



**Economic and Social
Council**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/AC.47/2000/2
16 December 1999

Original: ENGLISH

COMMISSION ON HUMAN RIGHTS
Fifty-sixth session
Open-ended inter-sessional ad hoc working group
on a permanent forum for indigenous people
Geneva, 14-23 February 2000
Item 4 of the provisional agenda

**PROPOSALS FOR THE POSSIBLE ESTABLISHMENT OF A
PERMANENT FORUM FOR INDIGENOUS PEOPLE**

Working paper on the consultations held by the Chairman-Rapporteur of the first meeting of the open-ended inter-sessional ad hoc working group on the establishment of a permanent forum for indigenous people submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 1999/52

Executive summary and recommendations

In the present report a number of recommendations are made based on the consultations held with governmental and indigenous representatives and experts by the Chairman-Rapporteur of the open-ended inter-sessional ad hoc working group on the permanent forum for indigenous people. It was not possible to reach a common view on all important matters relating to the permanent forum. On a number of issues widely varying views were expressed. The Chairman-Rapporteur saw it as his task to present compromise recommendations with a view to building a consensus. Such a consensus may perhaps not be reached at once. During the consultations it became clear that it would not be possible to find a "single solution" for a number of outstanding questions.

It is for this reason that the single most important recommendation of this report is to set up the permanent forum for a trial period of two or three years. After an in-depth assessment of the working methods, results, procedures and experiences during this period more definitive decisions can be taken.

RECOMMENDATION I

The forum should be established for a trial period. This phase could be between one and three years.

RECOMMENDATION II

If the Commission on Human Rights and the Economic and Social Council decide to create the forum and to maintain, at least for the moment, the mandate of the Working Group on Indigenous Populations, the forum and the Working Group could meet "back to back".

RECOMMENDATION III

The mandate of the permanent forum should be modelled on that of the Economic and Social Council (Articles 62 and 63 of the Charter of the United Nations).

RECOMMENDATION IV

The aspect of a rights-based approach could be added, as long as this aspect is not exclusive.

RECOMMENDATION V

(a) The permanent forum should be established as an advisory body on indigenous issues.

(b) The parent body (bodies) should not take decisions with regard to indigenous issues without requesting the advice of the forum.

(c) The permanent forum can give advice on all questions within the mandate of the Economic and Social Council that have a direct or indirect relationship with indigenous issues.

(d) Decisions with regard to the substance - i.e. advice given to the parent body (bodies) - shall be taken without a vote.

(e) The forum can take decisions with regard to its own procedure by simple or two thirds majority.

RECOMMENDATION VI

(a) The permanent forum should be set up as an advisory body to the Economic and Social Council.

(b) It may exercise its advisory role either directly or indirectly (i.e. through any of the other subsidiary bodies of the Economic and Social Council).

(c) If the advice is requested expressly by the Economic and Social Council or one of its subsidiary bodies, the advice will be given to the body indicated in the request.

(d) If the initiative for the advice stems from the forum, it shall be given to the Economic and Social Council and/or such subsidiary bodies of the Council as deemed appropriate by the forum.

(e) The forum may send its advisory opinions to one or more subsidiary bodies of the Economic and Social Council.

(f) On questions of its own procedure, where necessary and/or appropriate, the forum shall send draft decisions directly to the Economic and Social Council for endorsement.

RECOMMENDATION VII

(a) Decisions on procedural matters, on such issues as the name should be taken only for the initial period.

(b) In this initial phase, an Assembly on Indigenous Issues should be requested to elect/select a Permanent Forum on Indigenous Issues.

(c) The Forum on Indigenous Issues should consist of an equal number of members selected by governmental representatives and members selected by indigenous participants.

(d) The membership of the Forum on Indigenous Issues should reflect the geographical and cultural diversity of the world in an equitable manner.

(e) The Forum on Indigenous Issues should have between 20 and 30 members.

(f) The Forum on Indigenous Issues can invite experts to participate in its meetings on a case-by-case basis.

(g) The Assembly and Forum on Indigenous Issues should meet annually and jointly in Geneva.

(h) The secretariat of the Forum on Indigenous Issues could be located in the Office of the High Commissioner for Human Rights.

(i) The Forum on Indigenous Issues should propose its own rules of procedure, taking into account its specificity and dual membership. Office-holders (Chair, Vice-Chair and Rapporteurs) should exercise their positions jointly.

(j) At the end of the initial phase, the idea of the "ILO model" should be fully considered, preferably on the basis of concrete proposals.

(k) In its initial phase the Forum on Indigenous Issues should be financed through voluntary contributions. Thereafter, it should be financed from the regular budget of the United Nations.

Introduction

Background and mandate of the working group

1. In 1998, the Commission on Human Rights created an ad hoc working group that was asked to study the possible establishment of a permanent forum for indigenous people (resolution 1998/20) and requested the working group to submit its report, including proposals, to the Commission at its fifty-fifth session. The creation of the ad hoc working group stemmed from a number of resolutions of the Commission on Human Rights (1994/28, 1995/30, 1996/41, 1997/30) and the General Assembly (49/214, 50/157, 51/78, 52/108). At the World Conference on Human Rights in Vienna in 1993 the possible establishment of a permanent forum was discussed. That discussion was reflected in the Vienna Declaration and Programme of Action which recommended that the General Assembly consider the establishment of a permanent forum in the framework of the activities of the International Decade of the World's Indigenous People (Part II, para. 32).

Consultations

2. The ad hoc working group met in Geneva from 15 to 19 February 1999 (see E/CN.4/1999/83). Much work was completed during the meeting, but the participants were not able to reach full agreement on the procedure for and modalities of a permanent forum. However, by identifying "building blocks for a future consensus", the differences were narrowed down enough for the Commission on Human Rights to decide, in its resolution 1999/52, to re-establish the ad hoc working group to complete the task. The Commission entrusted the Chairman-Rapporteur of the first working group with the task of consulting both with governmental and indigenous representatives in order to prepare for the second meeting of the working group. With a view to hearing the views of the largest number of interested parties, consultations were held during the seventeenth session of the Working Group on Indigenous Populations in July 1999. The Chairman-Rapporteur held open-ended meetings with governmental representatives, as well as with the indigenous caucus. In addition, he met with a number of representatives and experts individually to hear their views.

Recommendations

3. The present report discusses a number of issues that need to be resolved before it is possible to establish a permanent forum. The body of the report contains a number - but certainly not all - of the views that were put forward during the consultations. The reason for this is that it is not the aim of the present report to reflect the widest variety of views on the establishment of the permanent forum. If some of the views that were expressed are not reflected, this obviously does not mean that those ideas are not interesting. It merely means that those ideas did not "fit in"; in other words, in the Chairman-Rapporteur's view, those ideas could not be used - at present - as "building blocks" for an emerging consensus.

4. Mention should be made of how the process should continue from here. It seems advisable that the process of establishing a permanent forum should include a trial period. It would be helpful if the forum could meet several times before the end of the International Decade of the World's Indigenous People. The number of sessions to be held will have to be decided, but two or three sessions of one week could provide the Commission on Human Rights and the Economic and Social Council with enough information to enable these bodies to conduct a full assessment of the methods of work, proceedings, goals and results of the forum. Such an evaluation should result in a set of further recommendations to enhance the work of the permanent forum as a cornerstone of the United Nations system. It is not to be excluded that a number of the ideas that are not contained in the present report may at that point be shown to be helpful in solving problems that will have arisen in the interim.

5. The present report aims to provide a starting point for the initiation of a permanent forum, and is not intended as a prescription for a longer period of time. The reason for this is that the permanent forum will by its nature be a completely new type of body within the United Nations system: it will give common responsibility to governmental and indigenous representatives.

6. An additional reason for organizing the permanent forum on a trial basis initially is because of the concern expressed during the consultations about the possible overlap of the forum with the Working Group on Indigenous Populations (WGIP) of the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights. A number of governmental representatives stated that if a forum were to be established the Working Group should be abolished. On the other hand, a number of representatives, mostly indigenous, expressed the view that abolition of the Working Group on Indigenous Populations would endanger the many achievements of that body which, in their view, had proven to be very useful.

7. Although, strictly speaking, consideration of the future of WGIP is not part of the mandate either of the ad hoc working group or of the Chairman-Rapporteur, the establishment of the forum could have consequences for other United Nations bodies working in this field. In order not to prejudge the effectiveness of any of the bodies concerned, a full assessment of them should take place. For that reason a trial period during which the permanent forum was being developed would allow time to assess thoroughly the added value of both WGIP and the permanent forum. The questions whether both bodies should remain, whether they should be merged, or whether there is place only for one of them can best be dealt with through an assessment of their respective merits and contributions.

8. Some delegates suggested that meetings of the Working Group and the forum should be held "back to back", whereas others suggested that the members of WGIP should automatically become advisory members of the forum. This last suggestion seems to imply that WGIP should be converted into the forum.

9. The trial period proposed for the forum has some consequences for its initial phase. These aspects will be dealt with further below.

RECOMMENDATION I

The forum should be established for a trial period. This phase could be between one and three years.

RECOMMENDATION II

If the Commission on Human Rights and the Economic and Social Council decide to create the forum and to maintain, at least for the moment, the mandate of the Working Group on Indigenous Populations, the forum and the WGIP could meet “back to back”.

I. THE MANDATE OF THE FORUM

10. Many delegations expressed the view that the most important questions deal with the mandate and tasks of the forum. The main divergence of views existed on the question of whether the forum should confine itself to a “rights-based-approach” or whether it should have a broad mandate (“ECOSOC-based”). The answer to this question obviously has a bearing on the place the forum should have within the system.

11. While the questions mentioned in the previous paragraph certainly have some degree of importance, the practical implications should not be overestimated. At present, the concept of “human rights” is a broad one. Many issues that are typically and traditionally dealt with in different places within the United Nations system can be approached from a (human) rights angle. The problems surrounding health care, education and food supply, for instance, are treated within the World Health Organization, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, United Nations Children’s Fund, Food and Agriculture Organization and World Food Programme. However, if these questions are defined somewhat differently as pertaining to the right to life, the right to health, the right to education and the right to food, the competence of the Commission on Human Rights can be clearly established.

12. In fact, all social and economic questions have a clear relationship to (human) rights, as the implementation of (human) rights has clear and unequivocal links with social and economic (developmental) questions. The divergence mentioned in paragraph 10 is thus rather a question of a starting point than a matter of principle.

13. Sometimes the argument is advanced that the mandate of the ad hoc working group stems from the Commission on Human Rights and that the main focus of the ad hoc working group and the permanent forum should therefore be on matters relating to human rights. Taking into account the broadening agenda of the Commission and the outcome of the first meeting of the ad hoc working group, it is clear that a broad rather than a narrow mandate for the permanent forum is likely to meet with consensus.

14. A number of indigenous representatives held the view that conflict settlement should be included in the mandate of the forum, notably in cases where conflicts arise between States and indigenous peoples. Both for procedural and for substantive reasons most, if not all, governmental representatives opposed this view. The procedural point made - such a mandate

would contradict the Charter of the United Nations (Chapters VI and VII) - leads to the conclusion that this step cannot be taken without the involvement (and agreement) of the major policy-making bodies of the United Nations. As this would inevitably delay the process of establishing the permanent forum and could even risk ending it, such a step should not be considered at present.

15. Another question related to the nature of the permanent forum: As the forum will be dealing with all issues that have an effect on the life of indigenous individuals, peoples and communities, a purely thematic approach may be ill-suited as a means of addressing all the issues at stake.

16. Taking into account the arguments used at, and the outcome of both the first meeting of the ad hoc working group and the consultations, it seems that the majority view is that the mandate of the forum should be closely linked to that of the Economic and Social Council as laid down in the Charter of the United Nations.

RECOMMENDATION III

The mandate of the permanent forum should be modelled on that of the Economic and Social Council (Articles 62 and 63 of the Charter of the United Nations).

RECOMMENDATION IV

The aspect of a rights-based approach could be added, as long as this aspect is not exclusive.

