

Permanent Forum on Indigenous Issues
Seventh session
New York, 21 April - 2 May 2007

**Nota sobre el Alcance del Mandato Contenido en el Artículo 42 de la
Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Mejor
Modo de Satisfacerlo por Parte del Foro Permanente para las
Cuestiones Indígenas.**

Submitted by Bartolomé Clavero

Miembro del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

Executive Summary (English)

This note presents a number of reflections on the implications of article 42 of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples on the future work of the Permanent Forum on Indigenous Issues, and is presented as a follow-up to the decision taken by the recent Preparatory Meeting for the Seventh Session (Madrid, 12-14 February 2008).

Article 42 attributes a new mandate to the Forum with regard to the advancement of the “full application” of the Declaration. This mandate is different from the monitoring role attributed to human rights treaty bodies with regard to specific international human rights instruments. It is however a mandate that stems directly from a decision by the General Assembly, which can be seen in relation to the new approach taken by the Assembly vis-à-vis States’ human rights obligations. This approach is shown, for instance, in the new Universal Periodic Review of the Human Rights Council, which will take place on the basis of international human rights law irrespective of the ratification or legal status of specific instruments. The new mandate stems also from the unique nature of the UN Declaration as a covenant between States and the indigenous peoples of the world.

A specific way to implement this new mandate could be to further involve the Permanent Forum, through an inter-sessional Chamber on the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, in the preparatory work of Universal Periodic Review. Another way could be the establishment of a parallel system of periodic review of States’ compliance with the Declaration by the Forum itself, based on a spirit of cooperative and constructive dialogue with a view to promote the “full application” of the instrument. In fact, these proposals come from former members Ida Nicolaisen and Wilton Littlechild, and current member Michael Dodson.

Executive Summary (Francias)

Cette note présente un certain nombre de réflexions sur les implications de l'article 42 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones dans les activités futures de l'Instance Permanente sur les questions autochtones, et constitue un suivi de la décision prise par la Réunion Préparatoire de l'Instance (Madrid, 12 au 14 février 2008).

L'article 42 attribue un nouveau mandat au Forum en ce qui concerne l'avancement de la «pleine application» de la Déclaration. Ce mandat est différent du rôle de surveillance attribué aux organes des traités de droits de l'homme par rapport aux instruments conventionnels. C'est cependant un mandat dérivé directement d'une décision de l'Assemblée générale, qui doit être analysé dans le contexte de la nouvelle approche adoptée par l'Assemblée par rapport aux engagements d'Etats en matière de droits de l'homme. Cette approche se trouve, par exemple, dans le nouvel examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme, qui aura lieu sur les bases du droit international de droits de l'homme indépendamment de la ratification ou du statut juridique des instruments spécifiques. Le nouveau mandat dérive également de la nature unique de la déclaration de l'ONU représentant un pacte entre les Etats et les peuples autochtones du monde.

Une manière spécifique de mettre en œuvre ce nouveau mandat pourrait se faire par l'engagement de l'Instance Permanente, au travers d'une Chambre intersessions sur la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, dans les travaux préparatoires de la revue périodique universelle. Une deuxième manière pourrait être l'établissement par le Forum lui-même d'un système parallèle d'examen périodique de la mise en œuvre de la Déclaration par les Etats, basé sur un esprit de dialogue coopératif et constructif en vue de promouvoir la «pleine application» de l'instrument.

Executive Summary (Español)

Esta nota presenta una serie de reflexiones sobre las implicaciones del artículo 42 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en las actividades futuras del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, y se presenta en seguimiento de la decisión tomada por la última Reunión Preparatoria del Foro (Madrid, 12 al 14 de febrero de 2008).

