



**Conseil Economique  
et Social**

Distr.  
GENERALE

E/CN.4/Sub.2/AC.4/1995/7/Add.2  
6 juillet 1995

FRANCAIS  
Original : ANGLAIS

---

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME  
Sous-Commission de la lutte contre  
les mesures discriminatoires et  
de la protection des minorités  
Groupe de travail sur les populations  
autochtones  
Treizième session  
24-28 juillet 1995  
Point 9 de l'ordre du jour provisoire

GROUPE DE TRAVAIL SUR LES POPULATIONS AUTOCHTONES

ETUDE DE LA POSSIBILITE D'UN FORUM PERMANENT  
DES POPULATIONS AUTOCHTONES

On trouvera ci-après les documents de base rédigés par des experts indépendants, Mme Erica-Irene A. Daes, Présidente-Rapporteur du Groupe de travail sur les populations autochtones et M. Rodolfo Stavenhagen, professeur au Colegio de Mexico. Ces deux documents ont été distribués lors de l'Atelier sur un forum permanent des populations autochtones tenu à Copenhague du 26 au 28 juin 1995.

Document de travail rédigé par Mme Erica-Irene A. Daes,  
experte et Présidente-Rapporteur du Groupe de travail  
sur les populations autochtones

1. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme, dans sa Déclaration et dans son Programme d'action de Vienne (A/CONF.157/23), a recommandé que l'Assemblée générale crée un forum permanent des populations autochtones dans le système des Nations Unies. Par sa résolution 48/163 du 21 décembre 1993, proclamant la Décennie internationale des populations autochtones, l'Assemblée générale a prié la Commission des droits de l'homme d'"examiner en priorité" la création d'un forum permanent des populations autochtones dans le système des Nations Unies.

2. En réponse à cette demande, la Commission des droits de l'homme, par sa résolution 1994/28 du 4 mars 1994, a prié le Groupe de travail sur les populations autochtones d'examiner en priorité à sa douzième session la possibilité de créer un forum permanent des populations autochtones et de présenter "ses suggestions concernant les options envisageables" à la Commission, à sa cinquante et unième session, par l'intermédiaire de la Sous-Commission. Pour faciliter l'examen de cette question au groupe de travail la Présidente-Rapporteur a rédigé une note importante et complète (E/CN.4/Sub.2/AC.4/1994/13) décrivant certaines des questions qui seraient discutées lors de l'examen de la création d'un forum permanent.

3. Sur la base de la discussion qui a eu lieu à la douzième session du Groupe de travail, et a comporté l'examen d'un document de travail très utile présenté par le Gouvernement danois (E/CN.4/Sub.2/AC.4/1994/CRP.3), la Présidente-Rapporteur a élaboré quelques principes directeurs concernant la création d'un forum permanent des populations autochtones qui figurent dans l'annexe au rapport du Groupe de travail sur les populations autochtones consacré à sa douzième session (E/CN.4/Sub.2/1994/30).

4. Dans son rapport, le Groupe de travail a estimé qu'il serait utile de tenir de nouvelles consultations sur la question d'un forum permanent. Par la suite, la Sous-Commission, dans sa résolution 1994/50 du 26 août 1994, a recommandé que le Centre pour les droits de l'homme organise un atelier au sujet d'un éventuel forum permanent des autochtones avec la participation de représentants de gouvernements, d'organisations autochtones et d'experts indépendants.

5. Dans sa résolution 49/214, du 23 décembre 1994, l'Assemblée générale a reconnu qu'il importe d'envisager de créer un forum permanent des populations autochtones et prié la Commission de formuler des recommandations à cet égard. Par la suite, la Commission, dans sa résolution 1995/30 du 3 mars 1995, a approuvé la recommandation de la Sous-Commission tendant à organiser un atelier sur la question.

I. PRINCIPALES QUESTIONS POSEES PAR LA CREATION D'UN FORUM  
PERMANENT DES POPULATIONS AUTOCHTONES

6. Par souci de clarté, il importe d'aborder la terminologie de la question qui se pose. Une certaine confusion au sujet du statut du Groupe de travail sur les populations autochtones vis-à-vis d'un éventuel forum permanent a été

suscitée par les termes adoptés à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, qui a demandé "de créer dans le système des Nations Unies un forum permanent des populations autochtones" et affirmé que la Commission des droits de l'homme devrait envisager "le renouvellement et la mise à jour du mandat du Groupe de travail sur les populations autochtones, une fois achevée la rédaction [d'une déclaration des droits des populations autochtones]" (A/CONF.157/23, deuxième partie, par. 29).

7. Cette terminologie suggère que le Groupe de travail en quelque sorte n'est pas "permanent" et que son mandat doit être renouvelé. Cependant, c'est le contraire qui est vrai. Jusqu'ici aucune décision n'a été prise pour dissoudre le Groupe de travail, et la décision par laquelle le Conseil économique et social l'a créé (résolution 1982/34 du 7 mai 1982) ne fixe aucune date limite. En outre, son mandat, qui consiste à "passer en revue les faits nouveaux concernant la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones" et à "accorder une attention spéciale à l'évolution des normes concernant les droits des populations autochtones", n'implique aucune limite de ce genre. De plus, par sa résolution 1995/31, la Commission des droits de l'homme "prie instamment le Groupe de travail de continuer à passer en revue de façon détaillée les faits nouveaux", accentuant ainsi l'importance qu'elle attache aux activités du Groupe de travail.

8. Il serait peut-être utile de remplacer les termes "forum permanent" par "instance supérieure", par exemple, afin d'éliminer la confusion actuelle qui pourrait gêner les discussions sur un tel forum et sa création.