II. AN ADVISORY OR A POLICY-MAKING BODY, AND THE QUESTION OF VOTING

17. The decision-making process was the subject of a long and interesting discussion. The problems discussed are so intertwined, that it is necessary to deal with these questions in one chapter of this report. Despite the differences of views, it seems that, on the basis of the consultations, there is room for a compromise formula that takes into account most of the arguments brought forward.

18. The questions of how to arrive at decisions and on what issues decisions should be taken, and to what effect, are inherently related to that of the nature of the forum.

19. As it is impossible to reflect the full debate in this report, only a brief summary of the positions expressed will be given.

20. The preference of nearly all indigenous representatives was to establish the permanent forum as a policy-making body. The vast majority of governmental representatives had serious objections to such an approach. It was argued that decisions taken by the forum could have ramifications in other areas, unrelated to indigenous issues, and could have financial consequences. Decisions with such ramifications and consequences would have to be endorsed

by other bodies (e.g. the Economic and Social Council and the Fifth Committee of the General Assembly) in which indigenous peoples are not represented. Thus, by claiming for itself a policy-making role, the forum could very well end up making itself “toothless”.

21. As the permanent forum is likely to be a body in which representatives of Governments and indigenous peoples are participating on an equal - or equitable - footing, it was pointed out that difficulties might arise if decisions were taken through a system of voting.

22. It was pointed out that a distinction would have to be made with regard to the decision-making process on substantive and on procedural questions. On matters of procedure (Do the rules of procedure of the Economic and Social Council apply? How should possibly different rules of procedure be drawn up?), some remarks are made below.

23. On the basis of the consultations, a compromise solution for the outstanding questions can be proposed. This compromise solution should not be seen as the sole possibility, but rather as indicating the direction for finding a formula acceptable by all. On this particular matter, it is useful to reiterate that the forum should be created in a manner flexible enough to adapt, where necessary, to future developments. After a full assessment of the initial and trial phase, adaptations could be made quite easily in order to permit the forum to have the maximum impact on indigenous issues.

RECOMMENDATION V

(a) The permanent forum should be established as an advisory body on indigenous issues.

(b) The parent body (bodies) should not take decisions with regard to indigenous issues without requesting the advice of the forum .

(c) The permanent forum can give advice on all questions within the mandate of the Economic and Social Council that have a direct or indirect relationship with indigenous issues.

(d) Decisions with regard to the substance - i.e. advice given to the parent body (bodies) - shall be taken without a vote.

(e) The forum can take decisions with regard to its own procedure by simple or two thirds majority.

III. THE PLACE OF THE PERMANENT FORUM WITHIN THE UNITED NATIONS SYSTEM

24. As with the mandate of the forum, it is clear that there are two schools of thought on the question of where the permanent forum should be placed within the United Nations system. One school of thought - a minority view - has a clear preference for creating the permanent forum as a subordinate body under the Commission on Human Rights. The other school expressed as its

view that the issues at stake are of a more comprehensive nature and therefore the permanent forum should be placed directly under the Economic and Social Council. A number of indigenous representatives expressed the view that the forum should be placed at an even higher level within the United Nations system.

25. It was argued by some governmental delegations that as the mandate of the ad hoc working group originated with the Commission, it would be impossible to put the forum directly under the Economic and Social Council. But as the Council will in any case have to decide on the establishment of the permanent forum, one might question the validity of this reasoning.

26. As many of the questions are dealt with within the Economic and Social Council and as the functional commissions of the Council have a direct link to indigenous issues, it seems not unreasonable to place the forum directly as a subsidiary body under the Economic and Social Council.

27. As already discussed, the character of the permanent forum is likely to be that of an advisory body. Therefore, the request from several sides to establish the permanent forum as a new functional commission under the Economic and Social Council seems difficult to realize.

28. The view of many - that the forum should have a membership consisting both of governmental and indigenous representatives - can be seen as contradicting the idea of establishing the forum as a functional commission of the Economic and Social Council. The distinct character of the forum will be that of (presumably) the first United Nations body with a "mixed membership". This sui generis character leads to the conclusion that it should not be set up as a "sister body" to the more traditional United Nations bodies.

29. On the assumption that the forum would be a subordinate body of the Economic and Social Council, the question of its links to other subordinate bodies of the Council remains to be solved. As a subordinate body of the Economic and Social Council, it could be requested to give its advice to the Council through, or cooperate with, the functional and other commissions. Equally, it will have to be decided whether such a position as a subsidiary body of the Economic and Social Council would preclude the forum giving direct advice to other subsidiary bodies under all circumstances.

30. Obviously, if the Council were to seek direct advice from the forum on a matter it has under review, the forum should be allowed to give that advice directly. On the other hand, it should remain possible for any of the functional commissions to seek direct advice from the forum, be it only in order to carry out its own work more effectively.

31. In cases where the advice of the forum is not asked for but the forum itself feels it is important to give its comments, the question of the "routing" of that advice cannot be easily solved. It seems that the forum itself is best placed to decide on the advisability of expressing its views directly to the Economic and Social Council or through one of the functional commissions.

32. Much will depend on the practice that the forum develops. It is not unreasonable to leave this question open for the moment. During the evaluation of the initial period, a close look should again be taken at these questions.

RECOMMENDATION VI

(a) The permanent forum should be set up as an advisory body to the Economic and Social Council.

(b) It may exercise its advisory role either directly or indirectly (i.e. through any of the other subsidiary bodies of the Economic and Social Council).

(c) If the advice is requested expressly by the Economic and Social Council or one of its subsidiary bodies, the advice will given to the body indicated in the request.

(d) If the initiative for the advice stems from the forum, it shall be given to the Economic and Social Council and/or such subsidiary bodies of the Council as deemed appropriate by the forum.

(e) The forum may send its advisory opinions to one or more subsidiary bodies of the Economic and Social Council.

(f) On questions of its own procedure, where necessary and/or appropriate, the forum shall send draft decisions directly to the Economic and Social Council for endorsement.

IV. THE FORMAT (NAME, MEMBERSHIP, CONSTITUTION) OF THE FORUM

General remarks

33. Many technical issues relating to the format of the forum will have to be settled. Although a large number of these questions may seem trivial, they could have a serious bearing on the possibilities of establishing the forum. For this reason, it is necessary to deal with these issues in some detail. A number of suggestions that should enhance the viability and feasibility of setting up the forum will be formulated below. At the same time, and in order to enhance the "ownership" of all concerned, many of the questions related to procedure should be dealt with in more depth by the forum itself. The choices to be made after the initial phase and the evaluation thereof would greatly benefit from a decision-making process in the forum itself, which could - in a creative manner - make use of the wealth of ideas brought forward during the consultations.

The name of the forum

34. In the past, some lengthy and, at first glance, rather semantic discussions took place concerning “indigenous people” versus “indigenous peoples”. The importance of the implications of the use of either term should not be minimized. A solution has not yet been found. A way around this conflict would be to call the forum “The Permanent Forum on Indigenous Issues”. In this regard, it is useful to recall that in the Commission on Human Rights the name of the relevant agenda item is “Indigenous issues”.

How to define the composition of the forum

35. During the consultations, the question of how to define the composition of the forum was raised. Suggestions were made as to the number of members, the representational character of the members, and the possibility of the members having equal status (governmental representatives, indigenous representatives, expert members).

36. The general outcome of the discussion was that an assembly on indigenous issues should elect or select the members of the forum on indigenous issues. Such an assembly could be composed of representatives of Governments (States members of the United Nations and observers such as Switzerland, the Holy See and the Palestine Liberation Organization) and of indigenous organizations. The formula for inviting the indigenous representatives could be the one that is used at present for inviting organizations and individuals to attend the working groups of the Commission on Human Rights.

37. During the first days of the assembly, the modalities for electing or selecting the membership of the forum should be discussed with the following thoughts in mind:

(a) There should be an equal number of governmental and indigenous representatives;

(b) The governmental representatives would elect/select the members representing them and the indigenous would elect/select the membership representing them;

(c) The members of the forum would participate in their personal capacity, but as a group the two types of members would represent the group that had chosen them;

(d) The members representing each side should be representative of the group as a whole.

38. This could mean that each regional group on the government side would elect/select a number of members to be defined (e.g. in a distribution not unlike that of the membership of the Economic and Social Council), whereas the indigenous peoples would choose their members according to the same or another type of regional grouping. It should be noted that suggestions were made concerning the distribution of the indigenous peoples according to the following groups: a Northern Europe/North American/Arctic group; a North Asian group (notably with Russian-speaking indigenous peoples); a Latin American group; a South Pacific group of

Australia, New Zealand and the South Pacific countries; an African group; and an Asian group. The composition of these (or other) groups should be defined by the indigenous representatives themselves.

39. Equally, the distribution of seats among the different regional indigenous groups should be defined by the indigenous representatives. The question of the number of members was discussed.

The number of members/officers

40. It was clear that the number of members of the forum should neither be too high (questions of cost, efficiency and effectiveness would arise), nor too low (representation of regions might be jeopardized). A figure of between 20 and 30 seems a logical choice. In order to have an equitable approach, consideration could be given to both groups - governmental and indigenous representatives - co-chairing the forum. Although some governmental representatives objected for legal reasons to establishing the forum on the basis of "equal status", they were less concerned about "equitable status". Other positions, such as that of Vice-Chairperson and Rapporteur, should be held jointly as well.

41. The term of office of members should be for a number of years (two, three or four). A limitation on the number of terms was suggested, in order to get a good mix of experience and "fresh ideas". As there seems to be a trend within the United Nations to limit terms of office, this idea deserves careful consideration.

Observers to the Forum

42. Many suggestions were made with regard to the possibility of appointing observers to the forum. One of the suggestions was that the members of the WGIP should automatically be named as observers to the forum. Others objected, stating that observers should be invited on the basis of the item to be discussed, e.g. in discussing traditional health care, observers from WHO and the World Intellectual Property Organization could be invited and when education is on the agenda, observers from UNESCO and UNICEF should be invited. Furthermore, it was argued that the relationship between WGIP and the forum could be construed in a different way, e.g. by holding the meetings of the two bodies "back to back" (see recommendation II).

How to organize meetings

43. After the initial session of the assembly (i.e. the members of the forum, plus observers) that would act as the "constitutive assembly", the forum should have a yearly "open" session to which all participants would be welcome, in a manner not unlike that of the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights. However, like the Sub-Commission, the forum should be able to hold closed meetings.

44. The forum - or its Bureau - should be allowed to hold meetings at regular intervals, e.g. every four or six months, in order to deal with urgent and procedural matters.

Rules of procedure

45. Recommendations V (e) and VI (f) suggest that the forum should be able to discuss and decide on its own rules of procedure. In a number of other parts of this report, it is stated that the responsibility for the functioning of this new type of body is clearly in the hands of the forum (and the assembly) itself. The overall idea is that Governments and indigenous people should be able to cooperate in a non-divisive manner, with a view to enriching the debate on indigenous issues in and throughout the United Nations. Having thus set the goal, it was strongly argued by many that the forum should not be told how to fulfil that mandate, but that it should rather be given the responsibility to organize its own work.

Financial matters and venue

46. Throughout this report, the innovative character and the importance of the initial phase of this new body, the Forum on Indigenous Issues, have been emphasized. During the consultations, there was some opposition to establishing the forum for financial reasons. The cost of WGIP and the working group on the draft United Nations declaration on the rights of indigenous peoples was, in the view of these delegations, already considerable. Admittedly, the costs of the forum could be rather high (one or two weeks of conference costs, travel costs of the members, per diems, secretariat costs, documentation).

47. In order not to create extra travel costs (for the secretariat) and with a view to limiting, to the maximum extent possible, the costs of extra personnel, it would be advisable to organize meetings of the forum and the assembly at the United Nations Office at Geneva. The Indigenous Project Team, which is responsible for organizing WGIP and the Commission's two working groups on indigenous issues, and for coordinating indigenous issues within the Office of the High Commissioner for Human Rights, and which has considerable experience in United Nations system-wide cooperation on this question, would be very well placed to service the assembly and forum, so that there should be no need to establish a wholly new secretariat. Obviously, an increase in the personnel in this small part of the secretariat should be envisaged.

