



Consejo Económico y Social

Distr. general
9 de marzo de 2007
Español
Original: inglés

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

Sexto período de sesiones

Nueva York, 14 a 25 de mayo de 2007

Tema 9 del programa provisional*

Futura labor del Foro Permanente, incluidas nuevas cuestiones

Análisis y estado de la aplicación de las recomendaciones hechas por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en su cuarto período de sesiones

Resumen

En su quinto período de sesiones, el Foro Permanente decidió prorrogar el mandato de los relatores especiales, Victoria Tauli-Corpuz y Wilton Littlechild, para que pudieran ocuparse de las recomendaciones emanadas de los períodos de sesiones anteriores del Foro con el fin de racionalizarlas, agruparlas y evitar la duplicación (E/2006/43, párr. 145).

El presente informe se preparó en cumplimiento de esa decisión del Foro.

* E/C.19/2007/1.



I. Introducción

1. Este documento es la continuación de otro similar titulado “Análisis y aplicación de las recomendaciones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en sus tres primeros períodos de sesiones” (E/C.19/2006/9) presentado por los relatores especiales en el quinto período de sesiones del Foro, en mayo de 2006.
2. Este documento complementa también los informes de la secretaría del Foro y los presentados por el sistema de las Naciones Unidas y algunos gobiernos y organizaciones indígenas.
3. El presente documento contiene la continuación del análisis de las recomendaciones y se concentra en las formuladas en el cuarto período de sesiones, celebrado en 2005, para facilitar su racionalización y seguimiento¹. En su cuarto período de sesiones, el Foro hizo en total 140 recomendaciones dentro de la categoría “Cuestiones que se señalan a la atención del Consejo Económico y Social”. En una frase introductoria que el Foro usa en sus informes anuales se dice que el Foro “ha identificado las propuestas, los objetivos, las recomendaciones y las esferas de posible adopción de medidas en el futuro que se enumeran más adelante y, por conducto del Consejo, recomienda a los Estados, al sistema de las Naciones Unidas y a las organizaciones intergubernamentales, a los pueblos indígenas, al sector privado y a las organizaciones no gubernamentales que presten asistencia en su realización”. Esas recomendaciones están dirigidas principalmente al sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones intergubernamentales regionales, los gobiernos y las organizaciones de pueblos indígenas. Según la información sobre la aplicación incluida en la base de datos mantenida por la secretaría del Foro (<http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/recommendations.htm>), hasta febrero de 2007, de 140 recomendaciones, se había completado la aplicación de 14 y la aplicación de 73 estaba en curso. No había datos sobre las 53 restantes.
4. En su cuarto período de sesiones, el Foro hizo muchas más recomendaciones que en los anteriores. Del primero al tercero, el Foro hizo 294 recomendaciones en total.
5. Hay otro grupo de recomendaciones que son el resultado de las reuniones internacionales de expertos celebradas sobre cuestiones específicas de acuerdo con decisiones del Foro. Durante el período que se examina, se celebraron cuatro de esas reuniones: a) una sobre reunión y desglose de datos en 2004; b) otra sobre consentimiento libre, previo e informado en 2005; c) otra sobre los objetivos de desarrollo del Milenio, la participación de los pueblos indígenas y la gobernanza en 2006, y d) otra sobre el régimen internacional del Convenio sobre la Diversidad Biológica en materia de acceso y distribución de beneficios y derechos de los pueblos indígenas en 2007. Aunque por su cantidad y longitud no todas las recomendaciones de las reuniones de expertos han sido incorporadas por el Foro en sus propias recomendaciones, es importante considerar cómo se pueden poner en práctica. Para la fecha de publicación de este documento, el Foro no ha examinado aún el informe del seminario de 2007.

¹ La aplicación de las recomendaciones hechas por el Foro Permanente en su quinto período de sesiones se examinará después de transcurrido el plazo fijado para la presentación de este documento, por lo cual tendrá que ser considerada por el Foro después de la terminación de su sexto período de sesiones.

