



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1995/141
9 de febrero de 1995

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISION DE DERECHOS HUMANOS
51º período de sesiones
Tema 19 del programa provisional

INFORME DE LA SUBCOMISION DE PREVENCIÓN DE DISCRIMINACIONES
Y PROTECCIÓN A LAS MINORIAS

Nota verbal de fecha 18 de enero de 1995 dirigida al Centro de
Derechos Humanos de las Naciones Unidas por la Misión Permanente
de Dinamarca ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra

La Misión Permanente de Dinamarca ante las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en Ginebra saluda al Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y, con referencia a la nota enviada por éste con fecha 15 de abril de 1994 (G/SO 232/26 46th), por la que invitaba al Gobierno de Dinamarca a expresar sus opiniones sobre la posibilidad de establecer un foro permanente para los pueblos indígenas, tiene el honor, en nombre del Gobierno de Dinamarca y de la Autonomía de Groenlandia, de presentar el documento de debate adjunto a la Comisión de Derechos Humanos en su 51º período de sesiones.

Esperamos que el documento facilite los debates sobre el tema en el momento oportuno.

En el documento se examinan diversas cuestiones relacionadas con el establecimiento de un foro permanente para los pueblos indígenas y no se incluyen conclusiones definitivas. En esta fase parece necesario mantener una actitud abierta y dejar tiempo suficiente para llevar a cabo un amplio proceso de consultas y debates antes de llegar a una decisión.

Uno de los objetivos básicos debe ser garantizar que el foro permanente no menoscabe en modo alguno el reconocimiento de los pueblos indígenas o los procedimientos y estructuras institucionales existentes en el sistema de las Naciones Unidas, incluido el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. Para lograrlo será importante que los pueblos indígenas tengan la oportunidad de participar en todas las negociaciones conducentes a una decisión. La creación de un foro permanente tendrá que ser un proceso paulatino basado en un entendimiento recíproco entre las partes interesadas, es decir, los pueblos indígenas, las Naciones Unidas y los gobiernos.

El mandato del foro permanente debería ser abierto y abarcar básicamente todas las cuestiones de interés para los pueblos indígenas. La participación y la influencia efectivas de los pueblos indígenas en el sistema de las Naciones Unidas requiere sin embargo una división de trabajo con otros órganos de las Naciones Unidas. En este sentido, será especialmente importante centrarse en la función del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas.

Si bien se podría prorrogar y reforzar el mandato del Grupo de Trabajo, un foro permanente podría trasladar las cuestiones de derechos humanos de un marco legal a un marco práctico, para reunir las consecuencias sociales, económicas y culturales de los derechos de los pueblos indígenas y sus ramificaciones respecto de las cuestiones de desarrollo y ambientales. Además, un foro permanente podría desempeñar una función importante para coordinar las actividades de las Naciones Unidas que afectan a los pueblos indígenas.

El foro debería estar abierto a la participación de los representantes indígenas, los gobiernos y otros órganos y organizaciones de las Naciones Unidas. Para centrar y orientar las actividades se debería establecer un centro de coordinación del foro, posiblemente en forma de un comité que dirigiría las actuaciones y recibiría las peticiones de los participantes. Este comité debería estar formado por gobiernos y representantes indígenas. Una posible forma de seleccionar los miembros para el comité de coordinación sería que las organizaciones indígenas y los gobiernos nombraran un número adecuado de candidatos y los presentarán al Secretario General quien a continuación haría los nombramientos. Los pueblos indígenas tendrían que discutir las posibilidades de establecer un procedimiento para nombrar a los candidatos indígenas, teniendo en cuenta la necesidad de una amplia representación regional.

Existen diversas posibilidades respecto del estatuto institucional del foro permanente. Podría colocarse directamente bajo la autoridad del Secretario General o de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social o las comisiones funcionales del Consejo Económico y Social.

Foro Permanente en las Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas

Documento de debate

Gobierno de Dinamarca y
Autonomía de Groenlandia

I. INTRODUCCION

Durante muchos años, los pueblos indígenas del mundo han planteado la posibilidad de establecer un foro permanente que pueda representar sus intereses y contribuir a aliviar sus problemas. Durante la inauguración del Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, que tuvo lugar en Nueva York el 10 de diciembre de 1992, varios representantes indígenas describieron una amplia gama de opciones para promover su causa dentro de las Naciones Unidas y desde entonces la posibilidad de un foro permanente ha sido tema de discusión en reuniones y conferencias celebradas en todo el mundo.