48. The overall cost of the forum (including conference and documentation costs) might thus be limited to US\$ 400,000-600,000 annually. This is still a considerable sum, taking into account the precarious financial situation of the United Nations. It is for this reason that suggestions were made to finance the initial phase of the forum through voluntary contributions, as a part of the activities of the Decade.

49. As further decisions on the forum - and on WGIP - will have to be taken towards the end of the Decade in 2004, this could see the forum through its first years. When (if) the forum is held annually, it would be only logical to fund the operations of the forum through the regular budget.

The alternative approach: the “ILO model”

50. Finally, one procedural question has to be dealt with. A number of countries proposed a different set-up to secure the participation of indigenous representatives, based upon the participation of workers and employers in the work of the International Labour Organization. The idea would be to set up national delegations that have a “government side” and an “indigenous side”.

51. Although this idea certainly has merits, a number of governmental and indigenous representatives had serious reservations. It was said that it could lead to the exclusion of persons and organizations (and peoples) that are not considered to be “indigenous”. Furthermore, Governments, when deciding upon the composition of their delegations, could try to choose individuals who support the views of the Government.

52. The advocates of the “ILO model” maintained that a number of rules or principles could be determined in order to exclude such practices. Taking into account the opposition to this model, it would be advisable to study the idea further during the initial phase of the forum and to consider it fully at the time the assessment of the initial phase is made. The Governments that suggested this approach might wish to put forward proposals during the first few sessions of the forum.

RECOMMENDATION VII

(a) Decisions on procedural matters, on such issues as the name, should be taken only for the initial period.

(b) In this initial phase, an Assembly on Indigenous Issues should be requested to elect/select a Permanent Forum on Indigenous Issues.

(c) The Forum on Indigenous Issues should consist of an equal number of members selected by governmental representatives and members selected by indigenous participants.

(d) The membership of the Forum on Indigenous Issues should reflect the geographical and cultural diversity of the world in an equitable manner.

(e) The Forum on Indigenous Issues should have between 20 and 30 members.

(f) The Forum on Indigenous Issues can invite experts to participate in its meetings on a case-by-case basis.

(g) The Assembly and Forum on Indigenous Issues should meet annually and jointly in Geneva.

(h) The secretariat of the Forum on Indigenous Issues could be located in the Office of the High Commissioner for Human Rights.

(i) The Forum on Indigenous Issues should propose its own rules of procedure, taking into account its specificity and dual membership. Office-holders (Chair, Vice-Chair and Rapporteurs) should exercise their positions jointly.

(j) At the end of the initial phase, the idea of the “ILO model” should be fully considered, preferably on the basis of concrete proposals.

(k) In its initial phase the Forum on Indigenous Issues should be financed through voluntary contributions. Thereafter, it should be financed under the regular budget of the United Nations.



**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 más 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.**



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/AC.47/2000/2
16 décembre 1999

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Cinquante-sixième session
Groupe de travail spécial intersessions
à composition non limitée sur une instance
permanente pour les populations autochtones
Genève, 14-23 février 2000
Point 4 de l'ordre du jour provisoire

PROPOSITIONS CONCERNANT LA CRÉATION ÉVENTUELLE D'UNE INSTANCE PERMANENTE
POUR LES POPULATIONS AUTOCHTONES

Document de travail sur les consultations tenues par le
Président-Rapporteur de la première réunion du Groupe de travail
spécial intersessions à composition non limitée sur une instance
permanente pour les populations autochtones, présenté en application
de la résolution 1999/52 de la Commission des droits de l'homme

Résumé et recommandations

Le présent rapport contient plusieurs recommandations qui ont été formulées sur la base des consultations que le Président-Rapporteur du Groupe de travail spécial intersessions à composition non limitée sur une instance permanente pour les populations autochtones a tenues avec des représentants et experts gouvernementaux et autochtones. Il n'a pas été possible de parvenir à une position commune sur toutes les importantes questions relatives à l'instance permanente et, sur un certain nombre de questions, des vues très divergentes ont même été exprimées. Le Président-Rapporteur a jugé de son devoir de présenter des recommandations de compromis en vue de forger un consensus, auquel il ne sera sans doute pas possible de parvenir d'un seul coup. Durant les consultations, il est apparu que sur plusieurs questions en suspens une "solution unique" ne serait pas possible.

C'est pour cette raison que la plus importante recommandation du présent rapport tend à ce que l'instance permanente soit créée pour une période expérimentale de deux ou trois ans. Après une évaluation approfondie des

méthodes de travail, des résultats, des procédures et des expériences durant cette période, des décisions plus définitives pourront être prises.

RECOMMANDATION I

L'instance devrait être créée pour une période expérimentale, dont la durée pourrait être d'un ou de trois ans.

RECOMMANDATION II

Si la Commission des droits de l'homme et le Conseil économique et social décident de créer l'instance et de maintenir, du moins pour le moment, le mandat du Groupe de travail sur les populations autochtones, l'instance et ledit Groupe de travail pourraient tenir leurs réunions l'une après l'autre.

RECOMMANDATION III

Le mandat de l'instance permanente devrait être inspiré de celui du Conseil économique et social (Art. 62 et 63 de la Charte des Nations Unies).

RECOMMANDATION IV

La notion d'approche fondée sur le respect des droits pourrait être ajoutée, pour autant qu'elle ne soit pas exclusive.

RECOMMANDATION V

a) L'instance permanente devrait être créée en tant qu'organe consultatif chargé des questions autochtones;

b) L'organe (les organes) de tutelle ne devrai(en)t pas prendre de décisions concernant les questions autochtones sans solliciter l'avis de l'instance;

c) L'instance permanente peut donner des avis sur toutes les questions relevant du mandat du Conseil économique et social et ayant un rapport direct ou indirect avec les questions autochtones;

d) Les décisions concernant les questions de fond, à savoir les avis donnés à l'organe (aux organes) de tutelle, seront prises sans vote;

e) L'instance peut prendre des décisions relatives à son propre fonctionnement à la majorité simple ou des deux tiers.

RECOMMANDATION VI

a) L'instance permanente devrait être créée en tant qu'organe consultatif du Conseil économique et social;

b) Elle peut s'acquitter de son rôle consultatif soit directement soit indirectement (c'est-à-dire par l'intermédiaire de l'un des autres organes subsidiaires du Conseil économique et social);

c) Si l'avis est sollicité expressément par le Conseil économique et social ou l'un de ses organes subsidiaires, c'est l'organe stipulé dans la demande qui le reçoit;

d) Si l'avis est de l'initiative de l'instance, il sera donné au Conseil économique et social et/ou aux organes subsidiaires du Conseil que l'instance juge appropriés;

e) L'instance peut envoyer ses avis consultatifs à un ou plusieurs organes subsidiaires du Conseil économique et social;

f) En ce qui concerne les questions relatives à son propre fonctionnement, l'instance, si nécessaire et/ou le cas échéant, envoie ses projets de décision directement au Conseil économique et social, pour approbation.

RECOMMANDATION VII

a) Les décisions sur les questions de procédure, notamment celles qui concernent le nom, ne devraient être prises que pour la période initiale;

b) Au cours de cette phase initiale, il sera demandé à une assemblée sur les questions autochtones d'élire ou de désigner une instance permanente sur les questions autochtones;

c) L'instance sur les questions autochtones sera composée d'un nombre égal de membres choisis par des représentants gouvernementaux et de membres choisis par des participants autochtones;

d) La composition de l'instance sur les questions autochtones devra refléter la diversité géographique et culturelle du monde, de manière équitable;

e) L'instance sur les questions autochtones devra avoir entre 20 et 30 membres;

f) L'instance sur les questions autochtones peut inviter des experts à participer à ses réunions, au cas par cas;

g) L'assemblée et l'instance sur les questions autochtones se réuniront annuellement et conjointement à Genève;

h) Le secrétariat de l'instance sur les questions autochtones pourrait avoir ses locaux au Haut-Commissariat aux droits de l'homme;

i) L'instance sur les questions autochtones proposera son propre règlement intérieur, en tenant compte de sa spécificité et de la dualité de sa composition. Les membres du bureau (président, vice-président et rapporteurs) s'acquitteront de leur mandat de manière solidaire;

j) À la fin de la phase initiale, l'idée du "modèle de l'OIT" devrait être examinée de manière approfondie, de préférence sur la base de propositions concrètes;

k) Lors de sa phase initiale, l'instance sur les questions autochtones sera financée grâce à des contributions volontaires. Par la suite, son financement proviendra du budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies.

Introduction

Historique et mandat du Groupe de travail

1. En 1998, la Commission des droits de l'homme a décidé la mise en place d'un groupe de travail spécial chargé d'étudier la création éventuelle d'une instance permanente pour les populations autochtones (résolution 1998/20) et demandé audit Groupe de travail de lui soumettre, à sa cinquante-cinquième session, un rapport accompagné de propositions. La création de ce groupe de travail spécial faisait suite à plusieurs résolutions de la Commission des droits de l'homme (1994/28, 1995/30, 1996/41, 1997/30) et de l'Assemblée générale (49/214, 50/157, 51/78, 52/108). Lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, tenue à Vienne en 1993, la création éventuelle d'une instance permanente avait été évoquée. Il en est fait état dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, où il est recommandé à l'Assemblée générale d'envisager la création d'une instance permanente dans le cadre des activités de la Décennie internationale des populations autochtones (deuxième partie, par. 32).

Consultations

2. Le Groupe de travail spécial s'est réuni à Genève du 15 au 19 février 1999 (voir E/CN.4/1999/83). Beaucoup a été fait durant cette réunion, mais les participants n'ont pas pu parvenir à un accord complet sur les procédures et les modalités d'une instance permanente. Cependant, parce qu'ont été posés les jalons d'un consensus futur, les divergences ont été réduites au point que la Commission des droits de l'homme a décidé, par sa résolution 1999/52, de reconstituer le Groupe de travail spécial pour que celui-ci puisse achever la tâche entreprise. La Commission a chargé le Président-Rapporteur de la première réunion du Groupe de travail de tenir des consultations avec les représentants aussi bien des gouvernements que des populations autochtones en vue de préparer la deuxième réunion du Groupe de travail. Afin de recueillir les vues du plus grand nombre de parties prenantes, le Président-Rapporteur a tenu ses consultations en marge de la dix-septième session du Groupe de travail sur les populations autochtones, en juillet 1999. Il a tenu des réunions à composition non limitée avec des représentants des gouvernements ainsi que du groupe des autochtones. Il a en outre rencontré plusieurs représentants et experts, à titre individuel, pour recueillir leur avis.

Recommandations

3. Le présent rapport passe en revue plusieurs questions qui doivent être résolues avant qu'une instance permanente puisse être créée. On trouvera dans le corps du rapport un certain nombre, mais en aucune façon la totalité, des vues qui ont été exprimées dans les consultations. La raison en est que le présent rapport ne se veut pas un compte rendu fidèle de toute la palette des vues exprimées au sujet de la création de l'instance permanente. Si certaines

de ces vues n'y figurent pas, cela ne signifie pas, bien entendu, que ces idées sont dépourvues d'intérêt, mais tout simplement qu'elles n'y ont pas leur place. Autrement dit, le Président-Rapporteur pense que ces idées ne peuvent pas être utilisées - actuellement - comme point de départ en vue d'un nouveau consensus.

4. Il convient d'indiquer comment le processus devrait évoluer à partir de là. Il semble souhaitable que la création d'une instance permanente passe par une phase expérimentale. Il serait utile que l'instance puisse se réunir plusieurs fois avant la fin de la Décennie internationale des populations autochtones. Le nombre des sessions à tenir restera à fixer, mais deux ou trois sessions d'une semaine pourraient permettre à la Commission des droits de l'homme et au Conseil économique et social de disposer de suffisamment d'informations pour procéder à une évaluation complète des méthodes de travail, des procédures, des objectifs et des résultats de l'instance. Cette évaluation devrait déboucher sur un ensemble de nouvelles recommandations tendant à renforcer les activités de l'instance permanente en tant que pièce maîtresse du système des Nations Unies. Il n'est pas exclu que plusieurs des idées non mentionnées dans le présent rapport se révèlent alors utiles pour résoudre les problèmes qui seront apparus dans l'intervalle.

