

EXAMEN PERIODICO UNIVERSAL

La creación del Examen Periódico Universal (EPU) fue una de las innovaciones más significativas del Consejo de Derechos Humanos (CDH). Con este sistema se examinarán regularmente la situación de los derechos humanos en todos los Estados miembros por medio de un mecanismo común. Su creación se basa en la Resolución de la Asamblea General de la ONU,¹ que creó el CDH. En consecuencia, en junio de 2007, el CDH decidió crear el EPU como uno de los elementos clave de su programa de fortalecimiento institucional.²

El objetivo del mecanismo del EPU es mejorar, en la práctica, la situación de los derechos humanos; evaluar el cumplimiento de las obligaciones y compromisos de los Estados; mejorar la capacidad de éstos; y compartir buenas prácticas entre los Estados y las partes interesadas.

Un examen de un país se basa en tres documentos oficiales: el Informe Nacional; una compilación de información de la ONU, es decir, informes de mecanismos de la ONU y procedimientos especiales relacionados con la situación de los derechos humanos en el país en revisión; y un sumario de diez páginas de información de las partes interesadas. Los dos últimos son compilados por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH).

Cada Estado es examinado una vez cada cuatro años en una sesión de tres horas que consiste en la presentación de su informe y un diálogo interactivo con todos los Estados miembros. Sólo los Estados tienen la posibilidad de tomar la palabra durante el examen. El Consejo de Derechos Humanos adopta el informe del examen en una de sus sesiones siguientes.

La adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), en septiembre de 2007, estableció pautas mínimas para el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. LA DNUDPI necesita, por lo tanto, convertirse también en un elemento central del trabajo del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en particular en el marco del EPU, aunque no sólo en este foro.

Asuntos indígenas en el EPU

En 2010 tuvieron lugar las sesiones séptima, octava y novena del EPU. Durante estas sesiones, fueron examinados varios países con poblaciones indígenas: Angola, Bolivia, Nicaragua, Suecia, Kenia, Kiribati, Honduras y Estados Unidos.

Mientras que en los exámenes de Angola y Kiribati no se habló de asuntos indígenas, la tendencia para la mayor parte de los Estados fueron las sesiones con diálogo interactivo, que incluyeron numerosas preguntas y recomendaciones relativas a las poblaciones indígenas. A Suecia se le preguntó, por ejemplo, sobre las medidas tomadas para enfrentar las cuestiones relacionadas con los sami, mientras que Kenia, Honduras y Bolivia enfrentaron varias preguntas sobre la receptividad de su marco legal a los asuntos indígenas.³

Los temas comunes que estuvieron presentes en las recomendaciones a varios Estados incluyeron la ratificación o implementación adecuada del Convenio 169 de la OIT, la adopción o implementación de la DNUDPI, el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, el tratamiento de todas las formas de discriminación contra éstos y la necesidad de garantizar su participación en los asuntos públicos. Suecia y Kenia se destacaron por su compromiso de revisar sus respectivas posturas sobre la ratificación del Convenio 169 de la OIT, mientras que Estados Unidos se comprometió, voluntariamente, a reconsiderar su posición respecto a la DNUDPI.

Los Estados examinados pudieron destacar también las reformas domésticas que estaban emprendiendo a fin de mejorar la situación de los pueblos indígenas. Honduras, por ejemplo, pudo dar una idea general de su “Plan de Desarrollo para los Pueblos Indígenas”, y Kenia hizo mención de su proceso de reforma constitucional, que incluye medidas que resguardarían los derechos territoriales de los pueblos indígenas e introducirían medidas afirmativas.

Participación de los pueblos indígenas en el proceso del Examen Periódico Universal

La participación en el EPU debe ser considerada en las siguientes etapas: la preparación y el envío de los Informes del Estado y las partes interesadas a la OACDH; la participación en la sesión de diálogo interactivo; la participación en la adopción del informe; y el seguimiento de la implementación de las recomendaciones aceptadas por el Estado.

Varias organizaciones que representan a los pueblos indígenas prepararon y enviaron informes que se incluyeron en el sumario de las partes interesadas preparado por la OACDH. En ciertos casos, como el de Kenia, se invitó a organizaciones de la sociedad civil a criticar e informar sobre el Informe del Estado antes de su envío a la OACDH. Ante el hecho de que a las ONG no se les permitía intervenir durante las sesiones de diálogo interactivo, la mayor parte de las organizaciones realizaron eventos paralelos en Ginebra, a fin de crear conciencia y ganar apoyo respecto de varias recomendaciones entre los grupos de trabajo que llevarían a cabo los exámenes de sus respectivos estados. Las ONG de Kenia, bajo la bandera de Coalición de Partes Interesadas de Kenia en el Examen Periódico Universal (KSC-UPR), fueron elogiadas por la preparación de una Carta de los grupos de apoyo,⁴ una herramienta diseñada para transmitir un resumen de las preocupaciones relativas a los derechos humanos en Kenia junto con preguntas propuestas y recomendaciones al Estado. Los pueblos indígenas estuvieron también representados durante la adopción del Informe del Estado en las sesiones del Consejo de Derechos Humanos, donde hicieron intervenciones que obligaron a sus respectivos gobiernos a aceptar recomendaciones concernientes a sus derechos y a comprometerse con agendas definitivas de implementación.⁵