9. Dans la note rédigée par la Présidente-Rapporteur pour la douzième session du Groupe de travail, cinq questions principales ont été identifiées à propos de la création d'un forum permanent. Ce sont les suivantes :

- a) Quel sera le mandat de ce forum ?
- b) Quelle sera la structure de ce forum ?
- c) Comment la participation à ce forum devrait-elle être organisée ?
- d) Quel sera le statut institutionnel de ce forum ?
- e) Comment les activités de ce forum devraient-elles être financées ?

10. Par la suite, la Présidente-Rapporteur a répondu en partie à ces questions dans l'annexe au rapport de la douzième session du Groupe de travail en présentant quelques principes directeurs officiels pour la création d'un forum permanent.

11. La Présidente-Rapporteur appelle également l'attention sur le document susmentionné du Gouvernement danois concernant un forum permanent où ces questions sont traitées et où certaines réponses plus complètes et faisables sont élaborées au sujet de la création de ce forum.

12. Le but de ces questions est moins de guider que de stimuler la réflexion des participants à l'Atelier.

II. REFERENCE AUX COMMISSIONS, COMITES ET AUTRES FORUMS EXISTANTS  
QUI POURRAIENT SERVIR DE MODELES POUR UN FUTUR FORUM PERMANENT  
DES POPULATIONS AUTOCHTONES

13. Des aspects de certains précédents dans d'autres secteurs du système des Nations Unies pourraient aider à guider la création du forum. Ainsi, ce forum serait plus facilement reconnu dans le cadre des Nations Unies par les peuples autochtones, les organes des Nations Unies et les Etats Membres.

14. A cet égard, la Présidente-Rapporteur est d'avis que certains aspects de la création du Fonds de contributions volontaires pour la Décennie des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) pourraient constituer un précédent utile dans le cadre des Nations Unies.

15. Ce fonds a été créé par l'Assemblée générale à sa trente-neuvième session, par la résolution 39/125 du 14 décembre 1984. Dans cette résolution, l'Assemblée a décidé que les activités du Fonds de contributions volontaires pour la Décennie des Nations Unies pour la femme se poursuivraient dans le cadre d'une nouvelle entité distincte, associée de manière autonome au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

16. Initialement, le Fonds de contributions volontaires pour la Décennie des Nations Unies pour la femme a dérivé du Fonds de contributions volontaires pour l'Année internationale de la femme, dont le fonctionnement a été étendu aux activités de la Décennie.

17. Le mandat du Fonds de contributions volontaires pour la Décennie des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) est double :

a) servir de catalyseur afin d'assurer une participation appropriée des femmes à l'ensemble des activités de développement;

b) appuyer des activités novatrices et expérimentales en faveur des femmes, en fonction de priorités nationales et régionales.

18. Pour s'acquitter de ce mandat l'UNIFEM recueille, analyse et diffuse des informations pertinentes, appuie des projets novateurs et expérimentaux et préconise l'amélioration de la position des femmes à tous les niveaux. Tous les programmes et initiatives du Fonds vont dans le sens de la réalisation de l'égalité entre femmes et hommes sous la devise que toutes les questions concernent les femmes. Les programmes du Fonds visent à assurer un effort coordonné pour améliorer la position des femmes.

19. La structure de l'UNIFEM est décrite dans les résolutions 31/133 et 39/215 de l'Assemblée générale. Etant donné que ses activités sont opérationnelles, décrire sa structure ici ne sert qu'un but partiel, à savoir si le forum permanent créé en définitive doit avoir un rôle opérationnel, par exemple sous la forme d'un fonds.

20. Comme cela a été indiqué précédemment l'UNIFEM est une entité distincte associée de manière autonome au PNUD. Il est administré par l'Administrateur du PNUD, qui est assisté dans sa tâche par le Comité consultatif du Fonds.

Ce Comité consultatif est composé de représentants de cinq Etats membres qui ont un mandat de trois ans. L'Administrateur désigne un Directeur et son personnel, en consultation avec le Directeur. L'Administrateur délègue la gestion du Fonds et son administration, y compris la mobilisation des ressources, au Directeur.

21. L'Administrateur du PNUD est responsable de tous les aspects de la gestion et des opérations du Fonds. Le Directeur de son côté est responsable directement devant l'Administrateur. L'Administrateur du PNUD doit présenter un rapport annuel sur les opérations, la gestion et le budget du Fonds au Conseil d'administration du PNUD en tenant compte des avis du Comité consultatif du Fonds.

22. L'UNIFEM est installé au Siège des Nations Unies à New York, et en outre il a 10 bureaux sous-régionaux en Asie et dans le Pacifique, en Amérique latine et en Afrique. Dans les pays qui ne disposent pas d'un bureau régional le Fonds opère par l'intermédiaire des bureaux du Programme des Nations Unies pour le développement. De plus le Fonds bénéficie de l'appui de 16 comités nationaux.

23. Les gouvernements, les organisations intergouvernementales et les entités privées peuvent verser des contributions au Fonds de contributions volontaires pour la Décennie des Nations Unies pour la femme. Les ressources du Fonds sont utilisées pour compléter, mais non pour remplacer, les responsabilités découlant des mandats d'autres organismes de coopération pour le développement des Nations Unies, y compris le PNUD. Tous les frais administratifs et d'appui au programme du Fonds sont couverts par ses propres ressources.