5. Le présent rapport se veut un point de départ pour la création d'une instance permanente, et non pas un ensemble de prescriptions pour une longue durée. La raison en est que l'instance permanente, par nature, sera un organe de type complètement nouveau au sein du système des Nations Unies : il attribuera une responsabilité commune aux représentants aussi bien de gouvernements que de populations autochtones.

6. La décision de créer l'instance permanente d'abord sur une base expérimentale répond à un autre souci exprimé durant les consultations, à savoir le chevauchement possible entre l'instance et le Groupe de travail sur les populations autochtones de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme. Plusieurs représentants de gouvernements ont déclaré que la création d'une instance entraînerait l'abolition du Groupe de travail. En revanche, un certain nombre de représentants, des autochtones pour la plupart, ont estimé que l'abolition du Groupe de travail mettrait en péril les nombreuses réalisations obtenues par cet organe qui, à leurs yeux, avait fait la preuve de son utilité.

7. Même si, à proprement parler, l'examen de l'avenir du Groupe de travail sur les populations autochtones ne relève ni du mandat du Groupe de travail spécial ni de celui du Président-Rapporteur, la création de l'instance pourrait avoir des conséquences sur d'autres organes des Nations Unies s'occupant de ce domaine. Pour ne pas préjuger de l'efficacité de l'un ou de l'autre des organes concernés, il conviendrait de procéder à leur évaluation complète. C'est pour cette raison qu'une phase expérimentale, au cours de laquelle se développerait l'instance permanente, donnerait suffisamment de temps pour procéder à une évaluation exhaustive des avantages comparatifs du Groupe de travail et de l'instance permanente. Les questions de savoir si les deux organes devraient être conservés, s'ils devraient fusionner ou s'il n'y a de place que pour l'un d'entre eux peuvent être tranchées au mieux grâce à une évaluation de leurs mérites et contributions respectifs.

8. Certains participants ont proposé que les réunions du Groupe de travail et de l'instance se tiennent l'une après l'autre, tandis que d'autres ont estimé que les membres du Groupe de travail devraient automatiquement devenir des membres consultatifs de l'instance. Cette dernière proposition semble laisser entendre que le Groupe de travail devrait se muer en l'instance.

9. La période expérimentale proposée pour l'instance a des conséquences sur sa phase initiale. Ces aspects seront examinés plus loin.

RECOMMANDATION I

L'instance devrait être créée pour une période expérimentale dont la durée pourrait être comprise entre un et trois ans.

RECOMMANDATION II

Si la Commission des droits de l'homme et le Conseil économique et social décident de créer l'instance et de maintenir, du moins pour le moment, le mandat du Groupe de travail sur les populations autochtones, l'instance et le Groupe de travail pourraient tenir leurs réunions l'une après l'autre.

I. MANDAT DE L'INSTANCE

10. De nombreuses délégations ont estimé que les questions les plus importantes portaient sur le mandat et les tâches de l'instance. Les principales divergences portaient sur la question de savoir si l'instance devrait se limiter à une "approche fondée sur le respect des droits" ou si elle devrait être dotée d'un mandat plus vaste ("fondé sur le Conseil économique et social"). De toute évidence, la réponse à cette question a une incidence sur la place de l'instance au sein du système.

11. Certes, les questions évoquées dans le paragraphe précédent ont manifestement une certaine importance, mais il ne faut pas pour autant en surestimer les conséquences pratiques. Aujourd'hui, la notion de "droits de l'homme" est vaste. Nombre des questions qui sont d'ordinaire traitées dans différentes instances au sein du système des Nations Unies peuvent être abordées sous l'angle des droits (de l'homme). C'est ainsi que les problèmes relatifs aux soins de santé, à l'éducation et à l'alimentation peuvent être traités au sein de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et du Programme alimentaire mondial (PAM). Toutefois, si ces questions sont définies de manière quelque peu différente, à savoir dans leurs rapports avec le droit à la vie, le droit à la santé, le droit à l'éducation et le droit à l'alimentation, alors la compétence de la Commission des droits de l'homme devient évidente.

12. De fait, toutes les questions sociales et économiques ont un lien évident avec les droits (de l'homme), de même que l'exercice des droits (de l'homme) est clairement et incontestablement lié aux questions

(de développement) sociales et économiques. Par conséquent, la divergence évoquée au paragraphe 10 est une question de point de départ plutôt que de principe.

13. D'aucuns soutiennent que le mandat du Groupe de travail spécial émane de la Commission des droits de l'homme et que, partant, la principale préoccupation du Groupe de travail spécial et de l'instance permanente devrait porter sur des questions relatives aux droits de l'homme. Compte tenu de l'ordre du jour grandissant de la Commission et des conclusions de la première réunion du Groupe de travail spécial, il est clair qu'un consensus aura plus de chance de se dégager si l'instance permanente est dotée d'un mandat étendu plutôt que d'un mandat limité.

14. Plusieurs représentants autochtones ont estimé que le règlement des différends devrait faire partie du mandat de l'instance, notamment dans les cas où des différends surgissent entre les États et les populations autochtones. Mais pour des raisons tenant autant de la procédure que des questions de fond, la plupart sinon la totalité des représentants des gouvernements s'y sont opposés. L'argument lié à la procédure, à savoir qu'un tel mandat serait en contradiction avec la Charte des Nations Unies (chap. VI et VII), amène à conclure que cette mesure ne saurait être prise sans la participation (et l'aval) des principaux organes directeurs de l'Organisation des Nations Unies. Étant donné que cela retarderait inévitablement la création de l'instance permanente et pourrait même en sonner le glas, une telle mesure ne devrait pas être envisagée pour l'instant.

15. Une autre question est liée à la nature de l'instance permanente : étant donné que celle-ci traitera de toutes les questions ayant un impact sur la vie des individus, des peuples et des communautés autochtones, une approche purement thématique sera sans doute peu adaptée pour faire face à l'ensemble des questions en jeu.

16. Compte tenu des arguments développés et des conclusions formulées aussi bien à la première réunion du Groupe de travail spécial que durant les consultations, l'opinion majoritaire semble être que le mandat de l'instance devrait être étroitement lié à celui du Conseil économique et social, tel que défini dans la Charte des Nations Unies.

RECOMMANDATION III

Le mandat de l'instance permanente devrait être inspiré de celui du Conseil économique et social (Art. 62 et 63 de la Charte des Nations Unies).

RECOMMANDATION IV

La notion d'approche fondée sur le respect des droits pourrait être ajoutée, pour autant qu'elle ne soit pas exclusive.

II. UN ORGANE CONSULTATIF OU DÉCISIONNEL, ET LA QUESTION DU VOTE

17. Le processus décisionnel a fait l'objet d'un débat long et intéressant. Les problèmes évoqués sont si étroitement liés qu'il faut traiter de ces questions dans un chapitre distinct du présent rapport. En dépit des

divergences de vues, il semble possible, sur la base des consultations, d'arriver à une formule de compromis qui tienne compte de la plupart des arguments avancés.

18. Les questions de savoir comment parvenir à des décisions, quelles décisions devraient être prises et dans quel but sont intrinsèquement liées à la nature de l'instance.

19. Étant donné qu'il est impossible de rendre compte de tout le débat, le présent rapport se bornera à donner un bref résumé des vues exprimées.

20. La quasi-totalité des représentants autochtones se sont prononcés pour la création de l'instance permanente en tant qu'organe de décision. La grande majorité des représentants des gouvernements ont émis de sérieuses réserves au sujet d'une telle approche, faisant valoir que les décisions prises par l'instance pourraient être lourdes de conséquences dans des domaines sans rapport avec les questions autochtones et avoir des incidences financières. Des décisions ayant de telles conséquences et incidences devront être entérinées par d'autres organes (le Conseil économique et social et la Cinquième Commission de l'Assemblée générale, par exemple) au sein desquels les peuples autochtones ne sont pas représentés. Aussi, en revendiquant un rôle de décision, l'instance pourrait très bien devenir un "tigre de papier".

21. Étant donné que l'instance permanente sera vraisemblablement un organe au sein duquel des représentants de gouvernements et de peuples autochtones siègent sur un pied d'égalité - ou sur une base équitable - il a été estimé que des difficultés pourraient surgir si les décisions devaient être prises à la suite d'un vote.

22. Il a été indiqué qu'en matière de processus décisionnel une distinction devrait être faite entre les questions de fond et les questions de procédure. On trouvera ci-après quelques observations sur les questions de procédure (le règlement intérieur du Conseil économique et social s'applique-t-il ? Comment deux règlements intérieurs différents pourraient-ils être élaborés ?).

23. Sur la base des consultations, on peut proposer une solution de compromis quant aux questions en suspens. Cette solution de compromis ne devrait pas être considérée comme la seule possibilité, mais plutôt comme une indication de la direction à prendre pour trouver une formule acceptable par tous. Sur cette question particulière, il est utile de réaffirmer que l'instance devrait être créée selon des modalités suffisamment souples pour, le cas échéant, être adaptées à l'évolution de la situation. Après une évaluation exhaustive de la première phase expérimentale, on pourrait facilement procéder à des adaptations de façon à permettre à l'instance d'avoir un impact maximal sur les questions autochtones.

RECOMMANDATION V

a) L'instance permanente devrait être créée en tant qu'organe consultatif sur les questions autochtones;

b) L'organe (les organes) de tutelle ne devraient pas prendre des décisions concernant les questions autochtones sans solliciter l'avis de l'instance;

c) L'instance permanente peut donner un avis sur toutes les questions relevant du mandat du Conseil économique et social et ayant un rapport direct ou indirect avec les questions autochtones;

d) Les décisions relatives aux questions de fond, c'est-à-dire les avis donnés à l'organe (aux organes) de tutelle, seront prises sans vote;

e) L'instance peut prendre des décisions relatives à son propre fonctionnement à la majorité simple ou des deux tiers.

III. LA PLACE DE L'INSTANCE PERMANENTE AU SEIN DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES

24. Comme dans le cas du mandat de l'instance, deux opinions apparaissent clairement quant à la place de l'instance permanente au sein du système des Nations Unies. Les tenants de l'une - minoritaire - préfèrent nettement que l'instance permanente soit créée en tant qu'organe relevant de la Commission des droits de l'homme. Les tenants de la seconde opinion estiment que les questions en jeu sont d'une nature plus globale et que par conséquent l'instance permanente devrait relever directement du Conseil économique et social. Un certain nombre de représentants autochtones ont estimé que l'instance devrait avoir un statut encore plus élevé au sein du système des Nations Unies.

25. Certaines délégations gouvernementales ont estimé qu'étant donné que le mandat du Groupe de travail spécial émanait de la Commission l'instance ne pouvait en aucun cas relever directement du Conseil économique et social. Toutefois, vu que le Conseil devra dans tous les cas décider de la création de l'instance permanente, on peut s'interroger sur le bien-fondé d'un tel raisonnement.

26. Étant donné que nombre des questions traitées au sein du Conseil économique et social ainsi que les activités des commissions techniques du Conseil ont un rapport direct avec les questions autochtones, il semble raisonnable de faire de l'instance un organe subsidiaire direct du Conseil économique et social.

27. Comme déjà indiqué, l'instance permanente sera vraisemblablement un organe consultatif. Par conséquent, il semble difficile d'en faire une nouvelle commission technique du Conseil économique et social, comme demandé par plusieurs délégations.

28. L'opinion majoritaire selon laquelle l'instance devrait comprendre des représentants aussi bien des gouvernements que des populations autochtones peut être assimilée à un rejet de l'idée de faire de l'instance une commission technique du Conseil économique et social. Par sa nature distincte, l'instance sera (probablement) le premier organe des Nations Unies ayant une "composition

mixte". Cette nature particulière amène à conclure que l'instance ne devrait pas être créée en tant qu'"organe apparenté" aux organes plus traditionnels des Nations Unies.

29. Même dans l'hypothèse où l'instance serait un organe subsidiaire du Conseil économique et social, il reste à résoudre la question relative à ses relations avec d'autres organes subsidiaires du Conseil. L'instance, en tant qu'organe subsidiaire du Conseil, pourrait être appelée à donner des avis à celui-ci par l'intermédiaire ou avec le concours des commissions techniques et autres. De même, on devra trancher la question de savoir si le statut d'organe subsidiaire du Conseil empêcherait dans tous les cas l'instance de donner des avis directement aux autres organes subsidiaires.