El artículo 42 asigna un nuevo mandato al Foro en relación con la “plena aplicación” de la Declaración. Este mandato es diferente del papel de supervisión asignado a los órganos de los tratados de derechos humanos en relación con los instrumentos convencionales. Se trata, sin embargo, de un mandato que deriva directamente de una decisión de la Asamblea General, y que debe analizarse en el contexto del nuevo enfoque adoptado por la Asamblea con relación a los compromisos de Estados en materia de derechos humanos. Este enfoque puede discernirse, por ejemplo, en el nuevo examen periódico universal del Consejo de los Derechos Humanos, que se sustenta en el conjunto del derecho internacional de los derechos humanos independientemente de la ratificación o el estatuto jurídico de los instrumentos específicos. El nuevo mandato deriva también de la naturaleza especial de la Declaración de la ONU, que representa un pacto entre los Estados y los pueblos indígenas del mundo.

Una manera específica de aplicar este nuevo mandato podría hacerse a través de la participación del Foro Permanente, a través de una Cámara entre períodos de sesiones sobre la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, en los trabajos preparatorios del examen periódico universal. Una segunda posibilidad sería el establecimiento por el propio Foro de un sistema paralelo de examen periódico de la puesta en práctica de la Declaración por los Estados, basado en un espíritu de diálogo cooperativo y constructivo con miras a promover la “plena aplicación” del instrumento.

Artículo 42 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas:

Las Naciones Unidas, sus órganos, incluido el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, y los organismos especializados, en particular a nivel local, así como los Estados, promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración y velarán por la eficacia de la presente Declaración.

1. Antecedente: Propuesta Nicolaisen-Littlechild.

1. En la reunión preparatoria de la Séptima Sesión del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas celebrada en Madrid entre los días 12 a 14 del mes de febrero de 2008, se abordó la cuestión del alcance de la mención del Foro en el artículo 42 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, encargándose a Bartolomé Clavero una proposición al respecto.

2. Durante el trienio anterior, 2005-2007, la cuestión ya ha sido tratada mediante encargo del propio Foro por el estudio de sus entonces miembros Ida Nicolaisen y Wilton Littlechild, *Study on the structures, procedures and mechanisms that presently exist and that might be established to effectively address the human rights situation of indigenous peoples and to arrange for indigenous representation and inclusion in such structures, procedures and mechanisms*. La presente nota ha de entenderse como una prosecución de este estudio en línea de continuidad con sus sugerencias.

3. La base de partida para dichas sugerencias es la de que el artículo 42 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas contiene *a new mandate* al Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, un nuevo mandato que se suma al original conferido por el Consejo Económico y Social. El mandato ahora procede de la Asamblea General mediante una Declaración de Derechos Humanos, la de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

4. El nuevo mandato no altera ni el catálogo de las competencias del Foro ni tampoco su posición en el organigrama de Naciones Unidas como organismo subsidiario del Consejo Económico y Social. Cuando este Consejo estableció el Foro (Resolución 2000/22), la entonces Comisión de Derechos Humanos era igualmente organismo subsidiario suyo, por lo cual pudo el primero, el Consejo, encomendarle al segundo, el Foro, la materia de los derechos humanos (párrafo 2, subrayados añadidos):

[T]he Permanent Forum on Indigenous Issues shall serve as an advisory body to the Council [the Economic and Social Council] with a mandate to discuss *indigenous issues within the mandate of the Council* relating to economic and social development, culture, the environment, education, health *and human rights*.

5. No estando ahora la materia de los derechos humanos comprendidas en el mandato del Consejo Económico y Social por corresponder al nuevo Consejo de Derechos

Humanos, ha de plantearse ante todo la relación del Foro, por su competencia respecto a derechos humanos, con este nuevo Consejo, el de Derechos Humanos. La propuesta Nicolaisen-Littlechild lo entiende precisamente así, procediendo por ello a la sugerencia de la creación de un nuevo organismo, el *Expert Body on Indigenous Peoples' Rights*, éste subsidiario del Consejo de Derechos Humanos, con participación en el mismo del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas por vía de su propia presidencia. El presidente o presidenta del Foro sería miembro nato del *Expert Body* del Consejo de Derechos Humanos. Por su parte, el Foro crearía en su seno una *Chamber on the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* capaz de conducir e impulsar el diálogo constructivo con los Estados para la *full application*, “plena aplicación”, de la Declaración requerida por el artículo 42.

