



**Consejo Económico  
y Social**

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/AC.47/2000/2  
16 de diciembre de 1999

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS

56º período de sesiones

Grupo de Trabajo ad hoc de composición abierta  
sobre el establecimiento de un foro permanente  
para las poblaciones indígenas

Reunión entre períodos de sesiones de la Comisión

Ginebra, 14 a 23 de febrero de 2000

Tema 4 del programa provisional

PROPUESTAS SOBRE EL POSIBLE ESTABLECIMIENTO DE UN  
FORO PERMANENTE PARA LAS POBLACIONES INDÍGENAS

Documento de trabajo acerca de las consultas celebradas por el Presidente-Relator de la primera reunión del Grupo de Trabajo ad hoc de composición abierta entre períodos de sesiones sobre el establecimiento de un foro permanente para las poblaciones indígenas, presentado de conformidad con la resolución 1999/52 de la Comisión de Derechos Humanos

Resumen y recomendaciones

En el presente informe figuran varias recomendaciones que se basan en las consultas con representantes y expertos gubernamentales e indígenas celebradas por el Presidente-Relator del Grupo de Trabajo ad hoc de composición abierta entre períodos de sesiones sobre el foro permanente para las poblaciones indígenas. No fue posible llegar a un consenso acerca de todos los aspectos importantes del foro permanente. Respecto de varias cuestiones se expresaron opiniones muy diversas. El Presidente-Relator consideró que le correspondía presentar recomendaciones conciliatorias con vistas a lograr un consenso. Tal vez este consenso no se alcance de inmediato. Durante las consultas quedó claro que no sería posible encontrar una "solución única" para una serie de cuestiones pendientes.

GE.99-16364 (S)

Por este motivo, la recomendación más importante del presente informe es que el foro permanente se establezca por un período de prueba de dos o tres años. Después de una evaluación a fondo de los métodos de trabajo, los resultados, los procedimientos y las experiencias durante este período, podrán adoptarse decisiones más definitivas.

#### Recomendación I

El foro debería establecerse por un período de prueba. Esta fase podría durar entre uno y tres años.

#### Recomendación II

Si la Comisión de Derechos Humanos y el Consejo Económico y Social deciden crear el foro y mantener, al menos por el momento, el mandato del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, el foro y el Grupo de Trabajo podrían reunirse inmediatamente uno después de otro.

#### Recomendación III

El mandato del foro permanente debería inspirarse en el del Consejo Económico y Social (Artículos 62 y 63 de la Carta de las Naciones Unidas).

#### Recomendación IV

Podría añadirse el aspecto de un enfoque basado en los derechos, siempre que este aspecto no sea exclusivo.

#### Recomendación V

- a) El foro permanente debería establecerse como un órgano consultivo sobre los asuntos indígenas.
- b) El o los órganos de que dependa no deberían adoptar decisiones relativas a cuestiones indígenas sin pedir su asesoramiento.
- c) El foro permanente podrá prestar asesoramiento sobre todas las cuestiones comprendidas en el mandato del Consejo Económico y Social que guarden relación directa o indirecta con asuntos indígenas.
- d) Las decisiones de fondo -es decir, el asesoramiento que preste a el o los órganos de que dependa- se adoptarán sin votación.
- e) El foro podrá tomar decisiones respecto de su propio procedimiento por mayoría simple o de dos tercios.

#### Recomendación VI

- a) El foro permanente debería establecerse como órgano consultivo del Consejo Económico y Social.

- b) El foro podrá ejercer su función consultiva ya sea directa o indirectamente (es decir, por conducto de cualquiera de los otros órganos subsidiarios del Consejo Económico y Social).
- c) Si el asesoramiento responde a una solicitud expresa del Consejo Económico y Social o de uno de sus órganos subsidiarios, se hará llegar al órgano indicado en la solicitud.
- d) Si la iniciativa es del foro, el asesoramiento se hará llegar al Consejo Económico y Social y/o a los órganos subsidiarios de éste que el foro estime apropiados.
- e) El foro podrá enviar sus opiniones consultivas a uno o más órganos subsidiarios del Consejo Económico y Social.
- f) Para las cuestiones relativas a su propio procedimiento, cuando sea necesario y/o apropiado el foro enviará sus proyectos de decisiones directamente al Consejo Económico y Social para su aprobación.