30. De toute évidence, si le Conseil venait à demander à l'instance un avis direct sur une question à l'étude, l'instance devrait être autorisée à donner cet avis directement. Par ailleurs, chacune des commissions techniques devrait pouvoir solliciter un avis direct auprès de l'instance, ne serait-ce que pour s'acquitter plus efficacement de sa mission propre.

31. Dans les cas où il n'est pas demandé à l'instance de donner un avis mais où l'instance elle-même juge important de faire connaître ses observations, la question de "l'itinéraire" dudit avis n'est pas aisée à résoudre. Il semble que l'instance elle-même soit mieux placée pour apprécier l'opportunité de faire connaître ses vues directement au Conseil économique et social ou par l'intermédiaire de l'une des commissions techniques.

32. Beaucoup dépendra de la pratique que suivra l'instance et il n'est pas déraisonnable de laisser cette question en suspens pour l'instant. On pourra revenir sur toutes ces questions durant l'évaluation de la phase initiale.

RECOMMANDATION VI

a) L'instance permanente devrait être créée en tant qu'organe consultatif auprès du Conseil économique et social;

b) Elle pourra exercer son rôle consultatif soit directement soit indirectement (c'est-à-dire par l'intermédiaire de l'un quelconque des organes subsidiaires du Conseil économique et social);

c) Si l'avis est demandé expressément par le Conseil économique et social ou l'un de ses organes subsidiaires, il sera donné à l'organe dont le nom figure sur la demande;

d) Si l'avis est de l'initiative de l'instance permanente, il sera donné au Conseil économique et social et/ou aux organes subsidiaires du Conseil que l'instance juge appropriés;

e) L'instance peut envoyer ses avis à un ou plusieurs organes subsidiaires du Conseil économique et social;

f) S'agissant des questions relatives à son propre fonctionnement, l'instance, si nécessaire ou le cas échéant, envoie des projets de décision directement au Conseil économique et social, pour approbation.

IV. FORMAT (NOM, COMPOSITION, STATUTS) DE L'INSTANCE

Généralités

33. De nombreuses questions techniques relatives à la structure de l'instance devront être résolues. Si bon nombre d'entre elles peuvent sembler insignifiantes, elles n'en pourraient pas moins être lourdes de conséquences pour les possibilités de créer l'instance. Aussi faut-il traiter de ces questions dans le détail. On trouvera ci-après un certain nombre de propositions de nature à accroître les chances et les possibilités de créer l'instance. Parallèlement, et pour mieux associer toutes les parties intéressées, nombre des questions de procédure devraient être traitées de manière plus approfondie par l'instance elle-même. Les choix à faire après la phase initiale et l'évaluation de celle-ci seraient grandement facilités par l'existence d'un processus décisionnel au sein de l'instance elle-même, qui pourrait, en faisant preuve d'imagination, exploiter la somme d'idées émises durant les consultations.

Nom de l'instance

34. Il y a eu dans le passé des débats longs et, de prime abord, plutôt d'ordre sémantique sur l'utilisation de l'expression "populations autochtones" par opposition à "peuples autochtones". Il ne faudrait pas minimiser l'importance des conséquences de l'utilisation de l'une ou de l'autre expression. Une solution n'a pas encore été trouvée mais on pourrait contourner ce problème en appelant l'instance "instance permanente sur les questions autochtones". À cet égard, il est utile de rappeler qu'à la Commission des droits de l'homme le point pertinent de l'ordre du jour est intitulé "Questions autochtones".

Comment arrêter la composition de l'instance

35. Durant les consultations, la question de savoir comment arrêter la composition de l'instance a été soulevée. Des propositions ont été faites quant au nombre des membres, à leur statut de représentation et à la possibilité de donner un statut égal aux représentants des gouvernements, aux représentants autochtones et aux experts.

36. La conclusion générale à laquelle ont abouti les discussions est qu'une assemblée sur les questions autochtones devrait élire ou désigner les membres de l'instance sur les questions autochtones. Cette assemblée pourrait comprendre des représentants des gouvernements des États Membres de l'Organisation des Nations Unies et d'observateurs tels que la Suisse, le Saint-Siège et l'Organisation de libération de la Palestine, ainsi que d'organisations autochtones. On pourrait inviter les représentants autochtones en recourant à la procédure actuellement suivie lorsqu'il s'agit d'inviter des organisations et des particuliers à participer aux activités des groupes de travail de la Commission des droits de l'homme.

37. Durant les premiers jours, l'Assemblée devra examiner les modalités de l'élection ou de la désignation des membres de l'instance, en tenant compte des points suivants :

a) Il devrait y avoir un nombre égal de représentants des gouvernements et de représentants autochtones;

b) Les représentants des gouvernements éliraient ou désigneraient leurs représentants et les autochtones en feraient de même;

c) Les membres de l'instance siégeraient à titre personnel, mais, collectivement, les deux types de membres représenteraient le groupe qui les avait choisis;

d) Les membres représentant chaque groupe représenteraient celui-ci dans son ensemble.

38. Cela signifierait que chaque groupe régional d'États élirait ou désignerait un nombre de membres à déterminer (par exemple selon une répartition semblable à celle des membres du Conseil économique et social), tandis que les peuples autochtones désigneraient leurs représentants en suivant ou non le même groupe régional. Il convient de noter que des propositions ont été faites concernant la répartition des peuples autochtones en fonction des groupes suivants : groupe de l'Europe septentrionale, de l'Amérique du Nord et de l'Arctique; groupe de l'Asie septentrionale (notamment avec les peuples autochtones russophones); groupe de l'Amérique latine; groupe du Pacifique Sud, comprenant l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les pays du Pacifique Sud; groupe africain; enfin, groupe asiatique. La composition de ces groupes (ou d'autres groupes) devrait être définie par les représentants autochtones eux-mêmes.

39. De même, la répartition des sièges parmi les différents groupes autochtones régionaux devrait être arrêtée par les représentants autochtones. La question relative au nombre des membres a été examinée.

Nombre des membres et composition du bureau

40. Il est clairement apparu que le nombre des membres de l'instance ne devrait être ni trop élevé (des questions de coût, d'efficacité et d'utilité se poseraient) ni trop bas (la représentation des régions pourrait être mise en danger). Il semble logique de choisir un chiffre compris entre 20 et 30. Pour favoriser une approche équitable, on pourrait envisager que les deux groupes – représentants des gouvernements et représentants autochtones – coprésident l'instance. Bien que certains représentants des gouvernements, invoquant des motifs juridiques, se soient opposés à la création de l'instance sur la base d'un "statut égal", ils étaient moins gênés par un "statut équitable". D'autres postes du bureau, notamment ceux de vice-président et de rapporteur, devraient également être occupés conjointement par des membres des deux groupes.

41. Le mandat des membres devrait durer un certain nombre d'années (deux, trois ou quatre). Il a été proposé de limiter le mandat des membres, de manière à obtenir un bon dosage d'expérience et "d'idées neuves". Étant donné que la limitation des mandats semble être la tendance au sein du système des Nations Unies, cette idée mérite d'être étudiée avec soin.

Observateurs auprès de l'instance

42. De nombreuses suggestions ont été faites quant à la possibilité de nommer des observateurs auprès de l'instance. L'une d'elles était que les membres du Groupe de travail sur les populations autochtones devraient être automatiquement nommés observateurs auprès de l'instance. D'aucuns s'y sont opposés, faisant valoir que les observateurs devraient être invités en fonction de la question à examiner : lorsqu'il s'agirait des soins de santé traditionnels, des observateurs de l'OMS et de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) pourraient être invités. Si c'est l'éducation qui est à l'ordre du jour, des observateurs de l'UNESCO et de l'UNICEF devraient être invités. Par ailleurs, il a été estimé que les relations entre le Groupe de travail sur les populations autochtones et l'instance pourraient être structurées différemment, par exemple en organisant des réunions des deux organes l'une après l'autre (voir recommandation II).

Comment organiser les réunions

43. Après la première session de l'Assemblée (c'est-à-dire les membres de l'instance, auxquels s'ajoutent les observateurs) qui ferait office d'"assemblée constituante", l'instance devrait avoir tous les ans une session "ouverte" à laquelle tous les participants seraient conviés, selon la pratique suivie par la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme. Toutefois, à l'instar de la Sous-Commission, l'instance devrait pouvoir tenir des séances privées.

44. L'instance - ou son bureau - devrait pouvoir tenir des réunions à des intervalles réguliers, par exemple tous les quatre ou six mois, afin de traiter de questions urgentes et de questions de procédure.

Règlement intérieur

45. Dans les recommandations V e) et VI f), il est proposé que l'instance puisse examiner et arrêter son propre règlement intérieur. Dans plusieurs autres parties du rapport, il est dit que la responsabilité du fonctionnement de ce nouveau type d'organe incombe clairement à l'instance (et à l'assemblée). L'idée générale est que les gouvernements et les autochtones devraient pouvoir coopérer de manière constructive, afin d'enrichir le débat sur les questions autochtones dans tout le système des Nations Unies. Le but étant ainsi fixé, de nombreuses voix se sont élevées pour souligner que l'instance ne devrait pas recevoir d'instructions quant à la manière de s'acquitter de son mandat mais qu'elle devrait plutôt avoir la responsabilité d'organiser ses propres travaux.

Questions financières et lieu des réunions

46. Tout au long du présent rapport, on a souligné le caractère novateur et l'importance de la phase initiale de ce nouvel organe. Au cours des consultations, certaines délégations ont dit leur hostilité à la création de l'instance pour des raisons financières. Ces délégations trouvent déjà considérable le montant des dépenses afférentes au Groupe de travail sur les populations autochtones et au Groupe de travail sur le projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Il faut admettre

que les coûts de l'instance pourraient être très élevés (coûts d'une ou de deux semaines de conférence, frais de voyage des membres, frais de subsistance, coûts du secrétariat, documentation).

47. Pour ne pas entraîner des frais de voyage supplémentaires (pour le secrétariat) et dans le souci de limiter dans toute la mesure possible les dépenses de personnel supplémentaires, il serait souhaitable d'organiser les réunions de l'instance et de l'assemblée à l'Office des Nations Unies à Genève. L'équipe du projet autochtone, qui est chargée d'organiser les réunions du Groupe de travail sur les populations autochtones et des deux groupes de travail de la Commission sur les questions autochtones ainsi que de coordonner les questions autochtones au sein du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, et qui a une vaste expérience de la coopération à l'échelle du système sur cette question, serait très bien placée pour assurer le service de l'assemblée et de l'instance. Il ne devrait donc pas être nécessaire de créer tout un secrétariat. Bien entendu, on devrait envisager une augmentation du personnel dans cette petite partie du secrétariat.

48. Les dépenses globales de l'instance (y compris les dépenses de conférence et de documentation) pourraient ainsi être limitées à 400 000-600 000 dollars par an. Or, cette somme reste considérable, compte tenu de la situation financière précaire de l'Organisation des Nations Unies. C'est pour cette raison qu'il a été proposé de financer la phase initiale de l'instance à l'aide de contributions volontaires, dans le cadre des activités de la Décennie.

49. Étant donné que d'autres décisions relatives à l'instance - et au Groupe de travail sur les populations autochtones - devront être prises vers la fin de la Décennie, en 2004, cela permettrait d'assurer le fonctionnement de l'instance pendant ses cinq premières années. Lorsque l'instance se réunira annuellement (si une telle décision est prise), la logique voudra que ses activités soient financées à l'aide du budget ordinaire.

L'approche de rechange : le "modèle de l'OIT"

50. Enfin, une question de procédure reste à résoudre. En effet, un certain nombre de pays ont proposé une structure différente pour obtenir la participation des représentants autochtones, sur le modèle de la participation des travailleurs et des employeurs aux délibérations de l'Organisation internationale du Travail. L'idée serait de constituer des délégations nationales ayant une "partie gouvernementale" et une "partie autochtone".

