión, que tiene bastante peso por haber sido elaborada por expertos académicos, y que constata que:

* un país como Holanda tiene un enlace directo con la temática de la protección de los derechos de pueblos indígenas;

12 Advies Commissie Mensen Rechten, Indigenous peoples. Advisory Report no. 16 (Versión inglesa publicada el 8 de junio de 1993), p. 25.

13 Informatie, Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking, Nummer: 11(E) del 13 de mayo 1993, citado de la versión inglesa oficial.

* un país como Holanda sería legítimo se sometiera formalmente a los principios del Convenio OIT 169, e incluirlos en los proyectos de cooperación, financiados por el Estado.

Los Ministerios respectivos involucrados en el asunto, en principio, aceptaron esa opinión. Sin embargo, a pesar de esto, todavía no queda claro si posibles argumentos y pretendidas necesidades políticas van a tener más peso definitivo e influir en la decisión final que tome el país.

No queda duda de que la cuestión de los derechos humanos de los pueblos indígenas está en fuerte conexión con la política exterior de los países centroeuropeos. Hay bastantes sectores: oficiales, como no oficiales, estatales, no gubernamentales y hasta científicos, que han empezado a reconocer estas conexiones y a demandar el respeto por parte de sus respectivos países de estos derechos tal y como son concretamente incluidos en el Convenio 169. Pero, desgraciadamente hasta el momento, ninguno de estos países ha tomado la decisión formal de ratificar el Convenio ni está dispuesto a implementar sus principios como obligación estricta en sus formas de cooperación internacional.