

RATIFICACIÓN Y VOLUNTAD POLÍTICA DE APLICACIÓN

Discurso pronunciado por Elizabeth Odio B.

Ministra de Justicia y Gracia, Costa Rica

En realidad, la presentación de Sonia Picado lo que pone en evidencia es el grado de amistad que nos une, pero lo cierto es que para mí es particularmente grato tener la oportunidad de compartir algunos momentos con ustedes en un seminario de éstos que promueve el CICR en su labor de apostolado de llevar por todos los ámbitos de nuestra región latinoamericana, en el caso concreto nuestro, y en general en el ámbito mundial, los postulados básicos del derecho internacional humanitario. La labor del CICR hace conciencia sobre la necesidad de que los gobiernos entendamos y apliquemos en beneficio de los seres humanos estos principios básicos del derecho internacional humanitario tan cercano, por lo demás, al derecho internacional de los derechos humanos.

Pienso que me invitaron a estar con ustedes básicamente, como decía Sonia Picado, por razones de amistad y un poco en función del cargo político que actualmente tengo. Esta conversación mía, en realidad no es una conferencia sino una conversación más bien académica, porque no tengo en realidad ninguna especialidad en estos temas.

Ayer, en la intervención que hizo para iniciar el coloquio, nos hacía Sonia Picado unas reflexiones sobre el contexto internacional en que actualmente nos encontramos y nos hablaba de conceptos muy importantes de recordar para hablar de voluntad política, de aplicación de Convenios y Tratados de derecho internacional humanitario. Sonia Picado nos hablaba de la regionalización, de la consolidación de bloques tácticos y políticos, de la redefinición de alianzas que se dan en el mundo hoy día y dentro de ellas, de la marginalidad y la postergación de nuestra región latinoamericana dentro del contexto mundial. Estos

son conceptos muy importantes, para que nosotros, latinoamericanos, vayamos buscando cada vez con mayor firmeza, cada vez con mayor decisión, cada vez con mayor voluntad política, una redefinición del perfil de la Organización de Estados Americanos como un foro político que nos permita irradiar hacia las distintas subregiones nuestras en busca, precisamente, de los mecanismos que nos hagan llevar a un terreno realmente eficaz la existencia de los principios del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos.

En este contexto regional conviene que recordemos el proceso de paz en Centroamérica. Iniciado hace ya algunos años por los propios actores de este destino común que es la América Central, seguimos sin embargo buscando la paz afanosamente. No tenemos todavía condiciones de paz verdaderas, eso es importante reconocerlo; es importante señalarlo porque en ese contexto es en donde nos estamos moviendo. Seguimos teniendo conflictos armados que causan muchas víctimas civiles y en los ejércitos regulares en El Salvador y en Guatemala; hay problemas en Honduras, que de vez en cuando afloran también a pesar de que se ha avanzado muchísimo en el desarme de una serie de grupos que había; en Nicaragua el proceso de paz es obra de una voluntad muy grande de sus propios actores, los nicaragüenses, y del apoyo que todos los demás países damos, pero sigue siendo precario, sigue siendo frágil y es muy necesario que entre todos sostengamos ese proceso. Ese es, resumidamente, el contexto que nos planteaba Sonia Picado ayer, un contexto en donde tenemos conflictos y también tenemos paz. Ahí, en ese contexto, se da la necesidad de la plena eficacia del derecho internacional de los derechos humanos. Vamos ahora hacia el tema de nuestra conversación: la ratificación y la voluntad política de aplicación de los instrumentos del derecho internacional humanitario.

Para hacer eficaz el derecho internacional humanitario en el ámbito interno, creo que nadie duda de que los Estados deben de comenzar por ratificar los instrumentos. La ratificación supone el cumplimiento de una obligación jurídica que los Estados adquieren al momento mismo de firmar el instrumento en la conferencia o en la reunión internacional respectiva. Sabemos de la importancia que ha tenido la participación de los gobiernos, entusiasta y decisiva, en la discusión y aprobación de los Convenios de Ginebra y los Protocolos adicionales, pero después de esto hay que ratificarlos. Entonces la ratificación se nos concreta en el acto legislativo mediante el cual el Estado hace constar en el ámbito internacional su voluntad de obligarse por este Convenio, Protocolo o instru-

mento similar. Pero aquí en esta materia, en la ratificación, es donde surgen los primeros problemas.