6. En su Resolución 6/39, de 14 de diciembre de 2007, el Consejo de Derechos Humanos ha instituido el *Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* contemplando, con otro perfil, dicha participación del Foro (parágrafo 5):

[C]on miras a que el mecanismo de expertos aumente la cooperación y evite duplicar la labor del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas y del Foro Permanente, invitará al Relator Especial y a un miembro del Foro Permanente a estar presente y hacer contribuciones en su reunión anual”.

7. Los organismos especializados de Naciones Unidas sobre derechos indígenas, que son ahora así el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, y el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas se coordinan en el ámbito del Consejo de Derechos Humanos mediante el primero de ellos, el Mecanismo de Expertos. La cuestión es entonces la de si esto satisface el mandato contenido en el artículo 42 en lo que atañe al Foro.

II. Ampliación y Desarrollo de la Propuesta (en base siempre al artículo 42).

8. Al propósito ha de resultar ante todo relevante el lenguaje del artículo 42 encomendando a todos los organismos internacionales y a todos los Estados la *full application of the provisions of this Declaration*, la “plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración”, mas mencionando específicamente entre todos ellos tan sólo al Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Esto supone para el mismo una responsabilidad de la que habrá de hacerse cargo desde el lugar que ocupa en la constelación de organismos de Naciones Unidas.

9. Partamos siempre de la constatación de Nicolaisen y Littlechild: el artículo 42 supone un *new mandate* para el Foro. Es en efecto un nuevo mandato, pero no en cuanto al objeto, pues el Foro ya lo tenía respecto a los derechos humanos de indígenas que ahora se especifican por la Declaración, sino en relación a la fuente de la autoridad que le encomienda el nuevo mandato, la Asamblea General. El mismo se recibe de ésta tal y como si, para la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Foro fuese el organismo equivalente a los Comités de derechos humanos de los Pactos y las Convenciones o Tratados internacionales. Indiquemos que puede haber similitudes, pero para subrayarse enseguida que no existen en cambio estrictamente precedentes.

10. La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas no es una Convención. El Foro no es un Comité de los Derechos Humanos de las Personas y los Pueblos Indígenas. El Artículo 42 no es un Protocolo que capacite al Foro con dicha función. Este instrumento no es un Tratado. Los Estados no proceden a la ratificación de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y no se someten a la jurisdicción del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Pero nada de esto

significa que esta Declaración sea una mera y simple Declaración y que su mandato al Foro carezca de fuerza vinculante de cara a los Estados y a la comunidad internacional. Repárese en el lenguaje. Respecto a su propio valor, esta Declaración utiliza la expresión fuerte de *full application, plena aplicación*, encomendándosela en general a todos los organismos internacionales, junto a los Estados, y en particular al Foro Permanente.

11. El extremo clave a subrayar es entonces el de que no hay precedentes para el alcance general de esta Declaración y el particular de su mandato al Foro. Difícilmente podría haberlos. No se han dado hasta ahora las condiciones apropiadas para la serie de novedades entre las que se incluye y por las que se comprende el *new mandate* del Foro. Los mecanismos de vinculación de los Estados a instrumentos internacionales de derechos humanos han pasado hasta tiempos recientes por la vía prácticamente exclusiva de las Convenciones o Tratados y de los Comités anexos, no teniendo por su parte una mera Declaración capacidad para obligar a dicho nivel internacional. Una disposición como la del artículo 42 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas no tenía entonces cabida en el cuerpo internacional de los derechos humanos.

12. Todo ello sin embargo ya venía matizándose, por el valor creciente de las Declaraciones, y claramente ha cambiado con la creación del Consejo de Derechos Humanos, con los términos de su mandato en lo que tienen de nuevo respecto a las funciones de la antigua Comisión de Derechos Humanos. Ubiquémonos entonces en este contexto a fin de que logremos valorar en todo su alcance el *new mandate* del Foro. El mandato de la Asamblea General al Consejo de Derechos Humanos (Resolución

60/251, de 15 de marzo, 2006) le encomienda, entre otras funciones, la siguiente (parágrafo 5. e):

Realizará un examen periódico universal, basado en información objetiva y fidedigna, sobre el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos de una forma que garantice la universalidad del examen y la igualdad de trato respecto de todos los Estados; el examen será un mecanismo cooperativo, basado en un diálogo interactivo, con la participación plena del país de que se trate y teniendo en consideración sus necesidades de fomento de la capacidad; dicho mecanismo complementará y no duplicará la labor de los órganos creados en virtud de tratados [...].

