

JULIAN BURGER

# SMÅ SKRIDT ELLER ET KÆMPE SPRING:

Indfødte folk og de Forenede Nationer<sup>1</sup>

I 1995 fejrede FN sit halvtredsår med selvykønskende taler, dog med visse bilyde af tvivl om fremtiden. Når staterne nu, på vej ind i det nye årtusinde, overvejer deres mangesidige indbyrdes relationer, vil de forhåbentlig også tænke på nogle af de sidst ankomne aktører på den internationale scene: de indfødte folk. For i de sidste halvtreds år har indfødte folk stort set været fraværende i verdensorganisationens drøftelser. Det var først i 1982 med dannelsen af en arbejdsgruppe, bestående af uafhængige menneskerettighedseksperter, at indfødte folk fik mulighed for at gøre FN bekendt med deres særlige anliggender. Siden da har indfødte folk lagt pres på medlemslandene for at få anerkendt retten til selvbestemmelse. Denne artikel søger at beskrive nogle af de vigtigste aktiviteter FN, har taget initiativ til, som resultat af indfødte organisationers voksende tilstedeværelse og ihærdighed.

## Arbejdsgruppen om Indfødte Befolkninger

Arbejdsgruppen om Indfødte Befolkninger (WGIP) blev dannet i 1982 med det dobbelte opdrag at vurdere, hvorledes indfødte folks menneskerettigheder blev søgt fremmet og beskyttet, samt at lægge særlig vægt på udformningen af forpligtende normer. Siden sin første samling har arbejdsgruppen udvidet sit interessefelt og har i de seneste år behandlet en bred vifte af andre emner, såsom traktater indgået mellem indfødte folk og stater, indfødte åndelige og kulturelle ejendomsrettigheder, muligheden for et permanent forum for indfødte folk, aktiviteter i forbindelse med Det Internationale År og Det Internationale Tiår for Verdens Indfødte Folk og forslag til ekspertseminarer om nøgletemaer.

Arbejdsgruppens deltagerantal er vokset ganske betragteligt i de senere år. Fra omkring 30 personer i 1982, bivånes arbejdsgruppen nu af over 700 delegerede som repræsentanter for regeringer, mellemfolkelige organisationer, indfødte folk og ikke-statslige organisationer. At dette forum befinder sig i en vækstfase, skyldes i høj grad de fleksible og åbne arbejdsmetoder, arbejdsgruppen indførte tidligt i sin eksistens. Til forskel fra andre FN-organer, hvor deltagelsesretten er indskrænket til de ikke-statslige organisationer der har rådgiverstatus over for Det Økonomiske og Sociale Råd, besluttede arbejdsgruppen at give alle indfødte repræsentanter taleret ved samlingerne.

Beslutningen om at åbne arbejdsgruppen for alle indfødte folk har medført en udvidelse af dens arbejdsprogram, og en styrkelse af dens autoritet som en art termometer der kan aflæse stridspunkter med betydning for indfødte folk verden over. Det ville også i praksis være temmelig udemokratisk hvis deltagelsesretten blev indskrænket til de 13 officielt anerkendte ngo-organisationer, som – for de flestes vedkommende – hører hjemme i Nord. Dertil kommer at indfødte folk passer meget dårligt ind i et selskab af ikke-statslige aktivister, da de jo stort set altid har haft egne regeringer eller institutioner til at varetage deres egne anliggender. Disse spænder fra landsbyråd til valgte parlamenter, som det grønlandske hjemmestyre. Der er tilfælde hvor de nationale regeringer anerkender disse institutioner, og andre hvor de ikke gør det. Men hvad enten staterne anerkender indfødte styreformer eller ej, er de indfødte folk af den opfattelse at de har en historisk og vedvarende interesse i at forvalte egne forhold, og det er derfor, de har søgt at undgå at præsentere sig selv som ikke-statslige størrelser i FN.

På sit første møde i 1982 anbefalede man at der blev oprettet et fond til at bistå indfødte folk med at afholde udgifterne til rejser m.m., således at man sikrede sig repræsentation fra alle samfund. Det var dog først i 1988 at Det Frivillige Fond for Indfødte Folk begyndte at fungere i praksis og var i stand til at hjælpe de første delegationer. Siden da har det været muligt at støtte mere end 200 indfødte repræsentanter fra mange forskellige samfund jorden rundt, i Afrika, Asien og Stillehavsområdet, så de kunne deltage i arbejdsgruppens møder. FN's Frivillige Fond har, sammen med de rejsestøtteordninger, ngo-organisationer som IWGIA har skabt, været med til at sikre, at indfødte organisationer ikke af finansielle grunde er blevet forhindret i at deltage i arbejdsgruppen.