6. La secretaría del Foro mantiene una base de datos sobre las recomendaciones (véase www.un.org/esa/socdev/unpfi) usando información recibida de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, los gobiernos y las organizaciones indígenas. Para el cuarto período de sesiones, la secretaría preparó un resumen de las novedades en los ámbitos del mandato del Foro y las prioridades y temas actuales (E/C.19/2005/8). En ese informe se trataron:

a) Las contribuciones del sistema de las Naciones Unidas, incluidas las de distintos organismos y las del Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas;

b) Las actividades de los miembros del Foro;

c) Las actividades de la secretaría en apoyo del mandato del Foro, incluido el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones.

7. Los miembros del Grupo de Apoyo Interinstitucional también han dado a conocer sus opiniones sobre cómo fortalecer la labor del Foro dentro del sistema de las Naciones Unidas, incluidas sugerencias sobre la forma de mejorar las perspectivas de que se apliquen las recomendaciones.

8. En las comunicaciones presentadas al Foro por escrito por los distintos órganos, organismos y fondos de las Naciones Unidas y por los gobiernos se describen sus políticas, programas y proyectos referentes a las cuestiones indígenas y la manera en que han aplicado las recomendaciones del Foro dirigidas concretamente a ellos, además de otras actividades que llevan a cabo relativas a los pueblos indígenas. En cada período de sesiones del Foro se presentaron en término medio 30 contribuciones escritas. En el cuarto período de sesiones, hubo 15 procedentes del sistema de las Naciones Unidas, 3 de gobiernos y 1 de los miembros del Foro. El escaso número de comunicaciones presentadas por gobiernos y organizaciones no gubernamentales indígenas se compensa a veces con su participación activa en los períodos de sesiones y en las más de 50 actividades paralelas organizadas durante su celebración.

II. Análisis de las recomendaciones

9. En el cuarto período de sesiones, el Foro eligió como tema especial “Los objetivos de desarrollo del Milenio y los pueblos indígenas: redefinición de los objetivos”. Una cantidad importante de las recomendaciones de ese período de sesiones se refirieron a los objetivos de desarrollo del Milenio. Las recomendaciones se pueden clasificar en dos categorías: las de fondo y las de procedimiento. Con las recomendaciones de la primera categoría se incorporan las perspectivas de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos del mandato del Foro, por ejemplo, educación, medio ambiente, salud, derechos humanos o desarrollo económico y social, con particular énfasis en la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio. Con las recomendaciones de esta categoría se expresa en forma detallada y sustantiva lo que los objetivos de desarrollo del Milenio significan para los pueblos indígenas y se indican las medidas concretas que deben tomar el sistema de las Naciones Unidas, otras entidades intergubernamentales y los Estados. Las recomendaciones de la segunda categoría se refieren a los procedimientos, es decir a la forma de asegurar que las perspectivas de los pueblos indígenas se den a conocer y se tengan en cuenta. En este sentido, el Foro ha determinado que el consentimiento libre, previo e informado es un principio importante y también una metodología.

El Foro también ha identificado los elementos de una asociación genuina en cualquier materia que interese directa o indirectamente a los pueblos indígenas. La concepción que los pueblos indígenas tienen del desarrollo, por ejemplo, puede ser parcial o totalmente diferente de la que se refleja en el modelo convencional dominante del desarrollo y el Foro decididamente promueve el respeto del enfoque indígena del desarrollo. En las recomendaciones sobre los objetivos de desarrollo del Milenio, el Foro indicó claramente que es necesario transformar el paradigma del desarrollo a fin de integrar las perspectivas indígenas en ese campo, aunque ello sea difícil de hacer.