13. Lo que ahora interesa resaltar es que este Examen Periódico Universal por parte del Consejo de Derechos Humanos no se ciñe a las obligaciones contraídas por la ratificación de Convenciones u otros Tratados, lo que corresponde a los respectivos Comités de derechos humanos, sino que puede ir más allá, precisamente al conjunto del derecho internacional de los derechos humanos con independencia de la calificación del instrumento que los registre. El Consejo de Derechos Humanos lo ha entendido resueltamente así al poner en marcha este nuevo mecanismo. Los Estados serán examinados no sólo, por ejemplo, respecto a las obligaciones para con Tratados de Derechos Humanos que ratifican, sino también respecto a la propia decisión de ratificar o no y con qué grado de vinculación o con cuáles reservas, por entenderse que la obligación de los miembros de Naciones Unidas alcanza a todo el derecho internacional de los derechos humanos en su estado global de desarrollo y no sólo en la medida particular en la que cada Estado lo vaya adoptando.

14. Las Declaraciones mismas pueden tener ahora un valor vinculante para los Estados, con lo que cabe entender mejor la referencia del artículo 42 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas a su *full application, plena aplicación*, sin el trámite de una Convención. De hecho, antes del establecimiento del Consejo de Derechos Humanos, hay Declaraciones que ya contenían alguna referencia similar a su valor propio vinculante; por ejemplo, la Declaración sobre los Derechos de las Personas

Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (artículo 9) o la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer (artículo 5). Pero se trata de Declaraciones que desarrollan Tratados pudiéndose sustentar en sus previsiones vinculantes (así, respectivamente, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, artículo 27, y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer). El valor vinculante de ambas Declaraciones podía por tanto sustentarse en las competencias del Comité de Derechos Humanos y del Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer respectivamente. Ahora también puede hacerlo en el mecanismo de Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos.

15. El caso de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y en particular de su artículo 42 es en cambio enteramente nuevo y no cuenta con precedente alguno. No cabe interpretarlo a la luz de otros casos o por medio de analogías. La Declaración no es una Convención y el Foro no es un Comité de derechos humanos. El caso es otro; como integralmente nuevo debe entenderse y ponerse en práctica. La novedad procede incluso de la forma como esta Declaración se ha elaborado y acordado. Como toda Declaración de Derechos Humanos ha sido adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, pero, como ninguna otra, sin precedente alguno, ha sido previamente elaborada con la participación además decisiva de quienes son titulares de los derechos a los que se refiere, esto es mediante acuerdo con representantes indígenas. Esta Declaración no es desde luego una Convención o Tratado entre Estados, pero constituye un Tratado, Convención o Pacto entre Estados y Pueblos, entre los Estados de Naciones Unidas y los Pueblos Indígenas. Es ahora el *Covenant* entre ellos. Su novedad radical así responde a motivos de peso y razones de fondo.

16. La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas es más que una Declaración. Tiene un valor distinto al de otras Declaraciones. La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas es la primera Declaración que se refiere a su propio alcance vinculante sin sustento en una Convención o Tratado ni, por ende, en el Comité correspondiente. Es también la primera que confía de forma especial su aplicación a un organismo no creado por Pacto, Convención o Tratado y por tanto sin que medie ratificación por parte de los Estados. Como éstos no han contraído efectivamente obligación alguna de rendir cuentas al Foro Permanente sobre la aplicación de la Declaración, el artículo 42 sólo puede alcanzar sentido propio en el nuevo contexto y a través de los procedimientos que hacen especialmente referencia al cometido del Consejo de Derechos Humanos respecto al examen del cumplimiento, por parte de los Estados, del derecho internacional de los derechos humanos en su integridad, y no sólo de los compromisos contraídos mediante Pactos, Convenciones y otros Tratados.