Hasta la fecha, los pueblos indígenas solamente han hecho una pequeña aportación en el nivel inferior del sistema de las Naciones Unidas, por medio del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas en el que se han discutido las cuestiones de los derechos indígenas desde 1982. Pese a los considerables logros del Grupo de Trabajo, los pueblos indígenas consiguen poca atención y reciben escasos recursos en el sistema de las Naciones Unidas en comparación con otros sectores desfavorecidos. Reconociendo este problema, los representantes de los gobiernos y las personas interesadas han escuchado con interés las propuestas de los pueblos indígenas para conseguir una posición institucional más permanente dentro de las Naciones Unidas.

Unos meses después de la inauguración del Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en junio de 1993, la Sra. Henriette Rasmussen, Ministra de Asuntos Sociales y Empleo del Gobierno de la Autonomía de Groenlandia, destacó la importancia de un órgano permanente sobre los pueblos indígenas dentro de las Naciones Unidas y defendió un mejor acceso para éstas dentro de su sistema. En su propuesta se destacaban dos sectores prioritarios:

"En primer lugar, pedimos a la Conferencia Mundial que apoye el concepto de un órgano asesor permanente sobre los pueblos indígenas, así como el concepto de una oficina permanente. A mi juicio, ese órgano permanente podría ser un comité bajo los auspicios del Consejo Económico y Social que estimularía el diálogo establecido entre los gobiernos y los pueblos indígenas y, además, desempeñaría funciones relacionadas con la aplicación de la declaración universal en preparación sobre los derechos de los pueblos indígenas. Ese comité debería tener recursos y fondos suficientes.

Como segunda prioridad viene la cuestión del acceso al mecanismo de las Naciones Unidas en general, a los organismos adecuados, los órganos encargados de la vigilancia, las conferencias y las reuniones especiales

en particular, lo cual es un gran deseo de los pueblos indígenas. A modo de ejemplo, por el momento puedo decirles que solamente 12 ONG de pueblos indígenas han sido reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social. Las constantes violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas que se producen en todo el mundo indican la urgente necesidad de una acción concertada y una de las mejores formas de actuar así sería ofrecer a las ONG de los pueblos indígenas mejor acceso, participación y representación en las Naciones Unidas."

Esta declaración es la inspiración del presente documento en el que se examinan diversas cuestiones relacionadas con el establecimiento de un foro permanente.

II. ELEMENTOS BASICOS

El concepto de asociación es complicado para los pueblos indígenas. Los pueblos indígenas se han visto desfavorecidos y han sufrido violaciones de sus derechos humanos y libertades fundamentales en todas las partes del mundo. Los pueblos indígenas han expresado su deseo de contar con un foro permanente que, para tener éxito, debería garantizarles protección, no solamente de sus derechos humanos sino respecto de todas las cuestiones esenciales para su supervivencia. El foro no debe servir en modo alguno para menoscabar el reconocimiento de sus derechos y libertades. Para lograrlo es importante que los pueblos indígenas tengan la oportunidad de participar en pie de igualdad con las demás partes interesadas en todas las negociaciones sobre la creación de un foro permanente.

La finalidad de un foro permanente para los pueblos indígenas no debería ser socavar los procedimientos existentes y las estructuras institucionales del sistema de las Naciones Unidas, incluido el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. El foro permanente para los pueblos indígenas podría contener aspectos que tienen precedentes en otras esferas del sistema de las Naciones Unidas, si bien estas similitudes se basarán en analogías parciales. El concepto que se discute es en cierto modo singular en la historia de las Naciones Unidas y surgirá con una identidad particular del proceso de clarificación que se está llevando a cabo actualmente. Sin embargo, el nuevo foro permanente no debería ser considerado ni tratado como una amenaza o alternativa a cualquiera de los demás órganos y foros del sistema de las Naciones Unidas, en particular los que se ocupan de los derechos de los pueblos indígenas.

Un foro cuyas recomendaciones sean ignoradas y cuyas decisiones sean imposibles de aplicar por falta de consenso entre las distintas partes no interesaría a nadie. Establecer un foro permanente para los pueblos indígenas es un proceso paulatino que debe iniciarse con gran cuidado a fin de que las distintas partes, es decir los pueblos indígenas, los órganos de las Naciones Unidas y los gobiernos miembros, reconozcan que la iniciativa producirá resultados fructíferos y positivos que ofrecerá mejoramientos prácticos para los pueblos indígenas.