#### Recomendación VII

- a) Las decisiones sobre asuntos de procedimiento, por ejemplo sobre cuestiones como el nombre, deberían adoptarse sólo para el período inicial.
- b) En esta fase inicial, debería solicitarse a una Asamblea de Cuestiones Indígenas que elija o seleccione un Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas.
- c) El Foro sobre Cuestiones Indígenas debería estar integrado por un número igual de miembros seleccionados por los representantes gubernamentales y miembros seleccionados por los participantes indígenas.
- d) La composición del Foro sobre Cuestiones Indígenas debería reflejar de manera equitativa la diversidad geográfica y cultural del mundo.
- e) El Foro sobre Cuestiones Indígenas debería tener entre 20 y 30 miembros.
- f) El Foro sobre Cuestiones Indígenas podrá invitar a expertos a que participen en sus reuniones según las circunstancias de cada caso.
- g) La Asamblea y el Foro sobre Cuestiones Indígenas deberían reunirse conjuntamente en Ginebra una vez por año.
- h) La secretaría del Foro sobre Cuestiones Indígenas podría situarse en la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.
- i) El Foro sobre Cuestiones Indígenas debería proponer su propio reglamento, teniendo en cuenta su especificidad y el carácter dualista de su composición. Los titulares de cargos (el presidente, el vicepresidente y los relatores) deberían ejercer sus funciones conjuntamente.
- j) Al final de la fase inicial debería examinarse detenidamente la idea del "modelo de la OIT", de preferencia sobre la base de propuestas concretas.

- k) En su fase inicial, el Foro sobre Cuestiones Indígenas debería financiarse mediante contribuciones voluntarias. Posteriormente, debería financiarse con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas.

## INTRODUCCIÓN

### Antecedentes y mandato del Grupo de Trabajo

1. En 1998, la Comisión de Derechos Humanos creó un Grupo de Trabajo ad hoc con el cometido de estudiar el posible establecimiento de un foro permanente para las poblaciones indígenas (resolución 1998/20) y le pidió que presentara su informe, con inclusión de propuestas, a la Comisión en su 55º período de sesiones. La creación de este Grupo de Trabajo ad hoc tuvo su origen en varias resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos (1994/28, 1995/30, 1996/41, 1997/30) y de la Asamblea General (49/214, 50/157, 51/78, 52/108). En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993 se debatió el posible establecimiento de un foro permanente. Este debate se reflejó en la Declaración y Programa de Acción de Viena, en el que se recomendó a la Asamblea General que examinara la posibilidad de establecer un foro permanente en el marco de sus actividades relativas al Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (parte II, párr. 32).

### Consultas

2. El Grupo de Trabajo ad hoc se reunió en Ginebra del 15 al 19 de febrero de 1999 (véase E/CN.4/1999/83). Se avanzó mucho en el trabajo, pero los participantes no pudieron alcanzar un pleno acuerdo sobre el procedimiento y las modalidades de un foro permanente. Sin embargo, al identificarse los fundamentos para un futuro consenso, las diferencias se redujeron lo suficiente como para que la Comisión de Derechos Humanos decidiera, en su resolución 1999/52, establecer de nuevo el Grupo de Trabajo ad hoc para que ultimara su labor. La Comisión encomendó al Presidente-Relator del primer Grupo de Trabajo la tarea de celebrar consultas con los representantes gubernamentales e indígenas para preparar la segunda reunión del Grupo de Trabajo. Con el fin de oír las opiniones del mayor número posible de partes interesadas, se celebraron consultas durante el 17º período de sesiones del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, que tuvo lugar en julio de 1999. El Presidente-Relator organizó reuniones de composición abierta con representantes gubernamentales y con el grupo indígena. Además, se reunió individualmente con varios representantes y expertos para oír sus opiniones.

### Recomendaciones

3. En el presente informe se examinan varias cuestiones que habrá que resolver antes de poder establecer un foro permanente. El cuerpo del informe contiene varias de las opiniones que se expresaron durante las consultas, aunque no todas. El motivo de ello es que este informe no tiene por objeto consignar la mayor variedad posible de opiniones sobre el establecimiento del foro permanente. Si alguno de los pareceres expresados no se recogieron, no significa, evidentemente, que esas ideas no fueran interesantes. Simplemente quiere decir que no "encajaban" con las demás; en otras palabras, el Presidente-Relator consideró que no podían utilizarse, por el momento, como "fundamentos" para el incipiente consenso.