Arbejdsgruppen befinder sig dog til trods for succesen med at få indfødte folk til at deltage i sit virke langt nede i FN-systemets hierarki. Den forbliver en arbejdsgruppe, der er sammensat af uafhængige menneskerettighedsekspertter fra Underkommissionen til Forhindring af Diskrimination mod og Beskyttelse af Minoriteter. De aktiviteter, den foretager, billiges således af underkommissionen der, på sin side, rapporterer til Menneskerettighedskommissionen, som er et mellemstatsligt organ. Kommissionen selv er på sin side forpligtet til at lade sine beslutninger gå gennem Det Økonomiske og Sociale Råd for at nå frem til Generalforsamlingen. Arbejdsgruppen kan ikke tage initiativ til menneskerettighedsundersøgelser, træffe bindende finansielle afgørelser eller afsige dom over konkrete overtrædelser. Den er kun beføjet til at opstille et eget arbejdsprogram, inden for sit mandat, og til at stille forslag til de overordnede organer.

Til trods for eller måske netop på grund af disse begrænsninger, har arbejdsgruppen fungeret som en tænketank i FN-systemet, når det drejer sig om indfødte folk-spørgsmål. Den har frembragt undersøgelsesforslag og ekspertseminarer, den søsatte ideen om et Internationalt År og senere et Internationalt Tiår for Indfødte Folk, og den har stillet sig forrest i bestræbelserne på at oprette en ny art forum i FN, hvor indfødte folk kan blive beslutningstagere i stedet for observatører. Men måske er det vigtigste af alt, at den har afsat fem år til at udarbejde et udkast til en erklæring om indfødte folks rettigheder, der alt i alt afspejler en konsensus om, hvad indfødte folk betragter som deres grundlæggende menneskerettigheder.

## Erklæringsudkastet om indfødte folks rettigheder

FN-erklæringsudkastet om indfødte folks rettigheder blev færdigudarbejdet i arbejdsgruppen om Indfødte Befolkninger i 1993, Det Internationale År for Verdens Indfødte Folk. I 1994 blev det godkendt af Underkommissionen til Forhindring af Diskrimination mod og Beskyttelsen af Minoriteter – et internationalt forum af uafhængige menneskerettighedseksperter – og fremlagt for regeringerne i 1995 ved Menneskerettighedskommissionens 50. samling.

Menneskerettighedskommissionen har nu nedsat sin egen arbejdsgruppe til at vurdere erklæringsudkastet. Denne mødtes for første gang i to uger i november 1995 og gennemgik teksten afsnit for afsnit for at indkredse mulige konflikt- og konsensusfelter. Før jeg kommenterer kommissionens novembermøde, kan det være nyttigt at se på, hvorledes erklæringsudkastet blev til, og hvad det indeholder.

Erklæringsudkastet er et enestående dokument i FN-systemet, fordi udkastet er blevet til under medvirken af ofre for menneskerettighedskrænkelser og af dem, der fremtidigt vil begunstiges af dets bestemmelser. Selvom erklæringsudkastet ikke er et indfødt dokument, afspejler det en bred enighed om et sjældent omfangsrigt område af indfødtes erfaringer. Blandt dem, der bidrog til udformningen af den endelige tekst, var der traditionelle ledere, indfødte jurister og aktivister, kvinde- og ungdomsorganisationer, overlevende fra statsstyrede folkedrabstaktikker mod indfødte folk og folk der arbejder i de indfødte samfund. Indfødte folk har berettet om deres sårbarhed under væbnede konflikter, om tab af jord og resurser, om konsekvenserne af dæmningsbyggeri, skovning, og andre nationale udviklingstiltag, om racediskriminering, overfængsling, social og økonomisk deprivation, om miljøbekymringer, om sprog- og kulturtab og mange andre problemer. Erklæringsudkastet og dets 45 artikler, et sjældent omfattende dokument, bidrager i et vist omfang til at indfange disse problematiske felter og tilvejebringe den nødvendige beskyttelse.