¿Por qué la demora en ratificar o la inexistencia incluso de la ratificación? ¿Por qué la ausencia de la voluntad política para ratificar? Pienso que hay diferentes razones. Una de ellas y de esas Costa Rica es el ejemplo más claro que tengo a mano, es la indolencia. Costa Rica es un ejemplo típico de indolencia para ratificar los instrumentos internacionales. Para nosotros estos temas de derechos humanos y derechos humanitarios son muy importantes y sin embargo no damos, en muchos casos, prueba de que sea urgente la ratificación y no lo hacemos. También, además de la indolencia creo que en algunos países puede darse el juego de fuerzas políticas internas que de alguna manera bloquean los procesos de ratificación. Estas fuerzas políticas internas no necesariamente, o no solamente, tienen que ver con intereses políticos concretos de grupos políticos organizados como pueden ser las fuerzas armadas o los partidos políticos, sino que también tiene que ver con la estructura misma de la sociedad, con la existencia de prejuicios y estereotipos sociales hondamente arraigados en nuestras sociedades. Un ejemplo claro es lo que hemos tardado en ratificar instrumentos de derechos humanos que tienen que ver con el racismo, el sexismo o la discriminación religiosa. Son temas que precisamente por tocar en lo hondo prejuicios, preconceptos que estructuran nuestras sociedades, hacen que se retarde el proceso político de ratificación.

Ahora bien, resulta conveniente que nos preguntemos qué ventajas o qué efectos tiene para los gobiernos de nuestros Estados la ratificación de los instrumentos jurídicos internacionales. En otras palabras, si de este acto jurídico de ratificación los gobiernos podrían o pueden derivar no sólo obligaciones jurídicas, internacionalmente exigibles, sino también algún beneficio interno.

En mi opinión, la posibilidad de pertenecer a los órganos de control previstos en los instrumentos, a lo que da acceso la ratificación de un convenio, es una ventaja muy importante para los Estados. Evidentemente la ratificación nos evita la marginación internacional. Al ratificar estos instrumentos jurídicos nos convertimos en parte de la comunidad internacional y tenemos, adicionalmente, la posibilidad de formar parte de los mecanismos de control del instrumento. Si no ratificamos, quedamos fuera. Vuelvo como ejemplo de negligencia a lo que les decía antes de lo que ocurre en Costa Rica. En el caso de la Convención Internacional contra la Tortura, no sólo no la hemos ratifi-

cado sino que a esta fecha ni siquiera hemos enviado el respectivo proyecto de ley a la Asamblea Legislativa para ratificarla. Sin embargo, en el último informe de las Naciones Unidas sobre Desarrollo en el que se incluyó la variable del respeto de los derechos humanos como una característica de los países desarrollados, Costa Rica aparece en la lista de los países desarrollados por su régimen de respeto a los derechos humanos y figura prácticamente como el único país en donde no existe ninguna forma de tortura. Sin embargo, este hecho que nos llena de un profundo regocijo, no se refleja en una voluntad política de ratificación de un instrumento tan importante como la Convención. Esto, obviamente, margina de los organismos que la propia Convención ha creado sobre el particular y desde los cuales podríamos aportar en la lucha contra ese flagelo mundial.

Para mayor abundamiento de contradicción, en el último período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra promovimos activamente un Protocolo Facultativo a la Convención que consiste básicamente en establecer un sistema de visitas preventivas con fundamento en el principio de cooperación. Estimamos que este Protocolo Facultativo es un instrumento de la mayor importancia en la lucha contra la tortura y vamos a seguir promoviéndolo, sin embargo, estamos prácticamente desprovistos hasta de autoridad moral frente a la comunidad internacional para promover este tipo de instrumentos porque ni siquiera hemos enviado a la Asamblea Legislativa la Ley que ratifique la Convención contra la Tortura. De manera que para efectos prácticos estamos marginados del foro internacional en esta materia y nuestra lucha podría fracasar.