4. Conviene aludir a cómo debería continuar el proceso a partir de este punto. Parece conveniente que el proceso de establecimiento de un foro permanente comprenda un período de prueba. Sería útil que el foro se reuniera varias veces antes del final del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo. El número de períodos de sesiones que debería celebrar quedaría por decidir, pero dos o tres períodos de sesiones de una semana podrían

proporcionar a la Comisión de Derechos Humanos y al Consejo Económico y Social suficiente información para realizar una evaluación cabal de los métodos de trabajo, los procedimientos, los objetivos y los resultados del foro. Tal evaluación debería traducirse en un conjunto de nuevas recomendaciones para mejorar el trabajo del foro permanente como piedra angular del sistema de las Naciones Unidas. No está excluido que para entonces varias ideas no recogidas en el presente informe hayan demostrado su utilidad para resolver problemas que hayan surgido entre tanto.

5. El presente informe se propone crear un punto de partida para el establecimiento de un foro permanente, no prescribir medidas para un período más largo. El motivo de ello es que el foro permanente será, por su naturaleza misma, un tipo de órgano completamente nuevo en el sistema de las Naciones Unidas, en el que los representantes de los gobiernos y de las poblaciones indígenas tendrán una responsabilidad compartida.

6. Otro motivo para organizar inicialmente el foro permanente con carácter de prueba es la preocupación expresada durante las consultas por la posible duplicación de funciones entre el foro y el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Varios representantes gubernamentales declararon que si se establecía un foro debía suprimirse el Grupo de Trabajo. Por su parte, otros representantes, en su mayoría indígenas, expresaron la opinión de que la abolición del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas pondría en peligro los muchos logros de ese órgano, que, a su juicio, había resultado de gran utilidad.

7. Aunque, en rigor, el examen del futuro del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas no forma parte del mandato ni del Grupo de Trabajo ad hoc ni del Presidente-Relator, el establecimiento del foro podría tener consecuencias para otros órganos de las Naciones Unidas que trabajan en esta esfera. Para no prejuzgar la eficacia de ninguno de los órganos interesados, habría que realizar una evaluación cabal de ellos. En este sentido, un período de prueba en el proceso de establecimiento del foro permanente permitiría disponer de tiempo suficiente para evaluar el valor añadido aportado por el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas y por el foro permanente. La mejor manera de resolver la cuestión de si estos órganos deben seguir existiendo por separado o fusionarse, o si uno de los dos debe desaparecer, es evaluando sus respectivos méritos y contribuciones.

8. Algunos delegados sugirieron que las reuniones del Grupo de Trabajo y del foro podrían celebrarse una después de otra, mientras que otros propusieron que los miembros del Grupo de Trabajo pasaran automáticamente a ser miembros consultivos del foro. En esta última propuesta parece estar implícito que el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas se convertiría en el foro.

9. El período de prueba propuesto para el foro tiene algunas consecuencias en relación con su fase inicial. Estos aspectos se examinan más en detalle a continuación.

## **RECOMENDACIÓN I**

**El foro debería establecerse por un período de prueba. Esta fase podría durar entre uno y tres años.**

## RECOMENDACIÓN II

**Si la Comisión de Derechos Humanos y el Consejo Económico y Social deciden crear el foro y mantener, al menos por el momento, el mandato del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, el foro y el Grupo de Trabajo podrían reunirse inmediatamente uno después de otro.**

### I. MANDATO DEL FORO

10. Muchas delegaciones expresaron la opinión de que las cuestiones mas importantes se referían al mandato y a las tareas del foro. La principal divergencia de opiniones se relacionó con la cuestión de si el foro debía limitarse a un "enfoque basado en los derechos", o bien tener un mandato amplio ("basado en el Consejo Económico y Social"). La respuesta a esta pregunta se relaciona, evidentemente, con el lugar que el foro debería ocupar dentro del sistema.

11. Aunque las cuestiones mencionadas en el párrafo precedente tienen sin duda cierta importancia, sus repercusiones prácticas no deben sobrestimarse. Actualmente, el concepto de "derechos humanos" es amplio. Muchos asuntos que se tratan desde siempre en diferentes instancias del sistema de las Naciones Unidas, pueden enfocarse también desde el punto de vista de los derechos (humanos). Los problemas relativos a la atención de salud, la educación y el suministro de alimentos, por ejemplo, se examinan en la Organización Mundial de la Salud, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y el Programa Mundial de Alimentos. Sin embargo, si estas cuestiones se definen más bien como relacionadas con el derecho a la vida, el derecho a la salud, el derecho a la educación y el derecho a la alimentación, la competencia de la Comisión de Derechos Humanos queda claramente establecida.

12. De hecho, todas las cuestiones sociales y económicas guardan una clara relación con los derechos (humanos), ya que la realización de los derechos (humanos) tiene nexos claros e inequívocos con los aspectos sociales y económicos (del desarrollo). La divergencia mencionada en el párrafo 10 se refiere, pues, más al punto de partida que a una cuestión de principio.