### III. MODELES POSSIBLES POUR UN FORUM PERMANENT ET EVALUATION DE LEURS AVANTAGES ET DE LEURS LACUNES RESPECTIFS

24. Si l'on se réfère à la création de l'UNIFEM on constate aisément qu'il existe certaines similitudes frappantes entre le développement de la question de la femme et de celle des populations autochtones aux Nations Unies. En premier lieu une Année internationale a été proclamée, suivie d'une Décennie internationale. De même l'Assemblée générale, par sa résolution 49/214 du 23 décembre 1994, a envisagé que le forum permanent soit créé dans le cadre de la Décennie. Logiquement le forum permanent sera mis en place en tenant compte des succès et des insuffisances de la Décennie.

25. La grande différence est évidemment que l'UNIFEM est un fonds. Au contraire il est improbable que le forum permanent soit un fonds, même si l'on peut envisager qu'un fonds de développement permanent contribue grandement à l'exécution du mandat qui pourra être en définitive conféré au forum permanent.

26. En cherchant un modèle possible pour le forum permanent nous devons nous poser une question : qu'est-ce que le forum doit accomplir ? La réponse à cette question orientera nos discussions. A mon avis le forum permanent devrait servir à promouvoir, coordonner et évaluer les activités de coopération internationale qui concernent directement les peuples autochtones.

A. Organe des Nations Unies auquel le forum envisagé ferait rapport

27. Les défis auxquels les peuples autochtones doivent faire face aujourd'hui sont liés à tous les aspects des Nations Unies. Pour cette raison il est approprié de situer le forum permanent à un niveau où la coordination la plus large et la plus efficace possible peut être atteinte.

28. Le Conseil économique et social est l'organe principal chargé de diriger les activités économiques et sociales du système des Nations Unies en ce qui concerne les droits de l'homme, l'environnement, le développement, la santé, l'éducation, les questions culturelles, etc. Une de ses principales tâches est de surveiller et de coordonner les diverses activités des Nations Unies entreprises dans les domaines pertinents. A ce titre il serait idéal que le forum permanent relève du Conseil économique et social, étant donné surtout que toute une gamme d'organes subsidiaires et de comités consultatifs est déjà placée ainsi; cela permettrait au forum de tirer parti des compétences et des expériences existantes.

B. Mandat

29. Si le forum était en mesure de coordonner toutes les activités des Nations Unies affectant directement les populations autochtones, il devrait logiquement avoir un mandat qui lui permette de le faire. Cela signifie que tous les aspects qui intéressent les peuples autochtones devraient entrer dans le cadre de ce mandat. Cela comprend presque tous les domaines où le Conseil économique et social exerce ses activités.

C. Activités pouvant être entreprises par le forum

30. De nombreuses activités différentes pourront être entreprises par le forum lorsque le mandat proposé ci-dessus lui aura été conféré. Des exemples peuvent être donnés dans trois domaines. Dans le domaine de la promotion, le forum pourrait élaborer une stratégie permettant de renforcer les connaissances générales et spécifiques sur les populations autochtones et leurs problèmes. Dans le cadre de cet effort il pourrait être autorisé, en coopération avec des organes compétents des Nations Unies, à recueillir et à publier annuellement des renseignements sur les conditions et les besoins des populations autochtones dans toutes les parties du monde.

31. Dans le domaine de la coordination et de l'évaluation, il pourrait être autorisé à suivre l'application de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Ce faisant, il évaluerait automatiquement les activités entreprises, ce qui lui permettrait de fournir au Conseil économique et social les renseignements et les directives nécessaires pour coordonner les efforts entrepris qui concernent les autochtones.

32. Enfin, il est indispensable que le forum permanent ait une orientation opérationnelle forte, en harmonie avec les recommandations faites par les peuples autochtones eux-mêmes lors de la planification de l'Année internationale et de la Décennie internationale des populations autochtones. Il pourrait par exemple convoquer périodiquement des ateliers et des tables rondes à l'intention du personnel des institutions spécialisées, des organes opérationnels de l'Organisation des Nations Unies et des peuples autochtones,

à la fois au Siège et aux niveaux national et régional. Il pourrait aussi maintenir des communications avec les organisations autochtones et les experts individuels pour faciliter leur participation directe aux programmes opérationnels et leur recrutement pour des rôles techniques et professionnels dans tout le système des Nations Unies.

D. Composition

33. Le forum devrait être composé de dix membres, dont cinq représentant les gouvernements et cinq les autochtones. Cela assurerait une représentation adéquate de part et d'autre, sans que le forum soit trop vaste pour prendre facilement des décisions.

34. Les représentants des gouvernements au forum pourraient être élus par le Conseil économique et social conformément aux règles pertinentes et en tenant compte des cinq régions que les Nations Unies distinguent. Les cinq membres autochtones pourraient être désignés par le Secrétaire général à partir d'une liste de propositions de candidatures présentées tous les quatre ans par les organisations des peuples autochtones. Il faut étudier davantage la question de la représentation régionale, étant donné que la répartition régionale utilisée aux Nations Unies n'est pas applicable aux autochtones.

E. Participation des autochtones

35. Le forum devrait être ouvert à une participation sur un pied d'égalité de tous les peuples autochtones du monde, par le biais de leurs propres représentants. Restreindre la participation au forum aux organisations autochtones dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social serait inapproprié, étant donné en particulier qu'une seule des ONG autochtones qui bénéficient actuellement de ce statut vient du Sud. Le Groupe de travail a bien fonctionné au fil des années sans procédure d'accréditation. Ce qu'il faudrait aussi étudier, cependant, c'est la procédure adoptée par la Commission du développement durable, selon laquelle n'importe quelle organisation concernée peut s'adresser directement à la Commission pour être accréditée. Cette accréditation est alors valable pour toutes les réunions futures de la Commission du développement durable, mais elle ne l'est pas pour d'autres organes des Nations Unies.