Erklæringsudkastet er sammensat af en indledende præambel og en substantiel del, der er opdelt i ni afsnit. Det første afsnit fremsætter nogle almene principper og fastslår, at indfødte folk har samme lige status som andre grupper, har ret til fuld deltagelse i samfundslivet, har ret til at bevare deres egenart og har ret til selvbestemmelse. Andet afsnit stadfæster indfødte folks ret til liv og eksistens, og fordømmer i særlig grad kulturelt folkemord. Tredje afsnit lægger vægt på indfødte folks ret til at bevare egne kulturer og traditioner, herunder beskyttelse af helligsteder. Fjerde afsnit drejer sig om uddannelses- og sprogtrettigheder. Femte afsnit opregner en række bestemmelser der skal beskytte indfødte folks økonomiske og sociale rettigheder, herunder deres ret til forbedring af sundhed, beskæftigelse og andre livsbetingelser.

Sjette afsnit dækker jord- og resurserettigheder og heri anerkendes den kollektive ejendomsret til landområder, tilbagegivelsen af mistet territorium, bevarelsen af miljøet og kontrollen over udviklingen af landområder. Syvende afsnit grundfæster indfødte folks ret til autonomi og egne politiske institutioner. Det taler også om retten til at få traktater anerkendt og overholdt. Ottende afsnit præciserer en række foranstaltninger som medlemsstaterne og FN pålægges at iværksætte. Det afsluttende afsnit foreskriver visse afsluttende almene principper.

Det må være på sin plads at omtale nogle yderligere forhold som understreger erklæringsudkastets enestående karakter. Udkastet taler om indfødte folk som kollektive enhe-

der, og ligner derved Det Afrikanske Menneskerettigheds- og Folkeretscharter – til forskel fra de hidtidige store, internationale menneskerettighedsdokumenter, som beskytter individuelle rettigheder. Udkastet opnår derved en afbalancering mellem indfødte folks ret til at være forskellige og kontrollere deres egne anliggender, og deres ret til fuldt at deltage i det større, omgivende samfunds liv. Måske er et af de vigtigste træk ved erklæringsudkastet at det insisterer på konsensusbegrebet som grundlaget for forholdet mellem medlemstaterne og indfødte folk.

Menneskerettighedskommissionens arbejdsgruppe drøftede dette udkast under sin samling i november 1995. Der er allerede nu tegn på dybe uenigheder om teksten mellem indfødte folk og regeringer, lige som mellem regeringer indbyrdes. Visse asiatiske stater kræver endog, at erklæringsudkastet ikke bliver behandlet, før FN har fastlagt en tilfredsstillende definition af udtrykket „indfødte folk“. Selvom dette er et mindretalssynspunkt, er det værd at bemærke, at flertallet af indfødte folk lever i Asien – hvis man benytter den arbejdsdefinition af indfødte folk som Arbejdsgruppen om Indfødte Befolkninger har anvendt og den deraf afledte praksis.

Der er andre kilder til mulige vanskeligheder, især anvendelsen af udtrykket „folk“ i flertal, da dette af nogle medlemsstater opfattes som ensbetydende med retten til selvbestemmelse. Sammen med dette hænger også, at et flertal af medlemsstaterne, men dog langtfra alle, i øjeblikket viser uvilje mod at tiltræde artikel 3, der anerkender indfødte folks ret til selvbestemmelse, på linje med artikel 1 i begge menneskerettighedspagter. En anden vigtig kilde til uenighed vil blive de afsnit der omhandler jord- og resurserettigheder og autonomiordningerne.

Men til trods for de vanskeligheder, der venter fremover, kan indfødte folk dog trøste sig ved den kendsgerning, at det efter mere end ti års vedholdenhed og engagement lykkes dem at overbevise medlemmerne af Arbejdsgruppen om Indfødte Befolkninger, så den fik forhandlet sig til enighed om en tekst, der var acceptabel. En lignende tålmodig, fast overbevisning kunne føre til de samme resultater under den videre behandling.

## Undersøgelser og seminarer

FN har i de seneste år stået for en række forskningsinitiativer. I 1989 udpegede underkommissionen Miguel Alfonso Martinez til Særlig Referent (*Special Rapporteur*) i en undersøgelse af traktater, overenskomster og andre ordninger mellem medlemsstater og indfødte folk. Denne udredning, som forventes afsluttet i august 1997, omfatter en foreløbig og to endnu uafsluttede rapporter, og tilvejebringer en særskilt vurdering af historiske traktater, mest i form af undersøgelse af konkrete sager. I 1990 blev Erica-Irene Daes af Underkommissionen udpeget som Særlig Referent i en udredning af bevarelsen af indfødte folks kulturelle og åndelige ejendom. Udredningen blev afsluttet i 1993, og i 1994 udarbejdede den Særlige Referent udkast til visse principper og retningslinjer for beskyttelse af indfødte folks kulturarv, et udtryk hun foretrækker frem for kulturel og åndelig ejendom. I 1996 vil den Særlige Referent for underkommissionen fremlægge en afsluttende supplerende rapport om forslag til sådanne principper og retningslinjer.