13. A veces se utiliza el argumento de que el mandato del Grupo de Trabajo ad hoc procede de la Comisión de Derechos Humanos y que, por lo tanto, este Grupo y el foro permanente deberían concentrarse principalmente en los asuntos relativos a los derechos humanos. Habida cuenta del programa cada vez más amplio de la Comisión y del resultado de la primera reunión del Grupo de Trabajo ad hoc, está claro que un mandato amplio para el foro permanente tiene más probabilidades de suscitar un consenso que un mandato estrecho.

14. Varios representantes opinaron que la solución de conflictos debía formar parte del mandato del foro, en particular en el caso de conflictos entre Estados y pueblos indígenas. Por motivos de procedimiento y de fondo, la mayoría de los representantes gubernamentales, si no todos, objetaron esta opinión. El argumento relativo al procedimiento -tal mandato estaría en contradicción con la Carta de las Naciones Unidas (Capítulos VI y VII)- lleva a la conclusión de que esta medida no puede adoptarse sin la participación (y el acuerdo) de los principales órganos normativos de las Naciones Unidas. Como ello retrasaría inevitablemente el proceso de

establecimiento del foro permanente y podría incluso hacerlo abortar, esta medida debería dejarse de lado por el momento.

15. Otra cuestión fue la del carácter del foro permanente: puesto que el foro se ocupará de todos los asuntos que afectan a la vida de las personas, los pueblos y las comunidades indígenas, un enfoque meramente temático puede no ser apropiado para abordar todos los asuntos en juego.

16. Habida cuenta de los argumentos aducidos en la primera reunión del Grupo de Trabajo ad hoc y en las consultas y de los resultados de esos dos procesos, la opinión mayoritaria parece ser que el mandato del foro debería vincularse estrechamente al del Consejo Económico y Social, establecido en la Carta de las Naciones Unidas.

### **RECOMENDACIÓN III**

**El mandato del foro permanente debería inspirarse en el del Consejo Económico y Social (Artículos 62 y 63 de la Carta de las Naciones Unidas).**

### **RECOMENDACIÓN IV**

**Podría añadirse el aspecto de un enfoque basado en los derechos, siempre que este aspecto no sea exclusivo.**

## **II. UN ÓRGANO CONSULTIVO O NORMATIVO, Y LA CUESTIÓN DE LAS VOTACIONES**

17. El proceso de adopción de decisiones fue objeto de un prolongado e interesante debate. Los problemas examinados están tan ligados entre sí, que es necesario abordarlos en un mismo capítulo del presente informe. A pesar de las diferencias de opiniones, las consultas parecen indicar que hay cabida para una fórmula conciliatoria que tenga en cuenta la mayoría de los argumentos aducidos.

18. Las cuestiones de cómo adoptar las decisiones, y de los aspectos sobre los que habrá que decidir, y con qué fin, están intrínsecamente relacionadas con la naturaleza del foro.

19. Puesto que es imposible recoger todo el debate en este informe, se presenta sólo un breve resumen de las opiniones expresadas.

20. Casi todos los representantes indígenas expresaron la preferencia de que el foro permanente se estableciera como órgano normativo. La vasta mayoría de los representantes gubernamentales formuló serias objeciones a este criterio. Se arguyó que las decisiones adoptadas por el foro podían tener ramificaciones en otras esferas, no relacionadas con los asuntos indígenas, y también podían tener consecuencias financieras. Las decisiones que dieran lugar a esas ramificaciones y consecuencias tendrían que ser aprobadas por otros órganos (por ejemplo, el Consejo Económico y Social y la Quinta Comisión de la Asamblea General), donde los pueblos indígenas no estaban representados. Así pues, al reclamar para sí una función normativa, el foro podría acabar perdiendo su eficacia.



21. Como el foro permanente probablemente sea un órgano en que los representantes de los gobiernos y de los pueblos indígenas participen en pie de igualdad o de manera equitativa, se señaló que podrían surgir dificultades si las decisiones se adoptaban mediante un sistema de votación.
22. Se observó que habría que hacer una distinción entre el proceso decisorio relativo a cuestiones sustantivas y el referente a cuestiones de procedimiento. Respecto a los asuntos de procedimiento (si se aplica el reglamento del Consejo Económico y Social, cómo debería procederse para elaborar un reglamento diferente) figuran algunas observaciones más adelante.
23. Sobre la base de las consultas, puede proponerse una solución conciliatoria para las cuestiones pendientes. Esta solución no ha de considerarse como la única posible, sino más bien como una indicación de la dirección que debería seguirse para encontrar una fórmula aceptable para todos. En relación con este asunto particular, conviene reiterar que el foro debería crearse de manera suficientemente flexible para que pueda adaptarse, cuando sea necesario, a los acontecimientos futuros. Tras una evaluación cabal de la fase inicial y de prueba, deberían poder efectuarse fácilmente las adaptaciones necesarias para que el foro tenga la máxima influencia en los asuntos indígenas.