III. MANDATO GENERAL PARA UN FORO PERMANENTE

El foro permanente debería ser abierto para ocuparse de todas las cuestiones que interesan a los pueblos indígenas y podría emprender muchas actividades distintas. En los debates del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo se han incluido ejemplos de las esferas que podrían examinarse, entre ellas los derechos humanos, el medio ambiente, la salud y la educación y la integridad cultural y la prevención de conflictos. Los pueblos indígenas tienen un concepto amplio y holístico del mundo que no es fácil dividir en categorías recíprocamente excluyentes. En la vida de la comunidad todas las esferas mencionadas se relacionan entre sí según estructuras intrincadas y complicadas. Un foro que represente auténticamente la filosofía de los pueblos indígenas debería tratar de incorporar el mayor número de factores dentro de su mandato de la manera más flexible que sea posible.

Sin embargo, establecer un foro con un mandato no estructurado no sería práctico. Las consecuencias de incluirlo todo en un foro permanente, por lo menos en sus primeros años, conduciría a un enorme mandato que tendría que ser reducido a un marco manejable por razones prácticas. El resultado tendría que representar un equilibrio cuidadoso que reflejara las perspectivas holísticas de los indígenas del mundo y estableciera una división del trabajo que hiciera posible la participación y la influencia de los indígenas en el sistema de las Naciones Unidas.

IV. DIVISION DEL TRABAJO CON EL GRUPO DE TRABAJO SOBRE POBLACIONES INDIGENAS

Para abordar este problema será necesario estudiar de cerca los demás órganos y foros del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de asuntos indígenas y, en particular, el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. En su calidad de foro principal dentro del sistema de las Naciones Unidas para examinar y vigilar los derechos de los pueblos indígenas, el Grupo de Trabajo ha conseguido importantes logros durante sus años de actividad, entre ellos la redacción de una importante declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. Así pues, todo debate sobre el propuesto foro permanente para los pueblos indígenas ha de suscitar la cuestión de si sus actividades tendrán efectos deletéreos sobre el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas.

Una cuestión inicial es determinar si el Grupo de Trabajo podría combinarse con la idea de un foro permanente. La ventaja de esa combinación podría ser tentadora desde el punto de vista de reducción de costos pero no llevaría necesariamente a una solución más eficiente ni siquiera más económica.

En primer lugar, el mandato del Grupo de Trabajo funciona a partir del marco de la Comisión de Derechos Humanos mientras que la idea de un foro permanente, para reflejar las metas del Decenio, tendrá que abarcar intereses más amplios tales como el medio ambiente, el desarrollo, la educación, la

salud y la cultura. Combinar su propio mandato con el del foro permanente sería una considerable ampliación del Grupo de Trabajo. Es posible que en un futuro lejano, una vez que el foro permanente esté bien establecido, sea posible estudiar la relación entre ambos órganos pero, hasta entonces, toda opción de combinar el concepto de un foro permanente con el Grupo de Trabajo debería considerarse con precaución.

Otra opción más lógica que la primera consistiría en ver cuál es la labor que no realiza el Grupo de Trabajo y esforzarse por asegurar que el foro permanente y el Grupo de Trabajo puedan coexistir dentro del sistema de las Naciones Unidas llevando a cabo actividades complementarias en colaboración en distintos campos de los asuntos indígenas. De ese modo la cuestión no consistiría en saber si el Grupo de Trabajo va a ser afectado por el foro permanente sino en determinar la forma en que ambos órganos puedan contribuir de manera complementaria al bienestar de los pueblos indígenas.

En vez de modificar el mandato del Grupo de Trabajo, sería perfectamente posible apoyar y reforzar su contribución constante al reconocimiento de los derechos indígenas y dejar que el foro permanente se ocupara de las cuestiones de derechos humanos desde un punto de vista jurídico para incluirlas en un marco práctico basado en el reconocimiento y la aplicación constructivos, aunando los aspectos sociales, económicos y culturales de los derechos indígenas y sus ramificaciones en las cuestiones del desarrollo y el medio ambiente. Los problemas a que hacen frente los refugiados indígenas y las perspectivas particulares de la juventud indígena y la mujer indígena son esferas que constituirían temas apropiados para centrar la atención del foro indígena. Sin embargo aún quedarían muchas cuestiones pendientes en cuanto a los detalles del mandato de un foro permanente y sería necesario celebrar amplias consultas para consolidarlas dentro de un submarco.