51. Bien que cette idée ait des mérites certains, plusieurs représentants gouvernementaux et autochtones ont émis de sérieuses réserves. Ils ont estimé que cette approche pourrait conduire à l'exclusion de personnes et d'organisations (et de peuples) qui ne sont pas considérés comme étant "autochtones". De surcroît, les gouvernements pourraient, en arrêtant la composition de leurs délégations, essayer de choisir des personnes qui sont favorables à la ligne gouvernementale.

52. Les tenants du "modèle de l'OIT" ont soutenu que plusieurs règles ou principes visant à exclure de telles pratiques pourraient être définis. Étant donné l'hostilité à ce modèle, il serait souhaitable d'étudier la question

plus avant durant la phase initiale de l'instance et de l'examiner sous tous les angles au moment de l'évaluation de cette phase initiale. Les gouvernements ayant proposé cette approche souhaiteront peut-être formuler des propositions durant les premières sessions de l'instance.

RECOMMANDATION VII

a) Les décisions sur les questions de procédure, notamment celles qui concernent le nom, ne devraient être prises que pour la période initiale;

b) Au cours de cette phase initiale, il sera demandé à une assemblée sur les questions autochtones d'élire ou de désigner une instance permanente sur les questions autochtones;

c) L'instance sur les questions autochtones sera composée d'un nombre égal de membres choisis par des représentants gouvernementaux et de membres choisis par des participants autochtones;

d) La composition de l'instance sur les questions autochtones devra refléter la diversité géographique et culturelle du monde, de manière équitable;

e) L'instance sur les questions autochtones devra avoir entre 20 et 30 membres;

f) L'instance sur les questions autochtones peut inviter des experts à participer à ses réunions, au cas par cas;

g) L'assemblée et l'instance sur les questions autochtones se réuniront annuellement et conjointement à Genève;

h) Le secrétariat de l'instance sur les questions autochtones pourrait avoir ses locaux au Haut-Commissariat aux droits de l'homme;

i) L'instance sur les questions autochtones proposera son propre règlement intérieur, en tenant compte de sa spécificité et de la dualité de sa composition. Les membres du bureau (président, vice-président et rapporteurs) s'acquitteront de leur mandat de manière solidaire;

j) À la fin de la phase initiale, l'idée du "modèle de l'OIT" devrait être examinée de manière approfondie, de préférence sur la base de propositions concrètes;

k) Lors de sa phase initiale, l'instance sur les questions autochtones sera financée grâce à des contributions volontaires. Par la suite, son financement proviendra du budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies.



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/AC.47/2000/2
16 December 1999

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Пятьдесят шестая сессия

Межсессионная специальная рабочая группа

открытого состава по созданию постоянного

форума коренных народов

Женева, 14-23 февраля 2000 года

Пункт 4 предварительной повестки дня

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ВОЗМОЖНОМУ СОЗДАНИЮ ПОСТОЯННОГО
ФОРУМА КОРЕННЫХ НАРОДОВ

Рабочий документ о консультациях, проведенных Председателем-докладчиком первого совещания межсессионной специальной рабочей группы открытого состава по созданию постоянного форума коренных народов, представленный в соответствии с резолюцией 1999/52 Комиссии по правам человека

Исполнительное резюме и рекомендации

Настоящий доклад содержит ряд рекомендаций, сформулированных по итогам консультаций с представителями правительств, коренных народов и экспертами, которые были проведены Председателем-докладчиком межсессионной специальной рабочей группы открытого состава по созданию постоянного форума коренных народов. По всем важным вопросам, касающимся постоянного форума, общей позиции выработать не удалось. По ряду вопросов мнения сильно разошлись. Председатель-докладчик видел

свою задачу в выработке компромиссных рекомендаций ради достижения консенсуса. Возможно, сразу такого консенсуса достичь не удастся. В ходе консультаций стало очевидным, что не получится найти "единое решение" по ряду неурегулированных вопросов.

Именно по этой причине самой важной рекомендацией настоящего доклада является предложение создать постоянный форум на испытательный срок в два или три года. Затем после обстоятельной оценки методов работы, результатов, процедур и опыта за этот период можно будет принять более определенные решения.

РЕКОМЕНДАЦИЯ I

Следует создать форум на испытательный период. Его продолжительность может составлять от одного до трех лет.

РЕКОМЕНДАЦИЯ II

Если Комиссия по правам человека и Экономический и Социальный Совет примут решение о создании форума и о сохранении, по крайней мере на какое-то время, мандата Рабочей группы по коренным народам, этот форум и Рабочая группа могли бы работать "в связке".

РЕКОМЕНДАЦИЯ III

Мандат постоянного форума следует разработать по образцу мандата Экономического и Социального Совета (статьи 62 и 63 Устава Организации Объединенных Наций).

РЕКОМЕНДАЦИЯ IV

Правозащитный аспект может быть добавлен, если только он не будет носить исключительного характера.

РЕКОМЕНДАЦИЯ V

а) Постоянный форум следует создать в качестве консультативного органа по вопросам коренных народов.

b) Вышестоящий орган (вышестоящие органы) не должен принимать решений по вопросам коренных народов без консультаций с форумом.

c) Постоянный форум может давать консультации по всем вопросам в рамках мандата Экономического и Социального Совета, которые прямо или косвенно связаны с проблематикой коренных народов.

d) Решения по вопросам существа – т.е. рекомендации в адрес вышестоящего органа (вышестоящих органов) – должны приниматься без голосования.

e) Форум может принимать решения относительно собственной процедуры простым или квалифицированным (две трети голосов) большинством.

РЕКОМЕНДАЦИЯ VI

a) Постоянный форум следует создать в качестве консультативного органа Экономического и Социального Совета.

b) Он может осуществлять свои консультативные функции прямо либо косвенно (т.е. через любые другие вспомогательные органы Экономического и Социального Совета).

c) Если консультация запрашивается непосредственно Экономическим и Социальным Советом или одним из его вспомогательных органов, то она предоставляется органу, указанному в запросе.

d) Если форум сам выступает с инициативой рекомендации, то она должна адресоваться Экономическому и Социальному Совету и/или таким вспомогательным органам Совета, которые форум посчитает надлежащими.

e) Форум может направлять свои консультативные заключения одному или более вспомогательным органам Экономического и Социального Совета.

f) По вопросам собственной процедуры, если это необходимо и/или целесообразно, форум должен направлять проекты решений непосредственно Экономическому и Социальному Совету для утверждения.

РЕКОМЕНДАЦИЯ VII

a) Решения по процедурным вопросам, по таким вопросам, как название, должны приниматься только на первоначальный период.

b) В ходе этого первоначального периода следует обратиться к Ассамблее по вопросам коренных народов с просьбой избрать/выбрать членов Постоянного форума по вопросам коренных народов.

c) Форум по вопросам коренных народов должен состоять из равного числа членов, избранных представителями правительств и коренных народов.

d) Состав Форума по вопросам коренных народов должен справедливо отражать географическое и культурное многообразие населения мира.

e) В состав Форума по вопросам коренных народов должно входить от 20 до 30 членов.

f) Форум по вопросам коренных народов может по своему усмотрению приглашать экспертов для участия в своих заседаниях.

g) Ассамблея и Форум по вопросам коренных народов должны ежегодно и совместно проводить свои сессии в Женеве.

h) Секретариат Форума по вопросам коренных народов может быть расположен в Управлении Верховного комиссара по правам человека.

i) Форум по вопросам коренных народов должен предложить собственные правила процедуры с учетом своей специфики и представительства двух сторон в своем членском составе. Должностные лица (Председатель, заместитель Председателя и докладчики) должны выполнять свои полномочия совместно.

j) По завершении первоначального этапа должно состояться всестороннее рассмотрение предложения об использовании "модели МОТ" предпочтительно на основании конкретных соображений.

k) На первоначальном этапе Форум по вопросам коренных народов должен финансироваться за счет добровольных взносов. В дальнейшем его финансирование должно производиться из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций.

Введение

Предыстория и мандат Рабочей группы

1. В 1998 году Комиссия по правам человека создала специальную рабочую группу, которой было поручено изучить возможность создания постоянного форума коренных народов (резолюция 1998/20), а также представить свой доклад, включая предложения, на пятьдесят шестой сессии Комиссии. О создании этой специальной рабочей группы речь шла в ряде резолюций Комиссии по правам человека (1994/28, 1995/30, 1996/41, 1997/30) и Генеральной Ассамблеи (49/214, 50/157, 51/78, 52/108). Возможность создания постоянного форума обсуждалась на Всемирной конференции по правам человека в Вене в 1993 году. Это обсуждение нашло свое отражение в Венской декларации и Программе действий, в которых Генеральной Ассамблее рекомендовалось рассмотреть вопрос о создании постоянного форума в рамках мероприятий Международного десятилетия коренных народов мира. (Часть II, пункт 32).

Консультации

2. Специальная рабочая группа провела свою сессию в Женеве 15-19 февраля 1999 года (см. E/CN.4/1999/83). На сессии была проведена большая работа, но участники не смогли прийти к полному согласию по вопросам процедуры и характера постоянного форума. Однако благодаря определению "кирпичиков будущего консенсуса" различия удалось сблизить настолько, что Комиссия по правам человека в своей резолюции 1999/52 приняла решение вновь учредить специальную рабочую группу для завершения поставленной задачи. Комиссия поручила Председателю-докладчику первой рабочей группы провести консультации с представителями правительств и коренных народов, с тем чтобы подготовить вторую сессию рабочей группы. Для того чтобы учесть мнения возможно более широкого круга заинтересованных сторон, консультации были проведены в ходе семнадцатой сессии Рабочей группы по коренным народам в июле 1999 года. Председатель-докладчик провел заседания открытого состава с представителями правительств и делегатов коренных народов. Кроме того, он отдельно встретился с рядом представителей и экспертов, с тем чтобы ознакомиться с их мнениями.

Рекомендации

3. В настоящем докладе обсуждается ряд вопросов, которые необходимо решить, с тем чтобы стало возможным создание постоянного форума. Основная часть доклада содержит некоторые – хотя, конечно же, не все – точки зрения, которые были выражены в ходе

консультаций. Дело в том, что в задачу настоящего доклада не входит возможно более полное отражение всех точек зрения относительно создания постоянного форума. Если некоторые из позиций не нашли в нем своего отражения, это отнюдь не означает, что они не заслуживают интереса. Это лишь значит, что они "не вписываются" в общий контекст; иными словами, с точки зрения Председателя-докладчика, эти предложения не могут быть использованы, по крайней мере в настоящее время, в качестве "кирпичиков" зарождающегося консенсуса.

4. Необходимо сказать о том, каким образом процесс должен продолжаться в дальнейшем. Представляется целесообразным, чтобы процесс создания постоянного форума включал в себя испытательный период. Было бы полезно, чтобы форум мог несколько раз собраться до окончания Международного десятилетия коренных народов мира. Решение о количестве сессий еще предстоит принять, но две или три сессии продолжительностью в одну неделю позволили бы Комиссии по правам человека и Экономическому и Социальному Совету получить достаточную информацию для проведения полной оценки методов работы, процедур, целей и результатов форума. Результатом такой оценки стала бы выработка дальнейших рекомендаций по укреплению деятельности постоянного форума в качестве одного из краеугольных камней системы Организации Объединенных Наций. Не исключено, что ряд предложений, которые не вошли в настоящий доклад, смогут на этом этапе помочь решению проблем, которые появятся к тому времени.

5. Настоящий доклад задуман как отправная точка для запуска процесса создания постоянного форума, а не как свод предписаний на более длительный период времени. Дело в том, что постоянный форум по своему характеру будет органом совершенно нового типа в рамках системы Организации Объединенных Наций: в нем общая ответственность будет возложена на представителей правительств и представителей коренных народов.

6. Еще одним аргументом в пользу создания постоянного форума первоначально на экспериментальной основе является выраженная в ходе консультаций обеспокоенность относительно возможного дублирования между форумом и Рабочей группой по коренным народам Подкомиссии по поощрению и защите прав человека. Ряд представителей правительств утверждали, что в случае создания форума необходимо упразднить Рабочую группу. С другой стороны, ряд представителей, в основном коренных народов, заявили, что упразднение Рабочей группы по коренным народам поставит под угрозу многочисленные достижения этого органа, который, с их точки зрения, доказал свою высокую эффективность.