#### **RECOMENDACIÓN V**

- a) El foro permanente debería establecerse como un órgano consultivo sobre los asuntos indígenas.**
- b) El o los órganos de que dependa no deberían adoptar decisiones relativas a cuestiones indígenas sin pedir su asesoramiento.**
- c) El foro permanente podrá prestar asesoramiento sobre todas las cuestiones comprendidas en el mandato del Consejo Económico y Social que guarden relación directa o indirecta con asuntos indígenas.**
- d) Las decisiones de fondo -es decir, el asesoramiento que preste a el o los órganos de que dependa- se adoptarán sin votación.**
- e) El foro podrá tomar decisiones respecto de su propio procedimiento por mayoría simple o de dos tercios.**

#### **III. UBICACIÓN DEL FORO PERMANENTE DENTRO DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS**

24. Al igual que para el mandato del foro, también aquí se observan dos corrientes de opinión sobre el asunto de dónde debería ubicarse el foro permanente dentro del sistema de las Naciones Unidas. Una corriente, que refleja una opinión minoritaria, es claramente favorable a que el foro permanente se cree como órgano subordinado a la Comisión de Derechos Humanos. La otra corriente es del parecer de que los asuntos en juego tienen un carácter más global, por lo que el foro permanente debería depender directamente del Consejo Económico y Social. Varios representantes indígenas indicaron que el foro debería establecerse a un nivel aún más alto dentro del sistema de las Naciones Unidas.

25. Algunas delegaciones gubernamentales adujeron que, visto que el mandato del Grupo de Trabajo ad hoc tuvo su origen en la Comisión, sería imposible hacer depender el foro directamente del Consejo Económico y Social. Sin embargo, como el Consejo tendrá, en cualquier caso, que decidir el establecimiento del foro permanente, la validez de ese razonamiento podría ponerse en duda.
26. Dado que muchas de las cuestiones se tratan en el Consejo Económico y Social y que las comisiones orgánicas del Consejo tienen un vínculo directo con los asuntos indígenas, no parece irrazonable establecer el foro directamente como órgano subsidiario del Consejo Económico y Social.
27. Como ya se ha dicho, es probable que el foro permanente tenga el carácter de órgano consultivo. Por consiguiente, será difícil atender la solicitud expresada por varias partes de que el foro permanente se establezca como una nueva comisión orgánica del Consejo Económico y Social.
28. La opinión de muchos de que el foro debería estar integrado por representantes gubernamentales e indígenas parece estar en contradicción con la idea de establecerlo como comisión orgánica del Consejo Económico y Social. El carácter peculiar del foro consistirá en ser (probablemente) el primer órgano de las Naciones Unidas de "composición mixta". Este carácter sui generis lleva a la conclusión de que no debería establecerse como un órgano del mismo tipo que los órganos más tradicionales de las Naciones Unidas.
29. En el supuesto de que el foro fuera un órgano subordinado al Consejo Económico y Social, habría que resolver la cuestión de sus vínculos con los otros órganos subordinados al Consejo. Como órgano subordinado al Consejo Económico y Social, se le podría pedir que asesorara al Consejo por conducto de las comisiones orgánicas o de otro tipo, o que cooperara con ellas. Asimismo, habría que decidir si como órgano subsidiario del Consejo Económico y Social, el foro estaría imposibilitado para asesorar directamente a otros órganos subsidiarios en cualquier circunstancia.
30. Obviamente, si el Consejo pide al foro asesoramiento directo acerca de una cuestión que tiene en estudio, el foro debe poder ofrecer ese asesoramiento directamente. Por otra parte, también debe ser posible que cualquiera de las comisiones orgánicas recabe asesoramiento directo del foro, aunque sólo sea para realizar más eficazmente su propia tarea.
31. En los casos en que no se haya solicitado el asesoramiento del foro pero éste estime importante formular sus observaciones, la cuestión de cómo canalizar dicho asesoramiento no es de fácil solución. Parece ser que el propio foro sería el mejor situado para decidir la conveniencia de expresar sus opiniones directamente al Consejo Económico y Social o por conducto de alguna de sus comisiones orgánicas.
32. Mucho dependerá de la práctica que el foro vaya estableciendo. No parece irrazonable dejar esta cuestión pendiente por el momento. Durante la evaluación del período inicial deberían volverse a estudiar detenidamente estos asuntos.