V. COORDINACION DENTRO DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

Otro aspecto del mandato de un foro permanente podría ser ofrecer coordinación entre los pueblos indígenas y otros órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas que están conectados con las cuestiones indígenas. Entre ellos, dentro de las Naciones Unidas, figuran la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el ACNUR, por citar solamente algunos. Son también claramente importantes a este respecto la OMS, la UNESCO, la OIT y el Banco Mundial.

Todas estas instituciones llevan a cabo actividades que afectan a los pueblos indígenas pero solamente ofrecen medios limitados para poder escuchar las opiniones indígenas. Un foro permanente podría establecer conductos de comunicación con estos órganos y entre ellos, y podría desempeñar una función importante para coordinar y evaluar las actividades operacionales de las Naciones Unidas que afectan a los pueblos indígenas.

VI. METODOS DE TRABAJO

El foro permanente debería determinar sus propios métodos de trabajo. El aspecto más importante de su función debería ser su capacidad de acoger a todos los representantes indígenas en sus reuniones. Sus funciones podrían ir desde buscar medios para promover la solución de conflictos, en particular respecto de los problemas difíciles y prácticos a que se enfrentan los pueblos indígenas, adoptar decisiones, recomendaciones, observaciones o propuestas para los órganos y organismos adecuados dentro del sistema de las Naciones Unidas. Si se dispusiera de los fondos necesarios, el foro permanente también podría ofrecer a los pueblos indígenas servicios técnicos para ayudar a solucionar sus problemas, permitiéndoles utilizar los órganos de las Naciones Unidas que están relativamente olvidados por los pueblos indígenas.

Las actividades en el foro podrían abarcar zonas tan distintas como su programa, difusión de información, establecimiento de grupos de trabajo regionales o para distintos temas, actividades de evaluación, procedimientos de acción urgente, visitas a los países, nombramiento de relatores especiales, celebración de reuniones de expertos, elaboración de estudios, proyectos en pequeña escala y asesoramiento técnico y de expertos para otros órganos y organismos de las Naciones Unidas. Toda esta labor prolongaría la importante actividad de concienciación acerca de los problemas a que se enfrentan los pueblos indígenas, concentrándose en las consecuencias prácticas de las violaciones de derechos humanos en relación con la aplicación de la declaración de los derechos de los pueblos indígenas a fin de reducir los conflictos en el mundo.

Los procedimientos de adopción de decisiones en el foro permanente podrían ser un sistema de votación o el acuerdo por consenso que suele ser el método preferido de los pueblos indígenas. La imparcialidad en los procedimientos y la igualdad entre los miembros serán principios importantes para que el foro tenga éxito.

VII. ESTRUCTURA DE UN FORO PERMANENTE

Se puede considerar que un foro permanente es una reunión abierta en la que todos los participantes pueden reunirse para debatir cuestiones de interés común. No obstante, es importante aclarar lo que se considera como foro en el contexto de las Naciones Unidas, a fin de evitar que se proponga un órgano mal definido que no tenga en cuenta las posibilidades estructurales ya existentes en el sistema. Un foro permanente podría ser en teoría un "lugar de reunión" organizado de manera muy libre y abierta, pero sin algún tipo de dirección o enfoque podría convertirse fácilmente en un órgano engorroso incapaz de llegar a ningún acuerdo.

Cabría la posibilidad de tratar el foro como una asamblea en la que concurrentes tan distintos como los pueblos indígenas o las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos pueden reunirse, debatir y adoptar decisiones. No obstante, esto podría conducir a que se redujese la

participación en el foro, ya que tendría que haber un número elevado de participantes fijos mientras que otros asistentes podrían verse relegados a la condición de observadores. Esto impediría que el foro fuese verdaderamente abierto. Una manera de evitarlo sería crear en el seno del foro un mecanismo de coordinación que dirigiese el funcionamiento y los procedimientos del mismo y recibiese las propuestas de todos los participantes que desearan tomar la palabra o presentar documentos.

Hay varios mecanismos posibles para dirigir el foro, como son un consejo, una comisión, una subcomisión, un comité o un grupo de trabajo sobre asuntos indígenas. En el sistema de las Naciones Unidas, los consejos y las comisiones son órganos sustantivos integrados por un número considerable de representantes de los gobiernos. Una de las ventajas de un consejo o una comisión es que dado que los miembros que representan a gobiernos dominan su funcionamiento, las decisiones pueden ser aplicables en todo el sistema de las Naciones Unidas. Una posible vía de reflexión consistiría en ampliar el concepto de consejo o comisión de manera que los representantes indígenas integren también el órgano.