7. Хотя, строго говоря, рассмотрение будущего Рабочей группы по коренным народам не входит в мандат ни специальной рабочей группы, ни Председателя-докладчика, создание форума может иметь последствия для других органов Организации Объединенных Наций, действующих в этой сфере. Чтобы не оценивать эффективность какого-либо из затрагиваемых органов заранее, необходимо провести их детальную оценку. По этой причине создание форума с испытательным сроком даст возможность тщательно проанализировать дополнительную ценность как Рабочей группы по коренным народам, так и постоянного форума. Вопрос о том, как действовать дальше: сохранить оба органа, объединить их или оставить только один из них, лучше всего решить после оценки их достижений и вклада.

8. Некоторые делегаты предложили проводить заседания Рабочей группы и форума "сообща", тогда как другие предложили, чтобы члены Рабочей группы по коренным народам автоматически стали членами форума с консультативным статусом. Это последнее предложение, как представляется, подразумевает, что Рабочую группу по коренным народам следует преобразовать в форум.

9. Предложенный для создания форума испытательный срок имеет определенные последствия для первоначального этапа его работы. Эти аспекты будут рассмотрены ниже.

РЕКОМЕНДАЦИЯ I

Форум должен быть создан с испытательным сроком. Продолжительность этого этапа может составлять от одного года до трех лет.

РЕКОМЕНДАЦИЯ II

Если Комиссия по правам человека и Экономический и Социальный Совет примут решение о создании форума и о сохранении, по крайней мере в какое-то время, мандата Рабочей группы по коренным народам, этот форум и Рабочая группа по коренным народам могли бы работать "в связке".

I. МАНДАТ ФОРУМА

10. Многие делегации считали, что самые важные вопросы касаются мандата и задач форума. Мнения разошлись прежде всего по вопросу о том, следует ли форуму ограничиться "правозащитным подходом" или же он должен получить более широкий мандат ("по подобию ЭКОСОС"). Ответ на этот вопрос со всей очевидностью определяет то место, которое следует отвести форуму в рамках системы ООН.

11. Хотя вопросы, упомянутые в предыдущем пункте, безусловно, имеют известное значение, не следует переоценивать их последствий в практическом плане. В настоящее время концепция "прав человека" широка. Многие вопросы, обычно и по традиции рассматриваемые различными органами системы Организации Объединенных Наций, могут быть оценены и с позиций правозащитного подхода. Проблемами здравоохранения, образования и снабжения продовольствием, например, занимаются Всемирная организация здравоохранения, Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Детский фонд Организации Объединенных Наций, Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций и Мировая продовольственная программа. Но если несколько по-иному определить эти вопросы как относящиеся к праву на жизнь, праву на здоровье, праву на образование и праву на питание, то здесь явно можно вести речь о компетенции Комиссии по правам человека.

12. Так, все социальные и экономические проблемы имеют четкую связь с правами (человека), равно как и осуществление прав (человека) очевидно и несомненно связано с социальными и экономическими проблемами (развития). Расхождение, упомянутое в пункте 10, таким образом, сводится к выбору отправной точки, а не принципиальному вопросу.

13. Порой приводится довод о том, что специальная рабочая группа получила свой мандат от Комиссии по правам человека, в связи с чем специальная рабочая группа и постоянный форум должны сконцентрировать свое внимание на вопросах, касающихся прав человека. С учетом расширения повестки дня Комиссии и результатов работы первой сессии специальной рабочей группы, становится очевидным, что консенсус будет достигнут скорее на основе широкого, а не узкого мандата постоянного форума.

14. Ряд представителей коренных народов выразили пожелание включить в мандат форума урегулирование конфликтов, особенно в тех случаях, когда такие конфликты возникают между государствами и коренными народами. Если не все, то большинство представителей правительств выступили против этого предложения как по процедурным,

так и по материальным соображениям. Согласно процедурному возражению, такой мандат будет противоречить Уставу Организации Объединенных Наций (главы VI и VII), в связи с чем такое решение не может быть принято без участия основных директивных органов Организации Объединенных Наций (или без их согласия). Поскольку это неизбежно приведет к затягиванию создания постоянного форума и даже может привести к тому, что от создания форума вообще придется отказаться, подобного рода шаги в настоящее время не следует предусматривать.

15. Другой вопрос касался характера постоянного форума: поскольку форум будет рассматривать все вопросы, оказывающие влияние на жизнь отдельных представителей, сообществ и общин коренных народов, как представляется, сугубо тематический подход может быть не лучшим средством решения всех существующих проблем.

16. С учетом аргументации и результатов как первого совещания специальной рабочей группы, так и проведенных консультаций представляется, что большинство склоняется к мнению, согласно которому мандат форума должен быть тесно увязан с мандатом Экономического и Социального Совета, предусмотренным Уставом Организации Объединенных Наций.

РЕКОМЕНДАЦИЯ III

Мандат постоянного форума следует разработать по образцу мандата Экономического и Социального Совета (статьи 62 и 63 Устава Организации Объединенных Наций).

РЕКОМЕНДАЦИЯ IV

Правозащитный подход может быть добавлен, если только он не будет носить исключительного характера.

II. ВЫБОР МЕЖДУ КОНСУЛЬТАТИВНЫМ И ДИРЕКТИВНЫМ ОРГАНОМ, А ТАКЖЕ ВОПРОС ГОЛОСОВАНИЯ

17. Процесс принятия решений стал предметом длительной и интересной дискуссии. Обсуждавшиеся проблемы столь переплетены, что им необходимо посвятить отдельную главу доклада. Несмотря на различие мнений, проведенные консультации дают основание рассчитывать на достижение компромиссной формулы, в которой будет учтено большинство из приводившихся аргументов.

18. Вопросы о том, как, по каким вопросам, какого рода должны приниматься решения, неразрывно связаны с определением характера форума.

19. В настоящем докладе невозможно полностью воспроизвести ход дискуссии, а посему нам придется ограничиться кратким изложением позиций.

20. Практически все представители коренных народов высказались за создание постоянного форума в виде директивного органа. Значительное большинство представителей правительств высказали серьезные возражения против такого подхода. Утверждалось, что решения, принимаемые форумом, могут влиять на положение в других сферах, не связанных с вопросами коренных народов, а также могут иметь финансовые последствия. Решения, имеющие такой эффект и последствия, должны будут одобряться другими органами (например, Экономическим и Социальным Советом и Пятым комитетом Генеральной Ассамблеи), в которых коренные народы не представлены. Таким образом, претензии на выполнение директивных функций вполне могут обречь форум на "беззубость".

21. Поскольку постоянный форум скорее всего будет органом, в работе которого представители правительств и коренных народов будут участвовать на равной – или равноправной – основе, сложности могут возникнуть в том случае, если решения будут приниматься путем голосования.

22. Была отмечена необходимость провести разграничение между процессом принятия решений по вопросам существа и процедуры. Ниже приводятся некоторые замечания по вопросам процедуры (Применяются ли правила процедуры Экономического и Социального Совета? Каким образом могут разрабатываться различные правила процедуры?).

23. На основании консультаций может быть предложено компромиссное решение для неурегулированных вопросов. Это компромиссное решение не следует рассматривать в качестве единственной возможности, а скорее как указание направления для поиска приемлемой для всех формулы. По данному конкретному вопросу полезно повторить, что форум следует создавать достаточно гибким, с тем чтобы в случае необходимости он мог приспособиться к будущим изменениям обстановки. После детальной оценки первоначального и испытательного этапов можно будет без труда внести коррективы, с тем чтобы позволить форуму с максимальной эффективностью решать вопросы коренных народов.

РЕКОМЕНДАЦИЯ V

- a) Постоянный форум следует создать в качестве консультативного органа по вопросам коренных народов.
- b) Вышестоящий орган (вышестоящие органы) не должен принимать решений по вопросам коренных народов без консультаций с форумом.
- c) Постоянный форум может давать консультации по всем вопросам в рамках мандата Экономического и Социального Совета, которые прямо или косвенно связаны с проблематикой коренных народов.
- d) Решения по вопросам существа – т.е. рекомендации в адрес вышестоящего органа (вышестоящих органов) – должны приниматься без голосования.
- e) Форум может принимать решения относительно собственной процедуры простым или квалифицированным (две трети) голосов большинством.

III. МЕСТО ПОСТОЯННОГО ФОРУМА В СИСТЕМЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

24. Что касается мандата форума, то очевидно существование двух подходов к вопросу о месте постоянного форума в системе Организации Объединенных Наций. Согласно первому подходу, разделяемому меньшинством, явное предпочтение отдается созданию постоянного форума в качестве вспомогательного органа Комиссии по правам человека. Сторонники второго подхода считают, что на повестке дня стоят более широкие вопросы, в связи с чем постоянный форум должен напрямую подчиняться Экономическому и Социальному Совету. Ряд представителей коренных народов высказали мнение о том, что форум должен занимать еще более высокое место в системе Организации Объединенных Наций.

25. Некоторые правительственные делегации утверждали, что, поскольку специальная рабочая группа получила свой мандат от Комиссии, форум не может подчиняться непосредственно Экономическому и Социальному Совету. Однако в любом случае Совету придется принимать решение относительно создания постоянного форума, что может поставить под сомнение обоснованность такого довода.

26. Поскольку многие вопросы рассматриваются в Экономическом и Социальном Совете и поскольку функциональные комиссии Совета прямо связаны с проблематикой

коренных народов, едва ли будет неразумным решение о создании форума непосредственно в качестве вспомогательного органа Экономического и Социального Совета.

27. Как уже говорилось, постоянный форум скорее всего будет иметь статус консультативного органа. В этой связи представляется затруднительным осуществить просьбу некоторых сторон об учреждении постоянного форума в качестве новой функциональной комиссии Экономического и Социального Совета.

28. Мнение многих делегаций о том, что в состав форума должны входить представители как правительств, так и коренных народов, как представляется, вступает в противоречие с идеей о создании форума в качестве функциональной комиссии Экономического и Социального Совета. Своеобычие форума в том, что он (предположительно) станет первым органом "смешанного состава" в Организации Объединенных Наций. Такой *suí generis* характер подводит к выводу, что форум не следует создавать как "родственный орган" более традиционных структур Организации Объединенных Наций.

29. Предположение о том, что форум станет вспомогательным органом Экономического и Социального Совета, оставляет нерешенным вопрос о его взаимосвязи с другими вспомогательными органами Совета. Как у вспомогательного органа Экономического и Социального Совета, консультативная помощь для Совета может быть запрошена у него через функциональные и другие комиссии или в сотрудничестве с ними. Кроме того, необходимо будет выяснить, не лишит ли статус вспомогательного органа Экономического и Социального Совета форум возможности давать прямые консультации другим вспомогательным органам при любых обстоятельствах.

30. Разумеется, если Совету понадобится непосредственная консультация форума по рассматриваемому им вопросу, то форум должен иметь возможность предоставить такую консультацию непосредственно. С другой стороны, должна быть сохранена возможность для любой функциональной комиссии напрямую пользоваться консультативной помощью форума только лишь затем, чтобы обеспечить большую эффективность своей работы.

31. В тех случаях, когда к форуму не обращаются с просьбой о консультации, но сам он считает необходимым представить свои замечания, возникают трудности с решением вопроса "прохождения" таких рекомендаций. Представляется, что лучше всего было бы наделить сам форум правом решить вопрос о том, как ему следует выражать свои мнения: непосредственно Экономическому и Социальному Совету или через одну из функциональных комиссий.

32. Многое будет зависеть от практики, которую предстоит разработать форуму. На данном этапе представляется целесообразным оставить этот вопрос открытым. При оценке первоначального периода деятельности необходимо вновь обратить пристальное внимание на эти вопросы.