10. También hay que señalar que todos los años se hacen varias recomendaciones sobre prioridades y temas permanentes relativos a los derechos humanos, las mujeres y los niños y jóvenes indígenas, la reunión y el desglose de datos y el consentimiento libre, previo e informado. Algunas de estas recomendaciones y otras pueden parecer repetitivas pero esto tiene que ser analizado e interpretado en dos niveles. Por un lado, las recomendaciones sobre principios como la igualdad y la no discriminación y las exhortaciones para una mayor ratificación de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos para proteger los derechos humanos de los pueblos indígenas necesitan ser reiteradas. Por otro lado, la repetición indica que las recomendaciones anteriores no se han aplicado y el Foro decide reiterarlas para destacar así su importancia y utilidad. Por ejemplo, en sus períodos de sesiones segundo y cuarto, el Foro repitió su recomendación de que la Organización Mundial de la Salud, junto con el personal de salud indígena, realizase un estudio sobre la prevalencia y las causas del suicidio entre los jóvenes indígenas y sobre qué se estaba haciendo, incluso con enfoques basados en las características propias de cada cultura, para encarar la prevención del suicidio y promover la salud y el bienestar mentales. En el cuarto período de sesiones, el Foro reiteró las recomendaciones que figuraban en el informe de su segundo período de sesiones y aconsejó decididamente que el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria y el Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) considerasen positivamente su incorporación al Grupo de Apoyo Interinstitucional.

III. Estado de la aplicación de las recomendaciones

11. En cuanto a la generación de datos e información sobre la aplicación de las recomendaciones, se han emprendido muchas iniciativas que se han puesto en conocimiento del Foro. Las comunicaciones escritas del sistema de las Naciones Unidas son fuentes adicionales de información sobre las actividades de esas organizaciones relativas a las cuestiones indígenas. Hay recomendaciones sobre la preparación de directrices de política para el trabajo con los pueblos indígenas que todavía no han sido cumplidas por los organismos correspondientes. Ello se puede deber a que toda tarea de desarrollo normativo exige un tiempo considerable para celebrar consultas más amplias y completas a todos los niveles. Algunas otras recomendaciones requieren una preparación sustantiva y la aportación de recursos por parte de los organismos e instituciones y, por lo tanto, se ha necesitado más tiempo para aplicarlas. Un ejemplo es la preparación de un informe sobre la situación de los pueblos indígenas del mundo, que el Foro recomendó en su primer período de sesiones. El trabajo preparatorio solamente se pudo empezar en 2006 y está previsto que el informe se publique en 2008. Del mismo modo, el diálogo entre los miembros del Foro y las instituciones financieras internacionales recomendado en el primer período de sesiones solamente se pudo celebrar en 2005 y 2006.

12. Muchas recomendaciones ya se han aplicado, en especial las que tienen plazos cortos y medios. Sin embargo, no se ha presentado información completa sobre algunas actividades. La información incluida en los documentos y la base de datos de la secretaría procede fundamentalmente de comunicaciones escritas. Las presentaciones orales hechas durante las deliberaciones de las reuniones plenarias del Foro todavía no se han incluido en el análisis. Por ejemplo, sólo enviaron comunicaciones escritas entre tres y nueve gobiernos. Considerando que casi todos los Estados miembros del Consejo Económico y Social asisten a las sesiones plenarias del Foro y que algunos hacen declaraciones, puede ser útil estudiar esos discursos o los comunicados de prensa diarios del Departamento de Información Pública sobre las reuniones del Foro para tener plenamente en cuenta lo que se ha dicho. Sin embargo, cabe señalar que, tratándose de cuestiones de política pública, es más práctico presentar por escrito la información sobre los progresos hechos en las cuestiones indígenas.

13. Algunas de las recomendaciones sobre el aumento de la participación de los pueblos indígenas en los procesos intergubernamentales y gubernamentales se están aplicando. Por ejemplo, los miembros del Foro han recibido numerosas invitaciones de entidades de las Naciones Unidas, incluida una para participar como observadores en el Consejo de Gobernadores del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Personas indígenas han sido elegidas para integrar los órganos asesores de varias entidades de las Naciones Unidas. La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual y el Convenio sobre la Diversidad Biológica han establecido fondos voluntarios adicionales para facilitar la participación de personas indígenas en diversos procesos intergubernamentales.

14. Se considera que las recomendaciones dirigidas a las organizaciones indígenas son demasiado amplias y generales para ser aplicadas y en algunas no se han tenido en cuenta los recursos técnicos y financieros sustanciales que se necesitan para que las organizaciones indígenas locales las pongan en práctica.

