

FORO PERMANENTE, RELATOR ESPECIAL,  
MECANISMO DE EXPERT@S

Bartolomé Clavero

Las tres instancias de Naciones Unidas con competencia específica sobre cuestiones indígenas –Foro, Relator, Mecanismo– responden a mandatos de diverso contenido y diversa procedencia, el primero del Consejo Económico y Social y los dos restantes del Consejo de Derechos Humanos, pero ni lo uno ni lo otro se produce de forma que distinga neta ni suficientemente sus cometidos. En la práctica, pueden tanto solapar y duplicar tareas como coordinarse y potenciarse mutuamente. Del entendimiento entre ellos más allá de la literalidad de sus mandatos y dentro de lo que estos mismos permitan dependerá que haya solapamiento o potenciamiento, lo primero en perjuicio y lo segundo en beneficio de la agenda ahora representada por la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En 2007, esta Declaración, mediante su artículo 42, ha venido a añadir a los mandatos singulares un mandato en común entre las tres instancias y con todos los órganos y agencias de Naciones Unidas, el mandato de hacerla respetar, de promover su plena aplicación y de velar por su eficacia.

El mandato singular del Foro Permanente, pues data de mediados del 2000, es anterior a la existencia de la Declaración y al establecimiento del Consejo de Derechos Humanos con la consiguiente supresión de la Comisión de Derechos Humanos. Esta ubicación en el tiempo puede ser lo primero que resulta relevante para la comprensión del propio mandato. Es realmente amplio en cuanto a las materias que expresamente cubre: desarrollo económico y social, cultura, medio ambiente, educación, salud y derechos humanos. Como la Comisión de Derechos Humanos era entonces un organismo subsidiario del Consejo Económico y Social, no es de extrañar ni que los derechos humanos figuren ni que lo hagan como una materia más entre otras. Tras aquel año, el 2000, la política de Naciones Unidas ha venido subrayando el imperativo de sujetarse toda ella a una óptica de derechos, a la regla del derecho de los derechos humanos, a lo cual ha respondido la propia sustitución de la subordinada Comisión de Derechos Humanos por el no subordinado Consejo de Derechos Humanos.

Hoy los derechos humanos competen, no al Consejo Económico y Social, sino al Consejo de Derechos Humanos. El Foro sigue siendo organismo subordinado al primero, del que recibe su mandato. El mandato mantiene la referencia a derechos humanos. Y la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ha tenido la preocupación de mencionar específicamente al Foro al formular el mandato referido del artículo 42. Más allá de que toda instancia de Naciones Unidas ha de responder a un enfoque de derechos, el Foro es un organismo de derechos humanos y más concretamente de los derechos humanos de las personas, las comunidades y los pueblos indígenas, pese a estar situado en la órbita del Consejo, el Económico y Social, entre cuyas competencias ya no figuran los derechos humanos. Esta misma circunstancia le imprime al Foro una de sus peculiaridades distintivas. Es como si fuera un comité de derechos humanos, de los derechos humanos indígenas, situado institucionalmente fuera de la órbita del Consejo, de los comités y de los procedimientos especiales de derechos humanos. Es una posición imprevista en el momento en el que se formuló su mandato, pero en la que inequívocamente ha venido a situarse.

El mandato específico del Foro no se refiere a la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ni podía hacerlo, pues no existía. Podría habersele desde luego encomendado la promoción del proyecto ya entonces avanzado, pero esto estaba siguiendo su propio curso en manos de la Comisión de Derechos Humanos y del Grupo ad hoc establecido por la misma. Que la promoción del respeto, la aplicación y la eficacia de la Declaración ya adoptada se comprende entre las funciones de Foro es mandato que procede de la Declaración misma, ni siquiera de la mención de los derechos humanos entre las materias encomendadas originalmente al mismo. Si el artículo 42 de la Declaración no hubiera mencionado expresamente al Foro como destinatario de su mandato se podría haber argumentado que, habiendo pasado los derechos humanos a la competencia del nuevo Consejo y creando éste sus propios mecanismos de cuestiones indígenas, dejaban de comprenderse como cometido especializado los derechos humanos indígenas entre los asuntos del Foro.