17. Un primer paso en esa dirección por parte del Consejo de Derechos Humanos es ciertamente el ya referido de invitación al Foro Permanente, junto al Relator Especial, a participar en las sesiones del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Es también el reconocimiento de la necesidad de integración entre agencias especializadas para evitarse duplicaciones y asegurarse eficacia. En consecuencia con los términos y conforme al contexto del mandato recibido por el artículo 42 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, parece que se debiera avanzar más. El propio Foro habría, por una parte, de encontrar un lugar más decisivo en el mecanismo de Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos y, por otra, de reafirmarse como el organismo central para tanto la coordinación como el

rendimiento de cuentas de los organismos de Naciones Unidas y de los Estados mismos respecto a los derechos de las personas y de los pueblos indígenas.

18. El propio Examen Periódico Universal ha comenzado a funcionar sin capacidad todavía para cubrirse a satisfacción el flanco de los derechos indígenas. Tomemos como ejemplo un caso con fuerte presencia indígena entre los que actualmente se encuentran en el proceso de dicho examen, el del Ecuador. En el resumen de los informes de las agencias de Naciones Unidas preparado por la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos (A/HRC/WG.6/1/ECU/2, de final de febrero de 2008), no falta por supuesto el registro de los derechos indígenas, bien que dispersamente y sin término común de referencia. Dependiéndose de la diversidad de perspectivas entre informes, dichos derechos, los indígenas, ya prácticamente se reducen a derechos individuales, ya aparecen como derechos equivalentes a los propios de las llamadas minorías, ya incluso no operan con la fuerza de verdaderos derechos, sino como prestaciones por parte del Estado, ya también, lo más común, carecen de un estándar preciso de referencia. El asunto en definitiva, con todo ello, es el de que en ningún momento comparece la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ni tampoco se define criterio alguno para evaluar la trayectoria del caso, la del Ecuador, sobre derechos indígenas.

19. Aun a la espera todavía de la entrada en funcionamiento del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, parece que falta en el proceso mismo de Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos una labor de coordinación y articulación en lo que respecta a derechos indígenas que podría mejor cubrir y que, a tenor del artículo 42 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, habría quizás de corresponder al Foro Permanente en forma directa, no sólo

mediante su participación más limitada en dicho Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del mismo Consejo de Derechos Humanos.

20. En la reunión susodicha del Foro en Madrid, la de mediados de febrero de 2008, se acordó, a propuesta de Michael Dodson, la adopción por el mismo, con vistas a una mejor concentración y una mayor efectividad, del sistema de examen periódico, seleccionando un número de Estados para cada sesión. Entre ellos podrían figurar los que contengan pueblos indígenas de los seleccionados para Examen Universal por el Consejo de Derechos Humanos. El Foro no informaría al Consejo como una agencia más, sino que encauzaría la información del conjunto de las agencias en todo cuanto interesare a derechos indígenas. A este efecto ya se cuenta con la base del *Inter-Agency Support Group on Indigenous Peoples' Issues*, así como con la información que se recibe y debate en el Foro de otras agencias, inclusive y ante todo desde luego la del Relator Especial, y muy en particular la que le llega de parte indígena. El Examen Periódico Universal respecto a derechos indígenas podría así realizarse por el Foro Permanente, ofreciéndose sus informes directamente al Consejo de Derechos Humanos para su debida integración y evaluación en los respectivos informes finales. El consiguiente diálogo constructivo con los Estados por vía del Examen Universal habría de mantener siempre la intervención del Foro en todo cuanto tocase a derechos indígenas.

21. La incorporación formal del Foro Permanente al mecanismo de Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos situaría su trabajo en un contexto más adecuado para la asunción de la responsabilidad encomendada por el artículo 42 de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Esto no parece requerir más

mandato que el contenido en dicha disposición. En todo caso, como el mismo resulta sobrevenido y se superpone al original del Consejo Económico y Social, el propio Foro podría elaborar y elevar a este Consejo una propuesta de articulación entre ambos mandatos de forma que se defina más claramente su nueva responsabilidad en relación al Consejo de Derechos Humanos, así como también a los efectos de que se dote al Foro y a su Secretariado de los recursos pertinentes conforme a la ampliación de cometidos.