## RECOMENDACIÓN VI

- a) **El foro permanente debería establecerse como órgano consultivo del Consejo Económico y Social.**
- b) **El foro podrá ejercer su función consultiva ya sea directa o indirectamente (es decir, por conducto de cualquiera de los otros órganos subsidiarios del Consejo Económico y Social).**
- c) **Si el asesoramiento responde a una solicitud expresa del Consejo Económico y Social o de uno de sus órganos subsidiarios, se hará llegar al órgano indicado en la solicitud.**
- d) **Si la iniciativa es del foro, el asesoramiento se hará llegar al Consejo Económico y Social y/o a los órganos subsidiarios de éste que el foro estime apropiados.**
- e) **El foro podrá enviar sus opiniones consultivas a uno o más órganos subsidiarios del Consejo Económico y Social.**
- f) **Para las cuestiones relativas a su propio procedimiento, cuando sea necesario y/o apropiado el foro enviará sus proyectos de decisiones directamente al Consejo Económico y Social para su aprobación.**

## IV. LA ESTRUCTURA DEL FORO (NOMBRE, COMPOSICIÓN, CONSTITUCIÓN)

### Observaciones generales

33. Habrá que definir numerosas cuestiones técnicas relativas a las características del foro. Si bien muchas de esas cuestiones pueden parecer triviales, su influencia en las posibilidades de establecer el foro podría ser grande. Por esta razón es preciso analizarlas con cierto detenimiento. A continuación se formulan varias sugerencias que deberían mejorar la viabilidad y factibilidad del establecimiento del foro. Al mismo tiempo, y con miras a potenciar el sentimiento de pertenencia de todos los interesados, muchas de las cuestiones relativas al procedimiento deberían ser tratadas más a fondo por el propio foro. Las opciones posteriores a la fase inicial, así como la evaluación de ésta, se beneficiarían notablemente de la existencia de un proceso de adopción de decisiones en el foro mismo que, de manera creativa, aprovechara la gran cantidad de ideas formuladas durante las consultas.

### El nombre del foro

34. En el pasado ha habido debates prolongados y, a primera vista, más bien semánticos sobre las expresiones "pueblos indígenas" y "poblaciones indígenas". No debe restarse importancia a las repercusiones del uso de una u otra expresión. Todavía no se ha encontrado una solución. Una forma de soslayar este conflicto sería que el foro se denominara "Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas". A este respecto, conviene recordar que el nombre del tema del programa de la Comisión de Derechos Humanos sobre el particular es "Cuestiones indígenas".

### Cómo definir la composición del foro

35. En las consultas se planteó la cuestión de cómo definir la composición del foro. Se hicieron sugerencias acerca del número de miembros, el carácter representativo de los miembros y la posibilidad de que los miembros tuvieron igualdad de rango (representantes gubernamentales, representantes indígenas, expertos).

36. El resultado general del debate fue que una asamblea sobre cuestiones indígenas debería elegir o seleccionar a los miembros del foro sobre cuestiones indígenas. Tal asamblea podría estar integrada por representantes de los gobiernos (Estados Miembros de las Naciones Unidas y observadores como Suiza, la Santa Sede y la Organización de Liberación de Palestina) y representantes de las organizaciones indígenas. La fórmula para invitar a los representantes indígenas podría ser la que actualmente se utiliza para invitar a organizaciones y particulares a participar en los grupos de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos.

37. Durante los primeros días de la asamblea deberían examinarse las modalidades para la elección o selección de los miembros integrantes del foro, teniendo presente lo siguiente:

- a) El número de representantes gubernamentales y de representantes indígenas deberá ser el mismo;
- b) Los representantes gubernamentales y los representantes indígenas elegirán/seleccionarán a los miembros que les representen;
- c) Los miembros del foro participarán a título personal, pero, en cuanto grupo, los dos tipos de miembros representarán al grupo que los haya elegido;
- d) Los miembros que representen a cada parte deberán ser representativos del grupo en su totalidad.