Un comité sería también un órgano apropiado con el que el foro podría fundirse. De los términos mencionados, el de "comité" parece constituir el concepto más útil porque puede adoptar muchas formas distintas dentro del sistema de las Naciones Unidas, yendo desde los comités de expertos encargados de vigilar el cumplimiento de los tratados internacionales, hasta los órganos asesores constituidos por representantes de los gobiernos y/o expertos independientes. La flexibilidad del término es sin duda alguna un atributo que lo hace atractivo en una etapa tan preliminar del debate sobre un foro permanente.

La cuestión que aquí se suscita es la de cómo combinar las nociones de foro y comité de manera que reúna armoniosamente a los pueblos indígenas, el sistema de las Naciones Unidas y los gobiernos que lo integran.

VIII. PARTICIPACION EN UN FORO PERMANENTE

Es poco probable que un foro permanente integrado exclusivamente por organizaciones de los pueblos indígenas resulte aceptable para los gobiernos, y lo que es más, la presencia de los gobiernos en el foro es importante para asegurar que las decisiones o recomendaciones que puedan emanar del mismo serán tenidas en cuenta en el sistema de las Naciones Unidas. De manera análoga, es poco probable que un foro permanente sobre los pueblos indígenas integrado exclusivamente por representantes gubernamentales sea aceptable para los pueblos indígenas, cuya presencia activa en un foro permanente resulta evidentemente un requisito previo para el éxito del mismo.

El Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas es un foro ya existente que incluye a gobiernos, representantes indígenas, representantes de las Naciones Unidas, representantes de los organismos especializados de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales tanto indígenas como no indígenas y personas que participan en el mismo en calidad de expertos en

cuestiones de interés para los pueblos indígenas. La experiencia del Grupo de Trabajo resulta especialmente pertinente cuando se trata de demostrar las ventajas de un foro que ofrece un acceso amplio a los participantes y en el que desde hace ya años se han presentado y difundido numerosos y diversos materiales. Por tal motivo, es importante que un foro permanente sea lo más abierto posible a fin de que ofrezca un máximo de posibilidades para que los pueblos indígenas hagan su aportación a los trabajos del mismo.

IX. PARTICIPACION EN EL COMITE DE COORDINACION

Existen varias posibilidades distintas en lo que respecta a la composición del comité de coordinación que atenderá las exposiciones hechas por los participantes en el foro permanente. Al igual que en el caso de la composición del foro permanente, es poco probable que la presencia exclusiva ya sea de los gobiernos o de los pueblos indígenas en el citado comité resulte aceptable para la otra parte. Además, recurrir a representantes indígenas designados por los gobiernos es una solución insatisfactoria porque esos representantes pueden verse atrapados en un conflicto de intereses. Los candidatos deben ser sin excepción personas con un conocimiento dilatado de los asuntos indígenas, además de personas de elevada calidad moral y que entiendan bien los derechos indígenas.

En el sistema de las Naciones Unidas existen ya mecanismos que permiten que la Secretaría indique al Secretario General los candidatos a representantes indígenas para que éste los designe para integrarse en el órgano correspondiente de las Naciones Unidas. Este procedimiento se aplica ya en la designación de los miembros indígenas de la Junta de Síndicos del Fondo de contribuciones voluntarias de las Naciones Unidas para las poblaciones indígenas de conformidad con la resolución 40/131 de la Asamblea General de 13 de diciembre de 1985. Este procedimiento indica que es posible contemplar una amplia gama de opciones para encontrar el mecanismo de designación de los miembros indígenas de un comité tomando como precedente toda una serie de ejemplos de comités ya existentes en el sistema de las Naciones Unidas. Las diversas opciones deben examinarse a la luz de la posibilidad de combinarlas con un procedimiento dirigido por los propios indígenas para la presentación de candidatos al Secretario General.

El recurso exclusivo a las organizaciones no gubernamentales indígenas reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social para integrar el Comité podría resultar difícil habida cuenta del problema que constituye asegurar una amplia representación regional. De las 12 organizaciones existentes que reúnen ese requisito, sólo una procede del sur. Esto complica la cuestión de encontrar un procedimiento para que los pueblos indígenas y sus organizaciones elijan a los candidatos al comité. Sería necesario reunir a los pueblos indígenas en conferencias regionales e internacionales para debatir las posibilidades de establecer un procedimiento adecuado.