22. Un incremento en la dotación del Foro y de su Secretariado por parte del Consejo Económico y Social parece indispensable si se constituye en su seno y entre sus miembros, cual parece en efecto conveniente, la *Chamber on the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, un cuerpo más estable que podría hacerse cargo en los periodos intersesiones del trabajo para el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos. El actual régimen de sesiones del Foro Permanente resulta insuficiente para hacerse pleno cargo del nuevo mandato. Señalemos también que para el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos está prevista una dotación aún inferior y un régimen de sesiones todavía más limitado.

III. Alternativa y retos (en base igualmente al artículo 42).

23. Pues la puesta en práctica de la propuesta susodicha no depende del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, sino del Consejo de Derechos Humanos y del Consejo Económico y Social, conviene contemplar, respecto al mandato del artículo 42, la alternativa que dependa tan sólo de la determinación del propio Foro. El mismo puede por supuesto desarrollar, conforme a la propuesta Dodson, su propio régimen de examen periódico mediante selección de Estados con apertura y mantenimiento de diálogos cooperativos y constructivos para la *plena aplicación* de la Declaración sobre

los Derechos de los Pueblos Indígenas. Esta actividad ofrecería la base para la contribución fructífera del Foro al Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos.

24. La creación del Consejo de Derechos Humanos ha producido unos efectos colaterales en la posición del Foro que conviene tener presente si se opta por esta alternativa. Cuando el Foro se establece, el mismo se ubica como organismo subsidiario del Consejo Económico y Social porque la entonces Comisión de Derechos Humanos era igualmente subsidiaria de este Consejo. El Foro se formó como un órgano de alto perfil en el ámbito institucional de los derechos humanos. Al crearse el Consejo de Derechos Humanos y no replantearse la posición del Foro, el mismo puede quedar desplazado respecto a su mandato sobre derechos humanos. El artículo 42 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas encierra también el sentido de disponer que se adopten las diligencias para que no se produzca ese efecto: “incluido el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas”. Puede hacerse por supuesto de más de un modo.

25. El desarrollo del procedimiento del examen periódico por parte del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas con independencia del Examen Periódico Universal por la del Consejo de Derechos Humanos plantea retos de cara tanto a los Estados como a los Pueblos Indígenas y también a las Organizaciones No Gubernamentales. El principal es el de evitarse la duplicación por no cargar a Naciones Unidas con solapamientos de actividades y, sobre todo, por no obligar a representaciones indígenas y de otras organizaciones a desdoblar sus iniciativas, replicar sus informaciones y multiplicar su presencia en instancias internacionales de funciones similares.

26. Habrá Estados que se sustraerán al examen periódico del Foro respecto a derechos indígenas y que no eludirán en cambio el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos. Frente al examen particular del Foro Permanente, los Estados renuentes tendrán a mano el argumento de negarse a la duplicación. Podrán incluso escudarse en que los exámenes particulares ya los hace el Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas. El problema de la duplicación es real y tendrá que afrontarse por ambos Consejos, el de los Derechos Humanos y el Económico y Social, o por las tres agencias, el Foro Permanente, el Relator Especial y el Mecanismo de Expertos.

27. El reto para el Foro Permanente también es finalmente de autoridad. De cara tanto a los Estados como a los Pueblos Indígenas y respecto a derechos, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas tendrá que granjeársela propia caso de no integrarse formalmente en el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos. Dado que la Declaración no es una Convención y que el Foro no es el correspondiente Comité, éste puede ser a la corta el reto más dificultoso. Dado que la Declaración no es tampoco estrictamente una Declaración, sino un *Covenant* o Pacto entre Pueblos Indígenas y Estados de Naciones Unidas, esta alternativa de que el Foro Permanente se reafirme en un espacio propio con una autoridad propia podría ser a la larga una buena opción. Dependerá de la evolución de unas prácticas internacionales en el orden de los derechos humanos a la cual el mismo Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas habrá de contribuir sopesando en todo momento sus posibilidades.