РЕКОМЕНДАЦИЯ VI

a) Постоянный форум следует создать в качестве консультативного органа Экономического и Социального Совета.

b) Он может осуществлять свои консультативные функции прямо либо косвенно (т.е. через любые другие вспомогательные органы Экономического и Социального Совета).

c) Если консультация запрашивается непосредственно Экономическим и Социальным Советом или одним из его вспомогательных органов, то она предоставляется органу, указанному в запросе.

d) Если форум сам выступает с инициативой рекомендации, то она должна адресоваться Экономическому и Социальному Совету и/или таким вспомогательным органам Совета, которые форум считает надлежащими.

e) Форум может направлять свои консультативные заключения одному или более вспомогательным органам Экономического и Социального Совета.

f) По вопросам собственной процедуры, если это необходимо и/или целесообразно, форум должен направлять проекты решений непосредственно Экономическому и Социальному Совету для утверждения.

IV. ФОРМАТ (НАЗВАНИЕ, ЧЛЕНСТВО, СОСТАВ) ФОРУМА

Общие замечания

33. Предстоит решить многочисленные технические вопросы, касающиеся формата форума. Хотя многие из этих вопросов, вероятно, покажутся незначительными, они могут оказать серьезное влияние на планы создания форума. По этой причине необходимо рассмотреть эти вопросы достаточно подробно. Ниже приводится ряд предложений, которые помогут упростить и приблизить создание форума. В то же время, а также в

интересах сохранения "авторства" всех заинтересованных сторон многие из вопросов, касающихся процедуры, следует более подробно рассмотреть самому форуму. По завершении первоначального этапа и его оценки необходимо будет сделать выбор, которому во многом поможет анализ процесса принятия решений самим форумом, что позволит творчески использовать ценные предложения, высказанные в ходе консультаций.

Название форума

34. В прошлом состоялись довольно длительные и, на первый взгляд, чисто семантические дискуссии по вопросу об использовании терминов "коренное население" или "коренные народы". Не следует умалять важности выбора одного из этих терминов. Решение этого вопроса пока еще не найдено. Данное противоречие можно обойти, назвав его "Постоянным форумом по вопросам коренных народов". В этой связи следует напомнить, что в Комиссии по правам человека соответствующий пункт повестки дня называется "Вопросы коренных народов".

Порядок определения состава форума

35. Во время консультаций поднимался вопрос порядка определения состава форума. Высказывались предложения, касающиеся количества членов, характера их представительства, а также возможности гарантировать членам равный статус (включая представителей правительств, представителей коренных народов, а также членов-экспертов).

36. Общим результатом этой дискуссии стало предложение, согласно которому выбор или избрание членов в состав форума должны производиться на специальной ассамблее по вопросам коренных народов. В состав такой ассамблеи могли бы войти представители правительств государств – членов Организации Объединенных Наций и наблюдатели, такие, как Швейцария, Святейший Престол и Организация освобождения Палестины, а также представители организаций коренных народов. Представителей коренных народов можно было бы пригласить по формуле, в настоящее время используемой для привлечения организаций и отдельных лиц к участию в деятельности рабочих групп Комиссии по правам человека.

37. В первые дни работы этой ассамблеи следовало бы обсудить порядок выбора или избрания членов форума с учетом следующих соображений:

а) необходимо обеспечить равное количество представителей правительств и коренных народов;

б) представители правительств в форуме будут избираться/выбираться представителями правительств, а представители коренных народов будут избираться/выбираться представителями коренных народов;

с) члены форума будут принимать участие в его работе в личном качестве, но в составе группы представителей одной из сторон они будут представлять выбравшую их группу;

д) членский состав от каждой из сторон должен быть репрезентативен для всей группы в целом.

38. Это может означать, что представители правительств от каждой региональной группы будут выбирать/избирать определенное количество членов (например, по схеме, похожей на ту, которая применяется в Экономическом и Социальном Совете), а коренные народы выберут своих членов в соответствии с этой же или иной схемой распределения по регионам. Следует отметить, что были сделаны предложения относительно распределения коренных народов на следующие группы: Северная Европа/Северная Америка/Арктика; Северная Азия (прежде всего русскоязычные коренные народы); Латинская Америка; Южнотихоокеанская группа в составе Австралии, Новой Зеландии и Океании; Африка и Азия. Состав этих (или других) групп должен быть определен самими представителями коренных народов.

39. Кроме того, распределение мест среди различных региональных групп коренных народов должно быть определено представителями коренных народов. Был обсужден вопрос количества членов.

Количество членов/должностных лиц

40. Совершенно очевидно, что количество членов форума не должно быть ни слишком большим (это вызовет проблемы финансирования, действенности и эффективности), ни слишком малым (это может поставить под угрозу представительство регионов). Логичной представляется цифра от 20 до 30 членов. В целях обеспечения справедливого подхода можно рассмотреть возможность совместного председательства на форуме

представителей обеих групп – правительств и коренных народов. Хотя некоторые представители правительств по юридическим соображениям возражали против создания форума на основании "равного статуса", меньшую обеспокоенность у них вызвал "равноправный статус". Другие должности, такие, как заместитель Председателя и Докладчик, также должны совместно исполняться представителями обеих групп.

41. Члены должны выполнять свои полномочия в течение нескольких лет (два, три или четыре года). Было предложено ограничить число раз переизбрания на должность, с тем чтобы обеспечить оптимальное сочетание опыта и "свежих идей". С учетом просматривающейся в Организации Объединенных Наций тенденции к ограничению числа раз переизбрания на должность это предложение заслуживает тщательного рассмотрения.

Наблюдатели на форуме

42. Было сделано много предложений, касающихся возможного назначения наблюдателей на форум. Согласно одному из них, члены Рабочей группы по коренным народам должны автоматически получить статус наблюдателей на форуме. Другие участники возражали против этого предложения, заявляя, что наблюдателей следует приглашать в зависимости от поднимаемых вопросов, например при обсуждении проблем народной медицины могут быть приглашены наблюдатели от ВОЗ и ВОИС, а при включении в повестку дня вопросов образования следует приглашать наблюдателей от ЮНЕСКО и ЮНИСЕФ. Кроме того, утверждалось, что взаимоотношения между Рабочей группой по коренным народам и форумом могут быть построены на другой основе, например путем проведения заседаний обоих органов "в связке" (см. рекомендацию II).

Порядок организации заседаний

43. После первоначальной сессии ассамблеи (т.е. членов форума и наблюдателей), которая выступит в роли "учредительного собрания", форум будет проводить ежегодную "открытую" сессию, на которую приглашаются все участники, подобно тому, как это делает Подкомиссия по поощрению и защите прав человека. При этом, как и Подкомиссия, форум должен иметь возможность проведения закрытых заседаний.

44. Форуму – или его бюро – должна быть предоставлена возможность проведения совещаний на регулярной основе, например каждые четыре или шесть месяцев, для рассмотрения неотложных и процедурных вопросов.

Правила процедуры

45. В рекомендациях V e) и VI f) предложено, чтобы форум имел возможность обсуждения собственных правил процедуры и принятия решений по ним. В нескольких других местах настоящего доклада утверждается, что ответственность за функционирование такого органа нового типа со всей определенностью лежит на самом форуме (и ассамблее). Общая идея сводится к тому, что правительства и коренные народы должны иметь возможность для конструктивного сотрудничества в целях обогащения дебатов по вопросам коренных народов в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. С учетом такой постановки данной цели многие участники настаивали на том, что форуму не следует предписывать, каким образом выполнять этот мандат, оставив ему ответственность за организацию своей работы.

Финансовые вопросы и местопребывание форума

46. На протяжении всего доклада подчеркивался новаторский характер и важность первоначального этапа работы этого нового органа, форума по вопросам коренных народов. В ходе консультаций прозвучали возражения против создания форума по финансовым соображениям. С точки зрения этих делегаций, нынешние расходы на деятельность Рабочей группы по коренным народам и рабочей группы для разработки проекта декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов уже и так значительны. Действительно, затраты на форум могут быть достаточно высокими (конференционное обслуживание в течение одной или двух недель, транспортные расходы членов, суточные, расходы на секретариатское обслуживание и на документацию).

47. Во избежание дополнительных транспортных расходов (для секретариата) и в целях максимального ограничения расходов на дополнительный персонал целесообразно организовать заседания форума и ассамблеи в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве. Группа по проектам для коренных народов, которая отвечает за организацию деятельности Рабочей группы по коренным народам, двух рабочих групп Комиссии по вопросам коренных народов, а также за координацию рассмотрения вопросов коренных народов в Управлении Верховного комиссара по правам человека и которая обладает значительным опытом в деле налаживания сотрудничества в этой сфере в рамках всей системы Организации Объединенных Наций, сможет обеспечить полноценное обслуживание ассамблеи и форума, так что отсутствует необходимость в создании совершенно нового секретариата. В то же время очевидно, что необходимо будет предусмотреть увеличение количества сотрудников этого малочисленного секретариатского подразделения.

48. Это позволит снизить размер общих затрат на форум (включая конференционное обслуживание и подготовку документации) до 400 000 – 600 000 долл. США в год. Тем не менее с учетом сложного финансового положения Организации Объединенных Наций это представляет собой значительную сумму. По этой причине были сделаны предложения о финансировании начального этапа деятельности форума за счет добровольных взносов в рамках мероприятий Десятилетия коренных народов мира.

49. Поскольку дальнейшие решения относительно форума – и Рабочей группы по коренным народам – необходимо будет принять ближе к окончанию Десятилетия в 2004 году, функционирование форума в течение первых лет его существования можно будет обеспечить на этом основании. Когда (если) сессии форума будут проводиться ежегодно, абсолютно логичным станет финансирование его деятельности за счет регулярного бюджета.

Альтернативный подход: "модель МОТ"

50. В заключение необходимо рассмотреть один процедурный вопрос. Ряд стран выдвинули предложение об ином составе в целях обеспечения участия представителей коренных народов, который основывается на участии трудящихся и предпринимателей в деятельности Международной организации труда. Предложение состоит в формировании национальных делегаций в составе "правительственной стороны" и "стороны коренных народов".

51. Хотя такое предложение, безусловно, имеет положительные стороны, ряд представителей правительств и коренных народов высказали серьезные оговорки. Было заявлено, что такой подход может привести к исключению лиц и организаций (и народов), которые не считаются "коренными". Кроме того, при определении состава национальных делегаций правительства могут попытаться отбирать таких лиц, которые проводят линию правительства.

52. Сторонники "модели МОТ" утверждали, что может быть разработан ряд правил или принципов, которые позволят избежать подобной практики. С учетом возражений против использования данной модели целесообразно дополнительно изучить это предложение в ходе первоначального этапа деятельности форума и рассмотреть его со всех сторон при осуществлении оценки первоначального этапа. Правительства, выступавшие за использование такого подхода, могли бы высказать соответствующие предложения в ходе первых нескольких сессий форума.

РЕКОМЕНДАЦИЯ VII

- a) Решения по процедурным вопросам, по таким вопросам, как название, должны приниматься только на первоначальный период.**
- b) В ходе этого первоначального периода следует обратиться к Ассамблее по вопросам коренных народов с просьбой избрать/выбрать членов Постоянного форума по вопросам коренных народов.**
- c) Форум по вопросам коренных народов должен состоять из равного числа членов, избранных представителями правительств и коренных народов.**
- d) Состав Форума по вопросам коренных народов должен справедливо отражать географическое и культурное многообразие населения мира.**
- e) В состав Форума по вопросам коренных народов должно входить от 20 до 30 членов.**
- f) Форум по вопросам коренных народов может по своему усмотрению приглашать экспертов для участия в своих заседаниях.**
- g) Ассамблея и Форум по вопросам коренных народов должны ежегодно и совместно проводить свои сессии в Женеве.**
- h) Секретариат Форума по вопросам коренных народов может быть расположен в Управлении Верховного комиссара по правам человека.**
- i) Форум по вопросам коренных народов должен предложить собственные правила процедуры с учетом своей специфики и представительства двух сторон в своем членском составе. Должностные лица (Председатель, заместитель Председателя и Докладчики) должны осуществлять свои служебные полномочия совместно.**

j) По завершении первоначального этапа должно состояться всестороннее рассмотрение предложения об использовании "модели МОТ" предпочтительно на основании конкретных соображений.

к) На первоначальном этапе Форум по вопросам коренных народов должен финансироваться за счет добровольных взносов. В дальнейшем его финансирование должно производиться из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций.