Los miembros del comité encargados de representar a los gobiernos podrían ser nombrados por el Secretario General de manera básicamente análoga a la de designación de los representantes indígenas. En lo que respecta a los primeros, los gobiernos podrían encargarse de seleccionar a los candidatos al nombramiento de manera paralela al desarrollo del procedimiento indígena. No obstante, también habría otras maneras, que además serían más directas, de elegir a los representantes del gobierno ateniéndose a procedimientos muy arraigados ya en el sistema de las Naciones Unidas.

La composición del comité en cuestión no debería ser ni demasiado amplia ni demasiado reducida. La presencia de 20 personas o más podría dar la falsa impresión de que se trata de un órgano representativo y desembocar en métodos engorrosos para la obtención del consenso. Por otra parte, un número demasiado pequeño no podría reflejar la amplia variedad de conocimientos especializados existentes o el equilibrio entre los miembros designados por los gobiernos y los designados por los indígenas participantes en el mismo comité. Una medida de cinco expertos gubernamentales y cinco expertos indígenas podría constituir una solución adecuada. Esas diez personas podrían elegirse tal vez por períodos de tres o cuatro años.

La composición del comité debería reflejar una amplia representación geográfica mundial. Esta posibilidad es ya un hecho en lo que se refiere a la representación de los gobiernos miembros de las Naciones Unidas, que ha sido organizada en las cinco regiones siguientes: Europa occidental y otros Estados, Estados de Europa oriental, Estados de África, Estados de Asia y Estados de América Latina y el Caribe. No obstante, en lo que respecta a los pueblos indígenas es posible que sea necesario realizar algunos debates antes de poder aprobar una estructura regional que represente una voz indígena auténtica y que tenga especialmente en cuenta a los pueblos indígenas del Ártico y el Pacífico.

X. LA CONDICION INSTITUCIONAL DE UN FORO PERMANENTE

Una cuestión importante es la del órgano al que debería presentar informes un foro permanente y en qué lugar del sistema de las Naciones Unidas debería estar situado. Hay varias posibilidades:

1. Un foro permanente podría ser un órgano consultivo que asesorara al Secretario General. Esto tendría la ventaja de que las conclusiones y recomendaciones del foro se podrían difundir ampliamente en todo el sistema de las Naciones Unidas y llegarían directamente al órgano apropiado. En cambio, esta posibilidad plantea la dificultad de que el foro no estaría en un punto fijo del sistema y podría suceder que su influencia estuviera demasiado difundida para ser útil.
2. Un foro permanente podría ser un órgano consultivo que asesorara a la Asamblea General. No todos los comités que dependen de la Asamblea General son órganos creados en virtud de tratados que se ocupan de convenciones concretas. Sirva de ejemplo el caso del Comité Especial contra el Apartheid. Aunque actualmente no hay

ningún instrumento jurídico concreto de carácter vinculante relativo a los indígenas, esto no tiene por qué excluir que haya una relación directa entre los indígenas y la Asamblea General. No obstante, a este nivel del sistema de las Naciones Unidas podría resultar muy difícil obtener una participación suficientemente amplia en el foro. Con todo, esta posibilidad no es imposible y debería estudiarse más. Un aspecto del posible mandato del foro que resultaría beneficiado si se optara por esta posibilidad sería el de evitar conflictos.

3. El Consejo Económico y Social podría servir para centrar un foro permanente. Hay muchos órganos auxiliares del Consejo Económico y Social, entre ellos comités y comisiones orgánicas, como la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer. También hay comités de expertos que dependen del Consejo Económico y Social, como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pero no como órgano creado en virtud de un tratado. El Consejo Económico y Social es el principal órgano que se encarga de supervisar las actividades económicas y sociales del sistema de las Naciones Unidas en lo relativo a los derechos humanos, el medio ambiente, el desarrollo, la salud, la educación, las cuestiones culturales y otras esferas. Entre sus numerosas actividades está la tarea de supervisar y coordinar la labor de los distintos miembros del sistema de las Naciones Unidas.

Si el foro permanente se situara a este nivel, estaría en buenas condiciones para efectuar las principales orientaciones de su labor, que según se determinó ya establecen una amplia relación entre las cuestiones de derechos humanos y las del medio ambiente, el desarrollo, la salud, la educación y las cuestiones culturales, y al mismo tiempo coordinar las cuestiones relativas a los indígenas entre los distintos órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas. Aunque sus actividades deberían ser mucho más amplias y no estarían necesariamente relacionadas con ningún instrumento legislativo de las Naciones Unidas concreto, un foro permanente estaría más o menos en la misma posición que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Si dependiera del Consejo Económico y Social, habría que procurar que tuviera un mandato lo más amplio posible y que sus actividades no se limitaran a las cuestiones económicas y sociales en un sentido estricto, sino a toda la gama de actividades de que se ocupa el Consejo Económico y Social.