F. Relations avec le Groupe de travail sur les populations autochtones

36. Comme cela a été indiqué précédemment, la création d'un forum permanent ne signifie pas automatiquement que le Groupe de travail sur les populations autochtones cessera d'exister. Il est donc nécessaire de délimiter leurs mandats respectifs afin que leurs efforts se complètent sans faire double emploi. La perspective la plus logique serait que le Groupe de travail devienne, sous les auspices de la Commission, un organe consultatif sur les questions liées aux droits des autochtones, étant donné que c'est là son mandat principal et le domaine dans lequel il est plus compétent que n'importe quel autre organe des Nations Unies. Le forum pourrait tirer parti de ces connaissances précieuses et pourrait aussi concentrer ses efforts sur d'autres questions moins connues en sachant qu'il peut s'adresser à un organe consultatif fiable lorsqu'il s'agit de droits autochtones.

G. Incidences financières et de secrétariat

37. Les réunions du forum devraient être financées par le budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies. Cela non seulement assurerait qu'elles aient lieu à intervalles réguliers, mais de plus aurait une signification symbolique importante pour les autochtones en leur montrant qu'ils sont pris au sérieux aux Nations Unies.

38. Le forum devrait être appuyé par un service indépendant du Secrétariat faisant rapport au niveau le plus élevé possible. Il devrait à mon avis y avoir au moins trois administrateurs, dont deux devraient être des autochtones. Les réunions du Groupe de travail sur les populations autochtones, que je préside maintenant depuis près de 12 ans, et les conférences, séminaires et ateliers auxquels j'ai participé dans le monde entier, me persuadent qu'il y a aujourd'hui beaucoup d'autochtones qualifiés, y compris des avocats, des économistes et des scientifiques, dans toutes les régions concernées du monde. En outre, un membre de ce service spécial du forum permanent devrait à mon avis être un fonctionnaire international expérimenté de haut niveau ayant une connaissance et une expérience personnelles considérables des affaires autochtones. Cette personne devrait notamment jouer le rôle d'ambassadeur et d'avocat du service autochtone auprès d'autres fonctionnaires et organes importants du système des Nations Unies, ainsi qu'auprès des gouvernements.

39. Selon le mandat du forum, il pourrait être envisagé que ses activités exigent la création d'un fonds. Si l'on tient compte des contraintes financières que l'Organisation des Nations Unies doit observer, ce sera très probablement un fonds de contributions volontaires au début; par la suite il devrait être financé à partir du budget ordinaire de l'Organisation.

H. Autres questions, en particulier emplacement du forum

40. L'emplacement du forum dépendra de son mandat, qui déterminera lui-même ses activités. Plus ce mandat sera opérationnel, plus il sera nécessaire d'avoir un personnel réparti entre différents secteurs du système des Nations Unies, y compris les bureaux nationaux du PNUD. Il serait utile de tenir des réunions en dehors de Genève ou New York. Si le financement voulu est disponible, il n'y a pas de raison pour que ce forum ne se réunisse pas ailleurs que dans ces deux villes. Un argument en ce sens serait que cela améliorerait l'accès aux autochtones et permettrait d'informer plus efficacement l'opinion publique mondiale.



Les droits et la participation des peuples autochtones :  
un défi pour notre temps

Document de travail rédigé par Rodolfo Stavenhagen (Colegio de Mexico)

1. Depuis plus d'une décennie à présent, les représentants de différentes organisations de peuples autochtones de diverses parties du monde ont participé activement aux discussions du Groupe de travail des Nations Unies sur les populations autochtones. Ils ont également participé aux discussions qui ont abouti, en 1989, à l'adoption de la Convention No 169 de l'Organisation internationale du Travail. Ils ont aussi pris part à diverses réunions internationales convoquées par des organisations non gouvernementales à l'occasion de "sommets" organisés par l'Organisation des Nations Unies. Par exemple, la participation autochtone a été particulièrement importante au forum non gouvernemental appelé "Kari Oka" tenu en liaison avec le sommet "Planète Terre" à Rio de Janeiro, en 1992. Les autochtones ont également participé activement au forum d'ONG tenu dans le contexte de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme (Vienne, 1993).
2. Cette présence croissante des peuples autochtones dans les forums internationaux, à côté des représentants des gouvernements, reflète non seulement la justice des demandes que ces peuples expriment depuis bien des années à présent, mais aussi la complexité croissante de l'approche qu'ils suivent pour parvenir à trouver une place permanente, et pas seulement occasionnelle, dans les organes internationaux où sont étudiés les grands problèmes de notre temps, qui sont aussi ceux des peuples autochtones.
3. Quiconque a suivi l'évolution des discussions du Groupe de travail sur les populations autochtones se rappellera qu'au cours de ses premières années d'existence, au début des années 80, la représentation autochtone était mince et limitée à des délégués de quelques pays industrialisés ou à des personnes qui se trouvaient à proximité de Genève, ce qui leur permettait plus facilement de se déplacer pour assister aux séances. On se rappellera également que de nombreuses organisations autochtones de base dans divers pays ignoraient totalement la dynamique du Groupe de travail et l'importance qu'il devait acquérir ultérieurement.
4. Ces lacunes initiales ont été surmontées en quelques années. Avec le temps, la participation d'organisations autochtones est devenue large et active, et les sessions annuelles du Groupe de travail leur ont donné la possibilité, non seulement de participer à l'élaboration du projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones, mais aussi, ce qui est peut-être le plus significatif, de s'assurer un espace de communication dans la communauté internationale qui n'aurait pas été dégagé autrement.
5. L'Année internationale des populations autochtones célébrée en 1993 et la proclamation de la Décennie internationale des populations autochtones ont offert d'autres possibilités de consolider cet espace. La possibilité de créer un forum permanent des populations autochtones au sein des Nations Unies ouvre d'importantes perspectives pour le traitement global de tous les problèmes qui affectent ces peuples dans diverses parties du monde. La création d'un forum permanent des populations autochtones représenterait un nouveau pas vers la construction d'un système des Nations Unies qui soit celui des peuples

et pas seulement des gouvernements, aspiration qui depuis bien des années est celle d'un large éventail d'organisations civiles, de base et non gouvernementales.