15. En relación con los procesos de creación de capacidad, algunos organismos han dictado cursos de capacitación para su personal y otros interesados. Los organismos deben mantener esta práctica y hacerla extensiva a sus oficinas locales.

16. Cabe señalar que, salvo el Banco Interamericano de Desarrollo, las instituciones intergubernamentales regionales todavía no han presentado sus contribuciones al Foro. Por ese motivo, entre otros, el Foro decidió organizar dos debates de medio día de duración sobre temas regionales durante los períodos de sesiones quinto y sexto, uno sobre África y el otro sobre Asia, para dar a conocer la experiencia de los organismos regionales, los gobiernos y las organizaciones indígenas.

IV. Factores que facilitan la aplicación de las recomendaciones

17. Entre los factores que facilitan la aplicación figuran los siguientes:

a) Algunos órganos de las Naciones Unidas ya están ejecutando programas destinados concretamente a los pueblos indígenas y algunos han formulado por escrito políticas en la materia. Las recomendaciones del Foro han constituido una justificación adicional para mantener, desarrollar o repetir esas actividades;

b) El mandato claro del Foro de prestar asesoramiento técnico y facilitar la coordinación y la integración de las cuestiones indígenas ha aumentado el peso que tienen las recomendaciones aprobadas en sus reuniones. Algunas de esas recomendaciones se originaron en otros órganos, como el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas o el Grupo de Trabajo del Convenio sobre la Diversidad Biológica encargado del artículo 8 j). Sin embargo, esos órganos no tienen mandatos similares al del Foro. Como se prevé que los órganos de las Naciones Unidas seguirán participando en los futuros períodos de sesiones del Foro, es conveniente que presenten información, que incluya consideraciones analíticas, que indique cuáles son las recomendaciones que se han aplicado y cuáles son las que no y por qué motivo;

c) La función desempeñada por la secretaría del Foro cuando transmite a los órganos de las Naciones Unidas los informes finales y las recomendaciones dirigidas específicamente a cada uno de ellos, incluida información de seguimiento y apoyo, en especial cuando se trata de actividades conjuntas, ha facilitado la aplicación de varias recomendaciones;

d) El empeño y el interés que el coordinador de cada uno de los organismos de las Naciones Unidas demuestra en la aplicación de las recomendaciones dirigidas a su organización y las asociaciones creadas entre el Foro y otras entidades son factores fundamentales que facilitan la ejecución de los programas y proyectos;

e) Otro factor facilitador puede ser la ayuda moral y financiera prestada por los miembros del Grupo de Apoyo Interinstitucional, sobre todo si dos o más miembros colaboran en la aplicación de una recomendación;

f) Las cuestiones relativas a los pueblos indígenas son cuestiones nuevas que se apartan de los paradigmas dominantes y crean desafíos porque obligan a replantear los problemas y a ejecutar las actividades de desarrollo y derechos humanos en forma no tradicional. Algunas dependencias de las Naciones Unidas y de los gobiernos han hecho frente a esos desafíos;

g) Varios dirigentes indígenas o promotores no indígenas, que pueden ser miembros del Foro o no, colaboran estrechamente con algunos órganos de las Naciones Unidas que han recurrido a ellos para pedir su asesoramiento y apoyo en la aplicación de las recomendaciones;

h) Si para aplicar las recomendaciones se necesitan recursos adicionales, algunos órganos de las Naciones Unidas han asignado fondos para asegurar la aplicación de las que se consideran importantes. A pesar de que muchos organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas tienen un coordinador para las cuestiones indígenas, con frecuencia ésta es sólo una de sus tareas. El apoyo que reciben en sus instituciones, sumado a la participación activa de los miembros del Foro cuando prestan asesoramiento y ayuda, ha contribuido a una aplicación eficaz.