Da begge disse større udredningsarbejder stadig er uafsluttede, er det ikke muligt at sige noget bestemt om, hvordan FN vil reagere. Man kan dog formode, at traktatundersøgelsen vil føre til en række anbefalinger, måske i forbindelse med hvordan man skal

overvåge eksisterende og fremtidige traktater, især da undersøgelsen viser, hvor mange bestemmelser i de historiske traktater, der er blevet krænkede af medlemsstater. Undersøgelsen om indfødt kulturarv har allerede ført til forskellige forslag til retningslinjer der kunne danne grundlag for et fremtidigt internationalt dokument om beskyttelsen af indfødte rettigheder.

Et andet vigtigt FN-initiativ har været organiseringen af ekspertseminarer om ofte følsomme emner i relation til indfødte folk. Der har således været afholdt ekspertseminarer om racisme (Geneve 1989), selvstyre (Nuuk 1991) og bæredygtig udvikling (Santiago 1992). Det hidtil seneste ekspertseminar organiserede FN i marts 1996 i Whitehorse i Canada, og det omhandlede praktiske erfaringer med indfødte jordrettigheder og krav. Seminarerne er tilrettelagt på en sådan måde, at der kan diskuteres frit – og ubundet af nationale politiske hensyn – om kontroversielle emner, hvorom meningene er ret så forskellige. Konklusioner og anbefalinger er kun rådgivende og forpligter alene de individer, der deltager i deres personlige egenskab af at være eksperter. I praksis har man opnået en usædvanlig balance mellem regeringer og indfødte folk ved disse seminarer. FN inviterer et lige antal indfødte og statslige eksperter, og de to udpegede embedsmænd, Formanden og Referenten (*Chairperson and Rapporteur*), hentes fra begge grupper. Et andet kendetegn ved ekspertseminarerne består i at det lokale indfødte sprog anvendes som officielt sprog under mødet. Således blev der under mødet i Nuuk i Grønland om selvstyre stillet simultanoversættelse til rådighed på grønlandsk; og mapudungum, det sprog som benyttes af mapucherne, det største indfødte folk i Chile, var et af de officielle sprog under Santiago-konferencen om bæredygtig udvikling.

Det sidst afholdte ekspertseminar om jordrettigheder blev bivaanet af otte regerings- og elleve internationale indfødte folk-eksperter, samt af adskillige indfødte organisationer, hjemmehørende i Canada. Anbefalingerne herfra blev fremlagt for arbejdsgruppen om Indfødte Befolkninger i juli 1996.

## Året, Tiåret og FN-systemet

I løbet af 1990'erne er indfødte folk begyndt at øve indflydelse på andre dele af FN end menneskerettighedsområdet. Med ILO som bemærkelsesværdig undtagelse (ILO godkendte i 1957 en konvention om indfødte og stammebefolkninger der blev revideret i 1989 som Konvention nr. 169 om Indfødte Folk og Stammefolk), er FN-systemet kun i ringe grad skredet til handling til fordel for indfødte folk. Den første formelle anerkendelse af en ret for indfødte blev udformet i Børnekonventionen som blev godkendt i 1990. Konventionen om Biologisk Diversitet, som blev godkendt i 1992, indeholder også en artikel vedrørende indfødte folk.

Alligevel har indfødte folk stort set ikke været repræsenteret ved internationale konferencer på højt niveau. Dette ændrede sig imidlertid i 1992 da indfødte folk samledes i Rio de Janeiro i forbindelse med Konferencen om Miljø og Udvikling. En indfødt repræsentant blev inviteret til at tale til konferencens plenum. Et år senere ved Verdenskonferencen om Menneskerettigheder i Wien gav man en snes indfødte talere mulighed for sammen med udenrigsministre og statsoverhoveder at henvende sig til mødet fra talerstolen. En tilsvarende lejlighed opstod i 1993 ved igangsættelsen af det Internationale År for Indfødte Folk, da man bad indfødte ledere om at tale for Generalforsamlingen.