6. Le document de discussion rédigé par l'Administration autonome groenlandaise au sein du Gouvernement danois (E/CN.4/1995/141) aborde diverses possibilités d'organisation, de structuration et de financement d'un forum permanent de ce genre, qui seront certainement analysées à cette réunion d'experts. Dans le présent document je me contenterai de me référer à certaines expériences récentes de participation autochtone aux organes multilatéraux, qui peuvent servir d'éléments de référence pour nos discussions.

7. Lorsque l'Organisation internationale du Travail a décidé de réviser la Convention sur les populations autochtones et tribales de 1957 (No 107), elle a organisé diverses réunions consultatives auxquelles ont participé les représentants autochtones d'un certain nombre d'organisations non gouvernementales. Une particularité de l'OIT par rapport à d'autres organes du système des Nations Unies est sa structure tripartite, qui fait que les délégations des Etats membres et son Conseil d'administration et les délégations de la Conférence générale sont composés d'un délégué du gouvernement, d'un délégué des employeurs et d'un délégué des travailleurs. A la réunion d'experts sur la révision de la Convention, tenue à Genève en septembre 1986, quelques représentants autochtones ont participé en tant que membres des délégations de travailleurs de certains Etats. En général, les organisations autochtones ont estimé que leur représentation et leur participation étaient minimales; c'était seulement parce que les délégations des travailleurs leur avaient fait une place qu'elles avaient pu participer.

8. Dans le cadre des activités de la Décennie internationale des populations autochtones l'UNESCO a organisé diverses manifestations sur des sujets éducatifs, scientifiques et culturels, auxquelles ont participé des experts autochtones de différentes parties du monde. Bien que l'UNESCO ait diverses activités qui intéressent les peuples autochtones, la manifestation qui a eu le plus grand impact dans le passé récent a certainement été la réunion d'experts autochtones organisée par Rigoberta Menchú Tum, prix Nobel en 1992, au siège de l'UNESCO en février 1995. Dans la large gamme des sujets traités par l'UNESCO, l'enseignement des dialectes et l'enseignement bilingue, la préservation de l'identité culturelle et du développement culturel, les droits de propriété intellectuelle sur les produits culturels, la récupération des biens artistiques et culturels illégalement confisqués et/ou exportés, la préservation des écosystèmes, etc., intéressent particulièrement les peuples autochtones. Ces peuples ne sont pas représentés en tant que tels à l'UNESCO, mais ils ont envoyé des experts pour participer à diverses manifestations nationales, régionales et internationales convoquées ou parrainées par cette organisation intergouvernementale.

9. Une expérience très intéressante est en cours dans la région latino-américaine. A leur sommet de Madrid en 1992 les chefs d'Etat ibéro-américains ont décidé de créer le Fonds pour le progrès des populations autochtones d'Amérique latine et des Caraïbes (Fonds autochtone), nouvelle institution interétatique dont le but est de promouvoir les processus d'autodéveloppement des populations, communautés et organisations autochtones

dans la région, à long terme et de manière durable, en reconnaissant l'intégrité de leurs territoires, leurs droits fondamentaux et leurs caractéristiques culturelles. Auparavant, au premier Sommet ibéro-américain, tenu à Mexico en juillet 1991, les chefs d'Etat avaient déclaré : "Nous reconnaissons l'immense contribution apportée par les populations autochtones au développement et à la pluralité de nos sociétés et nous réitérons notre engagement de contribuer à leur bien-être économique et social ainsi que l'obligation qui est la nôtre de respecter leurs droits et leur identité culturelle".

10. Pour parvenir à ces objectifs, le Fonds établit des mécanismes de dialogue et de coordination entre les peuples autochtones, les gouvernements de la région et du dehors et les organisations internationales et non gouvernementales. Son but est d'aider à la formulation de politiques, de financer des projets de développement et de fournir une assistance technique en faveur des peuples autochtones d'Amérique latine et des Caraïbes. Les activités du Fonds doivent être axées sur quatre domaines prioritaires : ressources pour l'autodéveloppement durable, droits des peuples autochtones, formation pour l'administration et la participation, et identité et culture. Bien qu'il n'ait pas de ressources propres, il s'efforce de mobiliser des contributions des diverses sources à l'appui des objectifs susmentionnés. A ce jour il est parvenu à obtenir des ressources de la Banque interaméricaine de développement, de la Banque mondiale, de l'Union européenne et d'un certain nombre d'autres donateurs.

11. Le nombre minimum de ratifications ayant été rassemblé (à ce jour 11 Etats ont ratifié l'Accord constitutif), la première Assemblée générale du Fonds a eu lieu en Bolivie en mai 1995, avec la participation de délégués de 18 Etats signataires de l'Accord. En vertu de cet instrument, les délégations des Etats membres doivent être composées d'un délégué de leur gouvernement et d'un délégué des peuples autochtones de l'Etat concerné, accrédité par le gouvernement après des consultations appropriées avec les organisations autochtones. De même, le Conseil d'administration du Fonds autochtone est composé de neuf membres élus par l'Assemblée générale et représentant en proportions égales les gouvernements des Etats de la région, les peuples autochtones de ces Etats et les gouvernements d'autres Etats membres extérieurs à la région.