V. Limitaciones u obstáculos para la aplicación de las recomendaciones

18. Las siguientes son limitaciones u obstáculos:

a) Algunas recomendaciones exigen recursos financieros considerables que no se han incluido en los presupuestos de los organismos, programas y fondos. Esas recomendaciones no se han aplicado;

b) Muchas de las recomendaciones que contemplan la realización de estudios todavía no se han aplicado. La falta de recursos financieros y humanos para ejecutar esos proyectos en los organismos correspondientes es probablemente el motivo por el cual no se han puesto en práctica algunas recomendaciones;

c) Otra dificultad reside en la falta de información sobre los pueblos indígenas y las cuestiones de interés para ellos entre el personal, los altos funcionarios y los órganos rectores, que son quienes toman las decisiones claves;

d) Hay muchos organismos de las Naciones Unidas y también gobiernos que asignan poca o ninguna prioridad a las cuestiones indígenas;

e) En algunos organismos, la falta de medios para aplicar las recomendaciones es otro problema. En la mayoría de los casos, los coordinadores de las cuestiones indígenas tienen otras muchas funciones que compiten entre sí. La consecuencia es que no pueden promover en medida suficiente la aplicación de las recomendaciones dirigidas a sus instituciones;

f) Las cuestiones de interés para los pueblos indígenas obligan a cuestionar los paradigmas dominantes y las costumbres establecidas, lo que puede inquietar a algunos funcionarios de las Naciones Unidas y también de los gobiernos.

VI. Conclusiones y recomendaciones

19. El prestigio del Foro y sus trabajos en pro de los objetivos de desarrollo del Milenio y los pueblos indígenas desde el cuarto período de sesiones han contribuido significativamente a poner en marcha la adopción de nuevos enfoques en el desarrollo y en la formulación de marcos conceptuales, políticas y directrices, así como a la preparación de proyectos destinados a los pueblos indígenas.

20. El Foro puede cumplir su mandato seleccionando recomendaciones prioritarias que se deben aplicar y temas especiales para sus períodos de sesiones. No es fácil decidir qué reuniones de expertos recibirán apoyo del presupuesto ordinario. Hay que encontrar un buen equilibrio teniendo en cuenta los intereses de los pueblos indígenas, de los programas, organismos y fondos de las Naciones Unidas y de los Estados Miembros. La participación activa de muchos representantes de los programas, organismos y fondos de las Naciones Unidas, de los gobiernos y de los pueblos indígenas en las reuniones anuales de expertos del Foro demuestra el interés que todas las partes tienen en encontrar soluciones constructivas para estas cuestiones.

21. La selección de temas especiales para los períodos de sesiones que incluyeron temas sobre los niños y los jóvenes indígenas, las mujeres indígenas y los objetivos de desarrollo del Milenio, ha sido de importancia crucial. El hecho de haber elegido en primer término a los sectores más vulnerables de los pueblos indígenas constituyó un mensaje acertado para todos los interesados, los gobiernos, el sistema de las Naciones Unidas y los pueblos indígenas. Las recomendaciones que se hicieron en esas reuniones se reflejaron en las prioridades adoptadas por esas entidades. Ello ha ayudado a crear el ambiente propicio que impera en los períodos de sesiones del Foro.

22. El papel desempeñado por el Grupo de Apoyo Interinstitucional, que ahora reúne a 30 entidades intergubernamentales, con el fin de seguir considerando cómo aplicar las recomendaciones y cómo fortalecer las relaciones entre el Foro y el Grupo ha sido una aportación positiva a los trabajos del primero. Las contribuciones valiosas del Grupo a la aclaración y la divulgación más amplia de las cuestiones sometidas a examen ayudaron a impulsar la ejecución de las recomendaciones.

23. La creación de asociaciones más eficaces entre los pueblos indígenas y otros interesados en el desarrollo es una forma de asegurar una mejor aplicación de las recomendaciones. Las recomendaciones del seminario sobre la creación de asociaciones celebrado en Nuuk en 2006 deben orientar esos esfuerzos (E/C.19/2006/4/Add.2).