38. Esto podría significar que cada grupo regional, por el lado de la representación gubernamental, elegiría/seleccionaría un número de miembros que habría que definir (por ejemplo, según una distribución parecida a la que existe en la composición del Consejo Económico y Social), mientras que las poblaciones indígenas elegirían a sus miembros según el mismo u otro tipo de agrupación regional. Cabe señalar que se sugirió que las poblaciones indígenas podrían distribuirse en los grupos siguientes: un grupo de Europa septentrional/América del Norte/Ártico; un grupo de Asia septentrional (particularmente con las poblaciones indígenas de habla rusa); un grupo latinoamericano; un grupo del Pacífico Sur, Australia, Nueva Zelandia y los países del Pacífico Sur; un grupo africano; y un grupo asiático. La composición de estos (u otros) grupos deberían definirla los representantes indígenas.

39. Asimismo, la distribución de los escaños entre los diferentes grupos indígenas regionales deberían definirla los propios representantes indígenas. Se debatió el asunto del número de miembros.

### Número de miembros/oficiales del foro

40. Quedó claro que el número de miembros del foro no debería ser demasiado alto (por motivos de costos, eficiencia y eficacia) ni demasiado bajo (para no poner en peligro la

representación de las regiones). Parece razonable que el número sea de entre 20 y 30 miembros. Para aplicar un enfoque equitativo, podría estudiarse la posibilidad de que los dos grupos, el de representantes gubernamentales y el de representantes indígenas, compartieran la presidencia del foro. Si bien algunos representantes gubernamentales plantearon objeciones de índole jurídica al establecimiento del foro sobre la base de la "condición de igualdad", parecieron tener menos problemas con la "condición equitativa". Otros cargos, como el de vicepresidente y relator, también deberían ser ejercidos conjuntamente.

41. El mandato de los miembros debería ser de varios años (dos, tres o cuatro). Se propuso poner un límite al mandato para poder contar con una amplia variedad de experiencias y de ideas nuevas. Como parece haber una tendencia a limitar los mandatos en las Naciones Unidas, esa idea merece un atento estudio.

#### Observadores en el foro

42. Se formularon numerosas sugerencias acerca de la posibilidad de nombrar observadores en el foro. Una de ellas fue que los miembros del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas fueran nombrados automáticamente observadores en el foro. Otros objetaron esta idea, señalando que los observadores deberían ser invitados en función del tema en cuestión; por ejemplo, cuando se fuera a tratar el tema de la atención sanitaria tradicional, podría invitarse a observadores de la OMS y de la OMPI, y cuando el tema fuera la educación, debería invitarse a observadores de la UNESCO y del UNICEF. Además, se señaló que la relación entre el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas y el foro podía establecerse de otra manera, por ejemplo organizando las reuniones de ambos órganos inmediatamente una después de la otra (véase la recomendación II).

#### Cómo organizar las reuniones

43. Tras el primer período de sesiones de la asamblea (es decir, los miembros del foro más los observadores) que actuaría como "asamblea constituyente", el foro debería tener un período de sesiones anual abierto a todos los participantes, de manera análoga a lo que se hace en la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Sin embargo, al igual que la Subcomisión, el foro debería poder celebrar también sesiones privadas.

44. El foro -o su Mesa- deberían poder celebrar reuniones a intervalos regulares, por ejemplo cada cuatro o seis meses, a fin de tratar asuntos urgentes y de procedimiento.

#### Reglamento

45. En las recomendaciones V e) y VI f) se sugiere que el foro debería poder debatir y decidir su propio reglamento. En otros lugares del presente informe se ha afirmado que la responsabilidad del funcionamiento de este nuevo tipo de órgano compete claramente al foro mismo (y a la asamblea). La idea general es que los gobiernos y las poblaciones indígenas deberían poder cooperar sin divisiones, con miras a enriquecer el debate sobre las cuestiones indígenas en todos los ámbitos de las Naciones Unidas. Así pues, una vez fijada esta meta, muchos sostuvieron enérgicamente que lo que había que hacer no era dictar al foro la manera de cumplir ese mandato, sino darle la responsabilidad de organizar su propio trabajo.

Cuestiones financieras y lugar de celebración de las reuniones

46. A lo largo del presente informe se ha hecho hincapié en el carácter innovador y en la importancia de la fase inicial de este nuevo órgano, el Foro sobre Cuestiones Indígenas. Durante las consultas se observó cierta oposición al establecimiento del foro por razones financieras. En opinión de esas delegaciones, ya eran considerables los costos del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas y del Grupo de Trabajo encargado de elaborar un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las poblaciones indígenas. Ciertamente es que los costos del foro podrían ser bastante elevados (una o dos semanas de gastos de conferencia, gastos de viaje de los miembros, dietas, gastos de secretaría, documentación).