4. Otra posibilidad sería que el foro permanente dependiera de una de las comisiones orgánicas, ya fuera la Comisión de Derechos Humanos o la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible. El Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo -que depende de la Comisión de Derechos Humanos- examina formas de aplicar la correspondiente Declaración y un foro permanente podría ser un órgano parecido. Sin embargo, el problema que plantea la Comisión de Derechos Humanos

es que si el foro dependiera de la Comisión, habría que ampliar el mandato del Grupo de Trabajo para que incluyera todas las demás esferas de que se ocupa el Consejo Económico y Social; esto podría representar un exceso de trabajo e influir en su eficacia.

Otra posible solución sería que el foro permanente dependiera de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible. Estaría en la misma posición que el Grupo de Trabajo y podría proporcionar información útil a la Comisión en sus deliberaciones. No obstante, el desarrollo sostenible no es más que una de las muchas esferas importantes que interesan a los indígenas, como la salud, la educación, las cuestiones culturales y los derechos humanos. La dificultad que se plantearía si el foro sólo tuviera que presentar informes a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible es que habría que volver a dividir en categorías artificiales el carácter amplio y holístico de la vida indígena.

Se trata de determinar si un foro permanente no podría presentar informes a la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y otros órganos pertinentes. Con esta posibilidad aumentarían las ventajas que ofrecería un órgano consultivo que dependiera del Consejo Económico y Social, porque como parte de sus actividades de coordinación un foro permanente tendría que estar en estrecho contacto con ambas comisiones orgánicas, así como con los demás órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas. Además, de optarse por esta posibilidad el foro permanente, ya fuera por intermedio del Consejo Económico y Social o directamente, podría comunicar aspectos de su labor al Secretario General y coordinar su labor con la del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

Todas estas posibilidades tienen ventajas e inconvenientes. Cuanto más alto se sitúe el foro permanente en el sistema de las Naciones Unidas más posibilidades tendrá de ejercer influencia. Por tal motivo, la posibilidad de que dependa del Consejo Económico y Social o incluso de un órgano superior de las Naciones Unidas, parece ser la solución más razonable. Todo lo que esté por debajo de este nivel, no dará al foro la categoría necesaria para que sea eficaz y, además, recargará a las comisiones orgánicas con un trabajo que está al margen de su competencia habitual.

Si se dividiera claramente el trabajo con el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, la supervisión y evaluación de la aplicación de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas podría seguir en el marco de la Comisión de Derechos Humanos. En el foro se podría insistir más en lograr que la política relativa a los derechos de los indígenas se incluyera en las esferas económica y social y en otras esferas que interesen a las Naciones Unidas, insistiéndose en el fomento del diálogo, en acuerdos constructivos y en la solución de los problemas prácticos con que se enfrentan los indígenas.

XI. UBICACION DE UN FORO PERMANENTE Y DE SU SECRETARIA

En muchos aspectos, la cuestión de la ubicación del foro permanente y de la organización de la secretaría son cuestiones que se resolverán cuando se aclaren las demás cuestiones que se plantean en este documento. Sin embargo, sea lo que sea lo que se decida, es probable que la secretaría de un foro permanente necesite varias personas para atender la oficina y es posible además que necesite algunas más en distintas partes del sistema de las Naciones Unidas para que se encarguen de las funciones de coordinación de ese órgano. También se necesitarán internos adicionales para que efectúen tareas concretas. Para estas funciones habría que considerar la mejor forma de emplear a indígenas calificados.

La secretaría y la ubicación del foro permanente variarían según su carácter. Si el foro depende de la Comisión de Derechos Humanos, el lugar idóneo sería el Centro de Derechos Humanos en Ginebra, mientras que si está bajo la supervisión directa del Consejo Económico y Social o de un órgano superior de las Naciones Unidas, también podría estar en Nueva York. Sin embargo, el foro podría reunirse en Ginebra o en Nueva York o en ambas ciudades, como hace el Consejo Económico y Social, que tiene reuniones en los dos centros. De este modo el foro estaría situado en el marco físico del sistema de las Naciones Unidas.