12. A l'Assemblée générale tenue en Bolivie les délégués autochtones ont participé sur un pied d'égalité avec les représentants des gouvernements. L'Assemblée a vu la constitution du premier Conseil d'administration du Fonds, actuellement composé de cinq représentants de gouvernements (Bolivie, El Salvador, Espagne, Mexique et Portugal) et de trois représentants autochtones (Colombie, Honduras et Paraguay). Il doit y avoir une assemblée générale chaque année et le conseil d'administration doit se réunir au moins trois fois par an. Selon une pratique similaire à celle de l'Organisation internationale du Travail, le groupe gouvernemental et le groupe autochtone se sont réunis séparément pour échanger des vues et convenir de positions exposées ensuite en plénière. Les membres autochtones élus du Conseil d'administration ont été désignés par tous les participants autochtones présents, et en acceptant leur désignation ils ont déclaré qu'ils se considéraient comme des représentants de tous les peuples autochtones d'Amérique latine, et non d'un pays en particulier.

13. A ma connaissance le Fonds autochtone est la première institution intergouvernementale où les peuples autochtones en tant que tels sont représentés dans les organes de décision. Cependant, sans aucun doute, les Etats conservent le contrôle du Fonds, étant donné qu'en vertu de l'accord constitutif les décisions sont prises à l'unanimité des voix des délégués des Etats membres de la région et à la majorité des voix des représentants des autres Etats membres (deux actuellement) ainsi que des délégués des peuples autochtones. Comme c'est le cas aux réunions du Groupe de travail sur les populations autochtones de l'ONU, la participation autochtone à la première Assemblée générale du Fonds a été libre et sans restriction. Selon la demande présentée par les représentants autochtones et l'esprit de participation dont le Fonds est imbu depuis sa création, l'Assemblée générale a décidé que tous les représentants de peuples et d'organisations autochtones présents, en tant que représentants officiels, observateurs ou invités, auraient la parole pendant les débats - ils en ont usé avec un grand enthousiasme.

14. Il existe d'autres mécanismes de participation autochtone au système régional américain. Depuis 1940 l'Institut interaméricain d'affaires indigènes fonctionne dans le cadre des Etats américains en tant qu'organe des Etats de la région chargé de coordonner la politique des gouvernements à l'égard des autochtones. Cependant, du fait de la présence croissante des mouvements autochtones dans les Amériques, depuis un certain nombre d'années à présent les peuples autochtones exigent une participation effective, qui jusqu'ici leur a été déniée, dans cet organe, et aux congrès interaméricains des affaires autochtones qui sont tenus périodiquement ils organisent des forums parallèles en leur qualité d'organisations non gouvernementales. Il est actuellement envisagé de réorganiser cet institut, et peut-être les peuples autochtones seront-ils, comme dans le cas du Fonds autochtone, incorporés dans sa structure future.

15. A sa Conférence générale de 1989, l'Organisation des Etats américains (OEA) a invité son organe subsidiaire, la Commission interaméricaine des droits de l'homme, à étudier la possibilité d'élaborer un nouvel instrument juridique interaméricain sur les droits des peuples autochtones. C'est là un pas important, étant donné que dans l'actuelle législation interaméricaine sur les droits de l'homme on trouve seulement une référence aux peuples autochtones dans la Charte interaméricaine de garantie sociale de 1948. Des consultations intensives ont eu lieu depuis plusieurs années avec les gouvernements et de nombreuses organisations autochtones des Amériques pour élaborer un projet d'instrument juridique (peut-être une déclaration, initialement) que l'OEA pourrait adopter.

16. Etant donné l'impact économique, environnemental et social des projets de développement qu'elle aide à financer, il importe également de mentionner la relation qui existe entre la Banque mondiale et les peuples autochtones. En 1982 la Banque a reconnu que certains projets de développement pouvaient avoir des conséquences néfastes pour la survie et les conditions de vie des peuples tribaux et autochtones, et elle a adopté une directive à ce sujet. Après un certain nombre d'années d'évaluations et de débats publics concernant l'impact des politiques de la Banque sur les peuples autochtones et tribaux et leur environnement, la Banque a adopté en 1991 sa directive opérationnelle 4.20, d'une portée plus large que l'instruction précédente.

Le but principal de cette nouvelle directive est d'assurer que le processus de développement des peuples autochtones ne soit pas affecté, en particulier, par des projets financés par la Banque elle-même. La politique actuelle de la Banque est que les stratégies suivies dans les affaires qui concernent les peuples autochtones doivent s'appuyer sur la participation consciente de ces peuples. Enfin, il faut mentionner l'intérêt porté au problème des peuples autochtones par diverses institutions de l'Union européenne, en particulier le Parlement européen qui, entre 1988 et 1994, a adopté plus de 30 résolutions sur des sujets concernant les peuples autochtones.

17. Grâce à la Convention No 169 de l'OIT et au projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, les peuples autochtones sont à nouveau considérés comme des sujets du droit international. De plus, il ressort clairement de leur participation active à l'élaboration de ces documents et de leur présence dans les salles de conférence et dans les couloirs des principales organisations multilatérales qu'ils y sont aujourd'hui reconnus comme de nouveaux acteurs politiques et sociaux dans le système international. Il a fallu un long processus de campagnes intensives, non dépourvues de controverses et d'échecs, dont les résultats commencent maintenant à apparaître. Si la reconnaissance des droits des peuples autochtones est un acte de justice historique, il est aussi nécessaire de situer leur réalisation dans la perspective plus large de l'accession à la citoyenneté officielle et culturelle de nombreux secteurs de la population dans l'histoire récente : femmes, travailleurs et minorités raciales, religieuses et ethniques.