24. La base de datos de la secretaría sobre las recomendaciones del Foro ha demostrado ser un instrumento muy útil para observar la situación y la marcha de la aplicación de las recomendaciones. Hay que destacar que la mayor parte de la información sobre el estado de la aplicación es presentada por los organismos, fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas y en algunos casos por unos pocos gobiernos, en los informes que presentan anualmente al Foro. Por lo común, las organizaciones de los pueblos indígenas han evaluado el estado de la aplicación como parte de sus intervenciones orales en las sesiones; esa información no siempre se ha procesado en forma sistemática y analizado correctamente. Los grupos officiosos de representantes indígenas habitualmente presentan sus recomendaciones a los miembros del Foro, que, a su vez, tratan de reflejarlas en las recomendaciones finales del Foro. Con el fin de asegurar la participación plena y eficaz de los pueblos indígenas en la aplicación de las recomendaciones del Foro, se alienta a los organismos, fondos y programas a que consulten a los pueblos indígenas durante el período de sesiones antes de hacer sus recomendaciones al Foro.

25. Se debe alentar a más gobiernos y organizaciones de los pueblos indígenas a que presenten informes por escrito sobre la forma en que aplican las recomendaciones dirigidas a ellos y a que incluyan una descripción y un análisis de los factores que facilitan o que dificultan esa aplicación, junto con sugerencias sobre cómo superar los obstáculos.

26. Se debe alentar a las organizaciones de los pueblos indígenas a que hagan su propio seguimiento de la aplicación de las recomendaciones del Foro dirigidas al sistema de las Naciones Unidas y otras entidades a nivel local, nacional y regional. Las organizaciones de los pueblos indígenas pueden presentar informes para que el Foro pueda apreciar en qué medida se aplican sus recomendaciones.

27. Durante los últimos cinco años ha habido un aumento notable de la participación de las Naciones Unidas y otras entidades intergubernamentales en los períodos de sesiones y en las reuniones de expertos del Foro. La participación de órganos establecidos en virtud de tratados, como el Comité de los Derechos del Niño, es importante porque establece un vínculo entre los trabajos de esos órganos y los de organizaciones como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y otros organismos que se ocupan de cuestiones relativas a los niños. La participación del Consejo de la Unión Europea, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y el Banco

Asiático de Desarrollo aporta más perspectivas regionales, que el Foro necesita comprender mejor porque su influencia debe dejarse sentir a nivel regional, nacional y local. Se alienta a los organismos y a las organizaciones intergubernamentales de ámbito regional a que participen más en los períodos de sesiones.

28. Se ha observado que todavía hay cierta resistencia a la idea de que tres o más organismos de las Naciones Unidas trabajen en proyectos conjuntos en áreas específicas de modo que se acumule una experiencia más positiva en cuanto a complementariedad y sinergias. De esa forma se tendrá la seguridad de que los pueblos indígenas no resultaran perjudicados por los conflictos entre organismos de desarrollo que ponen demasiado celo en defender sus respectivas esferas de competencia.

29. Se deben mantener las actividades de la secretaría del Foro consistentes en la preparación de informes generales anuales, el *Message Stick* (boletín trimestral) y la base de datos sobre la aplicación de las recomendaciones. La secretaría debe examinar también los discursos pronunciados durante los períodos de sesiones del Foro y tomar nota de las referencias hechas a la aplicación de las recomendaciones, que deben agregarse a la información suministrada en las comunicaciones escritas.

30. El Grupo de Apoyo Interinstitucional debe seguir ocupándose de analizar las recomendaciones del Foro y de hacer sugerencias sobre los mejores medios de conseguir que sean aplicadas por los órganos competentes. Ello ha de incluir propuestas sobre la forma en que se deben formular las recomendaciones e información que los pueblos indígenas puedan usar para influir en las decisiones que se tomen en el sistema de las Naciones Unidas.

31. Convendría que los miembros del Foro, en cooperación con los organismos y las organizaciones de los pueblos indígenas, hiciesen más esfuerzos para reducir el número de recomendaciones de cada período anual de sesiones.

32. En lo relativo a mejorar la teoría y la práctica del desarrollo holístico definido libremente para los pueblos indígenas, tendría que haber un diálogo más intenso entre los pueblos indígenas y entre ellos y los órganos intergubernamentales y gubernamentales para definir mejor los conceptos y llegar a acuerdos sobre la mejor forma de aplicar las recomendaciones.