Experiencias con el proceso del EPU

No se puede negar el aspecto universal del mecanismo del EPU. Al llevar a cabo un análisis integral de la situación de los derechos humanos del Estado examinado, el EPU tuvo un papel decisivo en impulsar las preocupaciones de los pueblos indígenas en el discurso oficial y brindar un ímpetu necesario a procesos estancados. A Suecia, por ejemplo, se le recordó su compromiso de implementar la DNUDPI, mientras que a Kenia se la exhortó a declarar su compromiso de implementar la decisión de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relacionada con los derechos territoriales de la comunidad Endorois.

El proceso del EPU está, sin embargo, plagado de defectos estructurales que limitan su efectividad. La mayor parte de las ONG consideran que los parámetros que guían los informes de las partes interesadas son restrictivos (un límite de 5 páginas para informes individuales y de 10 páginas para informes grupales). Las sesiones de diálogo interactivo están, en algunos casos, muy lavadas por Estados que alientan a sus aliados a dominar la lista de oradores para, de esta manera, dedicar todo el tiempo a celebrar el éxito del Estado antes que a interrogarlo por sus defectos. Las ONG están preocupadas por el hecho de que sus intervenciones orales sólo tienen

lugar durante la adopción del informe, cuando el trabajo más significativo ya se hizo. Esto se exagera por el hecho de que el espacio de tiempo para que hablen las ONG es de sólo dos minutos para cada una.⁶

Un análisis inicial del terreno ganado por los pueblos indígenas en el EPU indica un éxito limitado. Las primeras cinco sesiones tuvieron 166 recomendaciones sobre 5.000 posibles enfoques sobre los pueblos indígenas.⁷ Esto se ha atribuido a la conciencia limitada del proceso del EPU y a la preferencia por temas ya establecidos, como los derechos civiles y políticos. Las comunidades indígenas deben, por lo tanto, adoptar enfoques innovadores para asegurarse de que sus asuntos llamen la atención del EPU. El enfoque keniano fue notable en este sentido: las comunidades indígenas se juntaron con una coalición más amplia (KSC-UPR), que incluía a su institución nacional de derechos humanos, y participaron en la preparación de un informe único de varias partes interesadas. Algunos de los beneficios de este enfoque son: poner los asuntos indígenas en paridad con otros asuntos de derechos humanos, recibir apoyo para los asuntos indígenas por parte de la institución nacional de derechos humanos, tener consultas con el Estado antes del examen y el acceso a plataformas más amplias para hacer *lobby* y obtener apoyo durante el examen en Ginebra.

Mientras el EPU se prepara para el segundo ciclo de exámenes, es necesario considerar en qué medida los Estados han implementado las recomendaciones. Corresponde a los Estados que pasaron por el examen preparar sus respectivos Planes de Acción relativos a la implementación de las recomendaciones del EPU. Se espera que conviertan las recomendaciones en intervenciones políticas practicables, mientras se espera que las partes interesadas asesoren al Estado y controlen el alcance de la implementación.

Asimismo, se espera que el informe final del “Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta para el examen del trabajo y el funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos”, que deberá ser presentado en 2011, genere recomendaciones que tengan por objetivo mejorar la efectividad del EPU. ○

Notas

- 1 La Resolución de la Asamblea General 60/251 otorga al Consejo de Derechos Humanos el mandato para realizar “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”.
- 2 A/HRC/RES/5/1

- 3 Los informes finales de los Estados respectivos están disponibles en <http://www.upr-info.org/Sessions-.html>
- 4 Disponible en http://www.upr-info.org/IMG/pdf/Kenya_Advocacy_Charter.pdf
- 5 Véase también el artículo sobre Kenia en este volumen.
- 6 Para un análisis global de la efectividad del EPU desde la perspectiva de las ONG, remitirse a “Analytical Assessment of the Universal Periodic Review 2008-2010”, un informe preparado por UPR.INFO.ORG y disponible en http://www.upr-info.org/IMG/pdf/UPR-Info_Analytical_assessment_of_the_UPR_2008-2010_05-10-2010.pdf
- 7 Remitirse a la ficha técnica preparada por UPR-INFO.ORG disponible en http://www.upr-info.org/IMG/pdf/IA_Indigenous_Peoples_FactSheet_S1-5.pdf

Andrew Songa es oficial de Asuntos Legales en el Centro para el Desarrollo de los Derechos de las Minorías (CEMIRIDE), Kenia.