18. Il y a à peine 20 ans, il n'y avait pratiquement aucune organisation autochtone au niveau international (et très peu au niveau national). Aujourd'hui, comme on le voit aux sessions annuelles du Groupe de travail, il y a des centaines d'organisations autochtones qui sont représentées, exposent leurs problèmes, exigent le respect de leurs droits et insistent pour être entendues. Ni les gouvernements ni la communauté internationale dans son ensemble ne peuvent ignorer cette présence et ces revendications, pas plus qu'ils ne peuvent ignorer les questions intéressant les travailleurs, les femmes, les enfants ou les minorités raciales et ethniques. En Amérique latine, par exemple, des autochtones ont participé à des conventions constituantes dans certains pays; ils négocient avec les gouvernements, recherchent le pouvoir politique ou le partagent et, dans certains cas, prennent les armes contre des gouvernements perçus comme oppresseurs et exploités. Il est frappant qu'ils ne se limitent plus aux questions qui intéressent exclusivement les populations autochtones ou locales, mais abordent aussi des questions d'importance nationale et internationale, telles que les stratégies du développement, l'environnement ou la démocratie politique. (Lorsque cela se produit, certains critiques arguent que ce ne sont pas des "questions autochtones", tentant ainsi de discréditer les organisations qui les soulèvent.)

19. Le discours des mouvements autochtones s'est adapté à l'évolution des circonstances. Dans les années 1970 et 1980, tout au moins aux Amériques, les déclarations des autochtones mettaient en question la légitimité historique des gouvernements existants, insistaient sur des griefs historiques, demandaient la reconnaissance de droits anciens des autochtones et de leur identité culturelle et ethnique. Certes, ces questions demeurent valides, mais

il ne fait pas de doute que les organismes officiels et les opinions publiques et les sociétés au niveau national y sont davantage sensibilisés, au moins en théorie.

20. Cependant, la plupart des organisations autochtones reconnaissent à présent que, si elles veulent progresser vers les objectifs qu'elles se fixent, elles doivent se concentrer de plus en plus sur des questions précises pouvant être négociées dans des domaines spécifiques. Ainsi, à la Commission des droits de l'homme de l'ONU ou à la Commission interaméricaine des droits de l'homme, les droits de l'homme sont discutés dans le but d'élaborer une déclaration; dans les forums de la Banque mondiale ou du Fonds autochtone, des ressources financières doivent être négociées pour des projets de développement; dans d'autres forums, les sujets seront l'autonomie régionale, la participation politique, l'environnement ou la santé. Avec ce changement de perspective, les déclarations d'ordre général doivent faire place à des analyses techniques soigneuses et équilibrées. La plupart des organisations autochtones opèrent cette mutation sans grand problème, se présentant ainsi comme des partenaires valables des gouvernements, des organisations financières, des partis politiques et même des sociétés multinationales. La création d'un forum permanent des populations autochtones dans le système des Nations Unies contribuera certainement à faciliter cette transition.

21. Il est clair qu'au niveau de certaines instances gouvernementales la présence croissante des organisations autochtones et de leurs questions n'est pas toujours bienvenue, même s'il y a des exceptions évidentes et notables. Les arguments les plus fréquemment entendus ont trait à la souveraineté nationale, à l'intégration territoriale, à l'unité culturelle, à la nécessité du progrès et de la modernisation, à la crainte de la désintégration ou de la fragmentation, à l'universalité des droits de l'homme ou à l'égalité de tous les citoyens devant la loi et les institutions. Derrière ces arguments, nous rencontrons fréquemment certaines idées fondamentales concernant la nature de certains concepts - "la nation", "l'Etat", "le progrès", "la civilisation", "le droit" ou même "le peuple" ou "la race" - qui sont tous profondément enracinés dans l'histoire contemporaine des Etats-nations, particulièrement de ceux dont la constitution découle de l'histoire occidentale. Il ressort des déclarations idéologiques de mouvements autochtones récents qu'ils ne partagent pas toujours ces concepts. En conséquence, beaucoup de mouvements autochtones ont dû surmonter de fortes oppositions externes et internes, qui sont perceptibles aux divers niveaux du débat actuel.

22. Une des questions les plus discutées porte sur la représentativité des représentants autochtones dans les organisations internationales (et aussi nationales). Ceux qui mettent en doute la légitimité de cette participation affirment parfois que seules des assemblées démocratiques avec une participation massive à la base peuvent permettre d'accréditer des représentants autochtones "authentiques"; les personnes ne répondant pas à ces conditions ne bénéficieraient pas de la reconnaissance nécessaire pour être considérées comme légitimes. Avec ces arguments, ils tentent de nier la représentativité de beaucoup de militants, de spécialistes ou d'intellectuels autochtones qui ont joué un rôle important dans l'édification du mouvement politique et social autochtone au niveau international. Il suffira cependant de rappeler qu'au cours des premières années d'existence de l'Organisation internationale du Travail les mêmes arguments ont été brandis contre

la participation et la représentation des travailleurs. Cependant, avec le temps, les travailleurs sont parvenus à s'assurer une légitimité et une reconnaissance justifiées. Je ne doute pas qu'il en sera de même pour les représentants autochtones.

23. Le revers de la médaille est que les autochtones qui font partie de délégations gouvernementales sont également contestés selon l'argument qu'ils auraient été choisis par des gouvernements au lieu d'être désignés par des organisations indépendantes. Ici aussi, je suis certain qu'avec le temps on s'acheminera vers une représentativité authentique. Les deux arguments qui précèdent ont été entendus à propos de la composition des organes directeurs du Fonds autochtone.