Skønt disse tilfælde kan betragtes som overvejende symbolske, er de ikke desto mindre et klart udtryk for, hvor langt spørgsmålet om indfødte har bevæget sig i FN-systemet igennem de sidste ti år. Det må delvis ses som en følge af denne nytilkomne anerkendelse at Generalforsamlingen erklærede 1993 for Internationalt År for Indfødte Folk. Man iværksatte året under temaet „Indfødte folk – et nyt partnerskab“, med det mål at styrke det internationale samarbejde for en løsning på de problemer indfødte folk står over for på følgende områder: menneskerettigheder, miljø, udvikling, uddannelse og sundhed. Et år var næppe tid nok til at få FN til at skifte kurs eller mobilisere dem, der har afgørende indflydelse på regeringernes politik, og visse indfødte folk, men også visse regeringer, oplevede dette som frustrerende. Der var dog enighed om behovet for at skabe en ramme for verdensorganisationens langsigtede indsats.

Generalforsamlingens igangsættelse af Det Internationale Tiår for Verdens Indfødte Folk, fra 1994 til 2004, sigter mod at tilvejebringe en sådan ramme. Tiårets tema hedder: „Indfødte folk – partnerskab i handling“, og man har lagt vægt på, at der udvikles projekter og programmer i FN's fast arbejdende organer. Menneskerettighedscentret har fået bemyndigelse til at oprette en særlig fond til støtte for indfødte projekter, der administreres med deltagelse fra indfødte folk selv.

## Fremtiden: et permanent forum i FN

Mens de førstkommende år gerne skulle åbne muligheder for praktiske fremskridt på det sociale og økonomiske område, er der også en bevægelse i gang for at skabe en permanent indfødt tilstedeværelse inden for FN selv. Wienerkonferencen om Menneskerettigheder gav faktisk som anbefaling, at man tager et sådant „permanent forum“ op til overvejelse. Forslaget nyder kraftig støtte hos den danske regering, som i juni 1995 var vært for et arbejdsseminar om dette spørgsmål. Her præciserede indfødte folk en række elementer, der må være uadskillelige fra ethvert sådant nyt forum, nemlig at det foreslåede forums mandat må indeholde problemfelter som miljø, udvikling og andre områder af vigtighed, såvel som menneskerettighedsspørgsmål. Et sådant forum må også have beføjelser og være i stand til at gribe ind over for alvorlige menneskerettighedskrænkelser, og indfødte folk skal deltage når denne nye forsamling træffer beslutninger.

Generalforsamlingen har udbedt sig en fornyet undersøgelse af de eksisterende mekanismer for indfødte folk inden for FN-systemet, og den har indvilget i at fortsætte med at overveje forslaget i 1997 ved at organisere en nyt arbejdsseminar. Hvordan det vil gå det permanente forum, hænger sandsynligvis sammen med de fremskridt, der gøres med erklæringsudkastet om indfødte folks rettigheder. Begge initiativer afhænger af at regeringernes holdninger over for indfødte spørgsmål i FN grundlæggende ændrer sig. I øjeblikket er der stadig lang vej tilbage før der opnås enighed om disse to afgørende sager.

Man har givetvis opnået meget i FN, men ingen vil påstå at hverdagens livsbetingelser for indfødte folk er blevet væsentligt bedre. Mange af verdens anslået 300 mio. indfødte folk lever i den yderste fattigdom og er berøvet adgang til de mest basale fornødenheder som uddannelse og sundhedstjeneste eller bare husly. Man behøver blot at deltage i et møde i arbejdsgruppen for at få en fornemmelse af det register over menneskerettighedskrænkelser indfødte folk hævder de er ofre for: tvangsmæssig afhændelse af deres landområder og naturressurser, myrderier hinsides ret og dom, tortur og vilkårlige fængs-

linger af deres ledere, diskriminering, ødelæggelse af religiøse og åndelige helligsteder og meget, meget mere. Det er vanskeligt ikke at rejse spørgsmålet – og mange gør det – om hvad FN foretager sig over for disse hævdede uretfærdigheder. Det er nødvendigt med et kæmpe spring frem i forståelse og handling, men FN ser kun ud til at bevæge sig fremad med langsomme og forsigtige skridt.

## Note

1. De synspunkter der kommer til udtryk i artiklen, er forfatterens og ikke nødvendigvis FN's.