47. Con objeto de no crear gastos adicionales de viaje (para la secretaría) y con miras a limitar en la mayor medida posible los gastos de personal suplementario, sería conveniente que las reuniones del foro y de la asamblea se organizaran en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. El Equipo de Proyectos Indígenas, responsable de organizar el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas y los dos grupos de trabajo sobre cuestiones indígenas de la Comisión, así como de coordinar las cuestiones indígenas en la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, y que cuenta con una considerable experiencia en materia de cooperación en todo el sistema de las Naciones Unidas respecto de esa cuestión, estaría en óptimas condiciones para prestar servicios a la asamblea y al foro, con lo cual no sería necesario establecer una nueva secretaría totalmente. Naturalmente, habría que prever cierto aumento del personal en esa pequeña parte de la secretaría.

48. De esta manera, el costo total del foro (con inclusión de los gastos de conferencias y documentación) podría limitarse a 400.000-600.000 dólares de los EE.UU. al año. Se trata todavía de una suma considerable, teniendo en cuenta la precaria situación financiera de las Naciones Unidas. Por esta razón se propuso que la financiación de la fase inicial del foro se hiciera con contribuciones voluntarias, como parte de las actividades del Decenio.

49. Como hacia finales del decenio, en 2004, habrá que tomar otras decisiones acerca del foro -y del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas-, esta solución permitiría cubrir los primeros años de funcionamiento del foro. Luego, si el foro se reúne anualmente, lo lógico sería que sus operaciones se financiaran con cargo al presupuesto ordinario.

El "modelo de la OIT"

50. Por último, queda por examinar una cuestión de procedimiento. Para asegurar la participación de los representantes indígenas, varios países propusieron un marco diferente, basado en la participación de los trabajadores y empleadores en la labor de la Organización Internacional del Trabajo. La idea consistiría en constituir delegaciones nacionales con una "parte gubernamental" y una "parte indígena".

51. Si bien esta idea tiene ciertamente sus ventajas, varios representantes gubernamentales e indígenas manifestaron serias reservas. Se señaló que ello podría llevar a la exclusión de personas y organizaciones (y poblaciones) que no se consideran "indígenas". Además, al decidir los integrantes de sus delegaciones, los gobiernos podrían inclinarse por quienes apoyen sus opiniones.

52. Los defensores del "modelo de la OIT" sostuvieron que podrían determinarse algunas reglas o principios que excluyeran esas prácticas. Teniendo en cuenta la oposición con que ha tropezado ese modelo, sería conveniente estudiar más detenidamente la idea durante la fase inicial del foro, y examinarla a fondo cuando se haga la evaluación de esa fase. Tal vez los gobiernos que sugirieron ese enfoque deseen hacer propuestas durante los primeros períodos de sesiones del foro.

## **RECOMEDACIÓN VII**

- a) Las decisiones sobre asuntos de procedimiento, por ejemplo sobre cuestiones como el nombre, deberían adoptarse sólo para el período inicial.**
- b) En esta fase inicial, debería solicitarse a una Asamblea de Cuestiones Indígenas que elija o seleccione un foro permanente sobre cuestiones indígenas.**
- c) El Foro sobre Cuestiones Indígenas debería estar integrado por un número igual de miembros seleccionados por los representantes gubernamentales y miembros seleccionados por los participantes indígenas.**
- d) La composición del Foro sobre Cuestiones Indígenas debería reflejar de manera equitativa la diversidad geográfica y cultural del mundo.**
- e) El Foro sobre Cuestiones Indígenas debería tener entre 20 y 30 miembros.**
- f) El Foro sobre Cuestiones Indígenas podrá invitar a expertos a que participen en sus reuniones según las circunstancias de cada caso.**
- g) La Asamblea y el Foro sobre Cuestiones Indígenas deberían reunirse conjuntamente en Ginebra una vez por año.**
- h) La secretaría del Foro sobre Cuestiones Indígenas podría situarse en la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.**
- i) El Foro sobre Cuestiones Indígenas debería proponer su propio reglamento, teniendo en cuenta su especificidad y el carácter dualista de su composición. Los titulares de cargos (el presidente, el vicepresidente y los relatores) deberían ejercer sus funciones conjuntamente.**
- j) Al final de la fase inicial debería examinarse detenidamente la idea del "modelo de la OIT", de preferencia sobre la base de propuestas concretas.**
- k) En su fase inicial, el Foro sobre Cuestiones Indígenas debería financiarse mediante contribuciones voluntarias. Posteriormente, debería financiarse con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas.**

-----