Sin embargo, si se dispusiera de fondos, no habría ningún motivo para que la secretaría no estuviera en cualquier otro lugar del mundo y para que el foro permanente se reuniera fuera de los principales centros de las Naciones Unidas en Ginebra o en Nueva York. No obstante, sería importante velar por que el foro no quede marginado por estar demasiado lejos de otros órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas con los que tendrá que coordinar su labor. Otra posibilidad que habría que considerar es la de que el fondo sea móvil y pueda reunirse en lugares del mundo en que haya más representantes indígenas, con lo que tendría acceso a una gama mayor de opciones indígenas que las que hay en las ciudades de Europa o América del Norte.

XII. FINANCIACION DE UN FORO PERMANENTE

La financiación del foro podría proceder de tres fuentes y es probable que de una combinación de cada una. Las propias Naciones Unidas podrían sufragar algunas de las actividades resultantes de la reunión y también se necesitarían contribuciones voluntarias de los gobiernos para que la secretaría y los servicios estuvieran bien preparados. Todas las conferencias y trabajos de traducción, imprenta e interpretación provocarán gastos que habría que determinar y garantizar en una etapa temprana para que el foro permanente funcione en forma eficiente. También se necesitará un fondo voluntario que contribuya a los gastos de los indígenas que asistan al foro y quizás también para que apoye actividades en pequeña escala que sirvan para la promoción de los indígenas, como becas de estudios, proyectos de autodesarrollo e iniciativas de solución de conflictos.

XIII. DECISION RESPECTO DEL ESTABLECIMIENTO DE UN FORO PERMANENTE

El presente documento no ha respondido a las numerosas cuestiones que plantea el foro permanente, y es posible que haya planteado algunas más. No obstante, al evaluar el número ilimitado de cuestiones que plantea el asunto, se ha formado una idea general de las características que podría tener un foro permanente. Partiendo de la idea inicial de la Sra. Henriette Rasmussen de un comité consultivo que dependiera del Consejo Económico y Social, junto con una mayor presencia de los indígenas en el sistema de las Naciones Unidas, se ha podido sugerir que de todas las opciones, ésta es la que constituye un buen punto de partida de los debates.

Se ha insistido en la importancia de la flexibilidad y de la paciencia en la formación de un foro permanente, y también en la necesidad de que esta iniciativa no debilite las actividades del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas ni les reste importancia. A partir de ahí, debería ser posible ir concibiendo un plan más detallado para un foro permanente en los próximos años.

Se podría organizar un proceso de consulta para hablar del foro y de la forma en que se podrían designar candidatos indígenas para que fueran miembros del comité. De celebrarse una cumbre mundial organizada por los pueblos indígenas en algún momento del Decenio, los pueblos indígenas tendrían ocasión de discutir la cuestión de un foro permanente y los procedimientos de selección de los candidatos. Se podría enviar un sistema de cuestionarios a las organizaciones indígenas pidiéndoles su opinión respecto de un foro permanente. Se podría pedir a los investigadores indígenas de distintas partes del mundo que presentaran documentos de orientación en cuanto a la forma en que un foro permanente podría satisfacer mejor las necesidades de su región. Estas son unas pocas sugerencias respecto de las actividades de consulta que podrían efectuarse.

Si se repasan las actividades que habrá que realizar se ve que el proceso llevará bastante tiempo. Por ejemplo, en 1993 y 1994 se celebraron las primeras deliberaciones acerca de un foro permanente, la mayoría en forma de una serie de preguntas y posibilidades. En 1995 se celebrarán consultas con los pueblos indígenas y los gobiernos para determinar los mejores modelos de foro y también se celebrarán deliberaciones sobre el proceso de elección de los miembros del comité. Mil novecientos noventa y seis será la primera ocasión para que los pueblos indígenas propiamente dichos respondan al proceso de consulta. Es posible que hasta 1997 no se pueda dar una respuesta más o menos definitiva a las cuestiones que se han planteado en este documento. Entonces, se pasará al proceso de concebir el plan del foro aprobado por las Naciones Unidas, pero eso será en 1998 o incluso más tarde.

Se debe permitir que el debate respecto de un foro permanente lleve todo el tiempo necesario para que los pueblos indígenas tengan un lugar significativo en el sistema de las Naciones Unidas. Un foro permanente debe contribuir en forma constructiva a la protección de su bienestar y encontrar soluciones verdaderas al sinfín de problemas con que se enfrentan esos pueblos.