Cuando la Comisión de Derechos Humanos creó la figura del Relator Especial sobre la situación los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas tampoco hizo referencia a la Declaración ni pudo hacerlo, pues no existía. Adoptada la misma, cabían menos dudas respecto a que su cometido, un cometido centrado en derechos humanos, se extendiera a la supervisión y promoción de los derechos

registrados en la Declaración. La incertidumbre se planteaba respecto a su continuidad, pues no es organismo permanente y podría entenderse que su función fuera menos necesaria desde que existe la Declaración con su mandato a todos los órganos y agencias de Naciones Unidas. Cuando en 2007, tras la Declaración, el Consejo de Derechos Humanos renueva y recrea la figura del Relator Especial no deja pie para incertidumbre ninguna. El Relator sigue siendo necesario y además queda facultado expresamente por el Consejo de Derechos Humanos para ocuparse de la promoción de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas así como de cuantos instrumentos internacionales contribuyan al progreso de tales derechos.

Contrasta el mandato conferido por el Consejo de Derechos Humanos al Mecanismo de Expert@s sobre Derechos de los Pueblos Indígenas por cuanto que, siendo igualmente posterior a la Declaración, no hace expresa referencia a la misma. El Mecanismo se constituye como un organismo asesor del Consejo sobre derechos de los pueblos indígenas en la forma como el mismo le requiera a través esencialmente, pero no en exclusiva, de investigaciones temáticas. Con buen criterio, conforme al artículo 42 de la Declaración, en su primera sesión, en 2008, el Mecanismo ha adoptado la Declaración como término normativo de referencia de su trabajo. Lo propio había hecho en su sesión del mismo año el Foro Permanente. La Declaración es el término de referencia compartido por las tres instancias. Su artículo 42 representa el mandato que se tiene en común y sobre el que procede plantearse coordinación y cooperación.

El Relator Especial es la instancia que cuenta con un mandato específico más detallado respecto al abordaje de posibilidades y dificultades para la plena aplicación y efectiva protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de la gente indígena; la recopilación, recepción e intercambio de información sobre violaciones de tales derechos y libertades con la parte gubernamental y la parte indígena; la formulación de recomendaciones y propuestas a fin de prevenirlas; el desarrollo de un diálogo constructivo con todas las partes, inclusive los órganos y agencias de Naciones Unidas a todos sus niveles, y en particular con el Foro Permanente y con los otros procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos y con los comités de derechos humanos, los derivados de tratados, así como también con las organizaciones regionales de derechos humanos; para hacerse cargo de las recomendaciones de las conferencias, cumbres y otros encuentros de Naciones Unidas y de las observaciones de los susodichos comités de derechos... El Consejo de Derechos Humanos le conmina a

que en el desempeño de sus funciones evite duplicaciones con las tareas de todo el resto de los órganos y agencias de Naciones Unidas.

El mandato original del Foro Permanente se refiere a una labor de prestación de asesoramiento y de formulación de recomendaciones sobre cuestiones indígenas al Consejo Económico y Social así como, a través del mismo, a los programas, fondos y agencias de Naciones Unidas; a la tarea de preparar y difundir información sobre tales cuestiones; al cometido de sensibilizar y de impulsar en orden a que se promueva la integración y la coordinación de las actividades relativas a cuestiones indígenas por todo el sistema de Naciones Unidas. Hoy, esta función integradora y coordinadora del Foro puede entenderse más directamente referida al Relator Especial y al Mecanismo de Expert@s a fin de concertarse entre sí las tres instancias a los efectos de que, bajo los términos normativos de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, integración y coordinación alcanzasen a todo el conjunto y todo el despliegue del sistema de Naciones Unidas.