24. A mesure que les peuples autochtones ouvrent et consolident un espace social, politique et culturel aux niveaux national et international, il est indispensable de faire face au problème crucial et complexe de la signification de la condition autochtone. La définition initiale fournie par le Rapporteur de l'ONU, et reprise en substance dans la Convention No 69 de l'OIT et dans le projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, est un point de départ important mais laisse sans solution de nombreux problèmes pratiques qui devront être résolus à l'avenir. Dans certains cas, l'appartenance individuelle à des communautés ou tribus autochtones reconnues par l'Etat est une question technique et juridique déjà déterminée par la loi, alors que dans d'autres pays cela reste à faire. Dans d'autres cas, l'appartenance dépend de critères biologiques (descendance génétique) qui ne sont pas toujours faciles à déterminer et tendent à diviser la population selon des critères "raciaux" démodés. Dans d'autres cas encore, les unités reconnues sont des communautés ou des collectivités identifiées selon des indicateurs plus souples, et, dans la mesure où la reconnaissance juridique a des incidences sur les décisions administratives, selon la répartition des ressources, l'application de la législation, la représentation électorale, etc. La définition d'un autochtone par rapport au reste de la société nationale implique divers critères de caractère social et culturel. Cependant, des problèmes se présentent fréquemment ici en ce qui concerne la relation entre l'individu et la communauté, particulièrement dans le contexte de mouvements migratoires et de changements économiques et professionnels. D'un côté les migrants tendent à perdre contact avec leur communauté d'origine, affaiblissant cette dernière; d'un autre côté des tentatives sont faites pour reconstruire les identités communautaires dans des "diasporas", à un tel point qu'aujourd'hui on peut même parler de l'existence de "communautés autochtones transnationales". Ces situations représentent un défi pour toute codification juridique de l'identité des communautés autochtones.

25. S'il est une chose qui a démontré les grands changements sociaux et culturels des récentes décennies, c'est le fait qu'il est pratiquement impossible aujourd'hui de parler de communauté ou d'individu purement autochtone où que ce soit (de même qu'il n'est pas possible de parler de groupes ethniques "purs"). En premier lieu, l'amère expérience du racisme, de la xénophobie et du nettoyage ethnique nous a appris que le mythe de la "pureté" raciale ou ethnique est une des idées les plus dangereuses et les plus destructrices de l'humanité et ne doit être confondu en aucune manière avec le droit de l'homme à l'identité culturelle (reconnu dans le droit international des droits de l'homme et qui constitue une des revendications

les plus importantes des peuples autochtones comme d'autres peuples ethniques sans Etat). Il est nécessaire de préciser soigneusement la relation entre l'"identité culturelle" en tant que concept de base des droits de l'homme et la "pureté ethnique", expression de l'exclusivisme et de la haine des autres.

26. En deuxième lieu le processus de mélange des peuples s'est considérablement accéléré dans notre ère de globalisation. Un nombre croissant de personnes peuvent se déclarer fières d'avoir des "identités multiples", qui leur permettent de se mouvoir facilement dans le monde complexe d'aujourd'hui. Les autochtones ont appris que pour survivre ils doivent vivre dans leur propre monde et aussi dans le monde extérieur et que, dans la mesure où ils s'assimilent au monde extérieur, ils peuvent réaffirmer leur propre identité autochtone. C'est là un problème psychologique et culturel complexe, mais qui a des incidences pratiques du point de vue de la politique de l'éducation et d'autres aspects des droits revendiqués par les peuples autochtones.

27. Nous ne pouvons ignorer non plus le débat en cours au sujet de la relation entre les droits collectifs et les droits individuels. Si les peuples autochtones revendiquent principalement des droits collectifs (autodétermination, identité culturelle, contrôle du territoire, terres, ressources, reconnaissance juridique, participation politique, etc.) qu'advient-il des droits individuels universels dans les collectivités autochtones s'ils entrent en conflit avec les droits collectifs ? Ce problème n'est pas simplement abstrait; il y a eu dans la pratique beaucoup d'exemples de ce genre de conflits. Les droits collectifs doivent-ils prévaloir sur les droits individuels ou les droits individuels sur les droits collectifs ? Cela peut-il être un sujet d'étude au forum autochtone ?

28. A la suite de changements profonds dans notre époque il se trouve que dans certains territoires ou Etats indépendants des peuples autochtones qui auparavant étaient dans une situation non dominante et de subordination, telle que définie par le Groupe de travail de l'ONU, sont parvenus au plein exercice de leurs droits à l'autodétermination ou à une position de domination ou d'hégémonie par rapport à d'autres secteurs de la société. Ce qui avait été précédemment revendiqué comme des droits est alors devenu des privilèges par rapport aux autres, transformés en "minorités ethniques ou nationales". Cela s'est produit par exemple dans certains Etats de l'ancienne Union soviétique, à Fidji et ailleurs.

29. Si les problèmes des peuples autochtones sont pour bien des raisons exceptionnels, comme cela a été reconnu très tôt lorsque la Sous-Commission de l'ONU les a inscrits à son ordre du jour, il est également clair que les peuples autochtones partagent de nombreux problèmes avec d'autres peuples qui, dans le langage contemporain, sont appelés "minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques" (Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, adoptée par l'Assemblée générale en décembre 1992). Ils sont également appelés parfois "peuples et nations non représentés". A mesure que la situation des peuples autochtones se consolidera progressivement dans le droit international, et très souvent aussi dans le droit national, il sera nécessaire d'étudier soigneusement les problèmes communs et l'interprétation des droits et des intérêts des deux types de collectivités. Un thème de ce genre pourrait constituer une contribution précieuse aux activités liées à l'Année des Nations Unies pour la tolérance.