Los mandatos tanto del Foro como del Mecanismo disponen la asistencia de las otras instancias, Relator incluido, a las reuniones ordinarias de cada una. Es una previsión que debiera fomentarse incorporándose más activa y plenamente la presencia del Relator y de una representación del Mecanismo en las sesiones del Foro, así como del primero y de la correspondiente representación del Foro en las sesiones del Mecanismo. Son además las ocasiones en que, aparte sus tareas particulares, el Relator pudiera mantener contactos más globales con representantes tanto gubernamentales como indígenas. Deberían encontrarse fórmulas para que ello fuera parte de las sesiones ordinarias mismas tanto del Foro como del Mecanismo.

Respecto a las relaciones con las agencias, también está prevista y se atiende su participación en las sesiones tanto del Foro como del Mecanismo, algo realmente conveniente para el desempeño de los cometidos de éstos. Facilita realmente las cosas la formación y el funcionamiento del Grupo Interinstitucional de Apoyo sobre Cuestiones de los Pueblos Indígenas, aunque todavía no integre a todas las agencias cuya actividad afecta a indígenas. Se creó, antes de la Declaración, como una instancia de apoyo al Foro y al Relator, lo que quizá debiera replantearse. Tras la Declaración, ni el Foro ni el Relator ni el Mecanismo necesitan la manifestación de un respaldo al fin y al cabo ya obligado por virtud del artículo 42, mientras que las agencias de Naciones Unidas precisan ahora especialmente, por causa de la Declaración, orientación y coordinación

en materia indígena, lo cual le corresponde ante todo al Foro. Éste debiera plantearse como cometido propio, pues es parte de su mandato de integración y coordinación del sistema de Naciones Unidas en cuestiones indígenas, un escrutinio constante, mediante exámenes periódicos, de las actividades de las agencias, sobre todo a nivel local, en lo que afecten a indígenas a la luz de las exigencias de la Declaración.

Órganos del sistema de Naciones Unidas son también los comités de derechos humanos, los derivados de tratados, cuya labor resulta realmente sensible para los derechos de las personas, las comunidades y los pueblos indígenas. El Foro está siempre encargado de la coordinación y sensibilización generales mientras que al Relator se le encomienda de forma más específica el mantenimiento de un diálogo con los mismos, con los comités. Para lo primero debiera encontrarse alguna vía formal, como por ejemplo la de asistencia del/la presidente del Foro a las conferencias de presidentes de los comités o también la de formulación de observaciones o comentarios por parte del Foro sobre derechos de los pueblos indígenas conforme a la Declaración, observaciones o comentarios dirigidos al comité o los comités pertinentes. La prevista formación en el seno del Foro de un equipo de trabajo sobre los derechos de la Declaración puede ayudar a abrir en su caso el necesario diálogo o a ensancharlo y desarrollarlo no sólo con los gobiernos, sino también con las agencias y los comités.

Queda el asunto clave del Examen Periódico Universal de los Estados ante el Consejo de Derechos Humanos, sobre el que no hay previsión específica de participación directa de ninguna de las tres instancias, ni del Foro ni del Relator o ni siquiera del Mecanismo asesor del propio Consejo, lo que hace que hasta al momento la atención a los mismos haya sido insuficiente y errática. Tal y como se plantea el procedimiento, las tres instancias debieran estudiar la forma de incidir a través del Grupo Interinstitucional de Apoyo y de la Oficina del/la Alt@ Comisnad@ para los Derechos Humanos. Otros desafíos deberán también afrontarse de forma tripartita. Sin necesidad de institucionalizar, dadas sus implicaciones financieras, una reunión anual de coordinación entre las tres instancias, su asistencia a las sesiones del Foro y del Mecanismo pudiera también servir a este propósito de coordinación y potenciación entre Foro, Relator y Mecanismo, siempre sobre el terreno común para todos, no sólo para ellos, de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.