Otro efecto para mí muy importante que tiene el hecho de que los gobiernos se preocupen por ratificar los instrumentos internacionales es su valor educativo. Frente a los grupos organizadores del país, frente a los ciudadanos individualmente considerados y frente a la comunidad internacional. La ratificación de los instrumentos relativos a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario crea conciencia sobre su valor, sobre su trascendencia en el ámbito interno y sobre la necesidad de su observancia escrupulosa por parte de las autoridades nacionales y de los propios particulares. Creo que no escapa a nadie la trascendencia de tomar conciencia sobre la necesidad de un cambio radical de actitud frente a los prejuicios que son las causas profundas de la discriminación, de la intolerancia, del irrespeto a los derechos elementales a la vida y a la integridad física de los seres humanos. Sólo la educación puede hacer posible el cambio, educación que debe darse a través

de todos los medios formales e informales de los que una sociedad dispone. Pero para que el proceso se de, se requiere una inequívoca decisión política en todos los niveles y ratificar los correspondientes instrumentos jurídicos es no sólo una señal clara de voluntad de cumplimiento de parte de los gobiernos sino también un aporte fundamental a la tarea educativa que reclamamos.

La ratificación debe también acompañarse de una voluntad política de aplicación interna. En otras palabras, la ratificación supone cambios en la legislación interna. Deben crearse mecanismos, prácticas administrativas, reglamentos y todos los demás elementos normativos requeridos para la eficacia y validez del instrumento internacional. En mi opinión, deberíamos plantearnos la posibilidad de crear en los propios instrumentos del derecho internacional humanitario, mecanismos que lleven a los Estados a la necesidad de apurar los procesos de ratificación. Buscando algún tipo de antecedentes en esa materia me encontré con la Constitución de la OIT uno de cuyos artículos, el 19, párrafo b), dice: "...Cada uno de los miembros se obliga a someter el Convenio en el término de un año a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia o cuando por circunstancias excepcionales no puede hacerse en el término de un año, tan pronto sea posible, pero nunca más de 18 meses después de clausurada la reunión de la conferencia, a la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto a efecto que se dé en forma de ley o se adopten otras medidas..."

Esto significa que existen en el mundo del derecho internacional mecanismos a los que podríamos recurrir para obtener de los gobiernos la obligación de plantear la ratificación en plazos determinados y no dejarlo para un después que, a veces no llega nunca. La propia Constitución de la OIT en otro de los incisos de este artículo señala que si el Estado no obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto (la ratificación formal) no recaerá sobre dicho Estado ninguna otra obligación, a excepción de la de informar al Director General de la OIT. Esto es muy importante por la posibilidad de que otros Estados pidan explicaciones al Estado renuente a la ratificación. Esto nos permitiría contar con un mecanismo que de alguna manera presione a los gobiernos para iniciar el proceso de ratificación de los instrumentos internacionales.

En este mismo marco de la voluntad política de aplicación de las medidas a cargo de los gobiernos, recorro de nuevo al ejemplo de la OIT y su experiencia en la creación de organismos internos competentes en el

seguimiento y cumplimiento de las obligaciones contraídas. En el caso de la OIT todos sabemos que se trata de los Ministerios de Trabajo. Un ejemplo de la eficacia de estos mecanismos internos lo tenemos en lo ocurrido en Costa Rica con la rapidez con que aprobamos el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, a pesar de que este Convenio contiene términos controversiales frente a nuestra legislación interna. Sin embargo, lo aprobó nuestra Asamblea Legislativa porque el Ministerio de Trabajo estuvo encima del proceso de ratificación hasta que logró hacerlo para no quedar mal frente a la comunidad internacional. Esto contrasta con lo que nos ha ocurrido con la Convención Contra la Tortura. La creación entonces de estos mecanismos internos puede darnos una gran oportunidad para contar con puntos de apoyo para mover la voluntad política. Pienso que en el caso del derecho internacional humanitario, el papel que pueden jugar nuestros Ministerios de Justicia hacia el seguimiento de la aplicación interna de las normas del derecho internacional humanitario y hacia el proceso de ratificación de los instrumentos internacionales, puede ser muy importante. De la misma manera que lo juegan los Ministerios de Trabajo frente a la Organización Internacional del Trabajo.

Otros mecanismos internos que ya se han venido creando en algunos países son las Procuradurías de Derechos Humanos, las Defensorías de Derechos Humanos, y los Departamentos o Direcciones de Derechos Humanos que hoy día existen en muchas de nuestras Cancillerías. Estos son mecanismos internos a los cuales podría encargárseles precisamente el seguimiento y el control de la ratificación e incluso de la aplicación que tienen en el orden interno los instrumentos del derecho internacional humanitario por parte de los Gobiernos.

Otro aspecto importante de analizar es el papel tan importante hacia la prevención que juega el derecho internacional humanitario. La obligación de difusión a destinatarios y beneficiarios de las respectivas normas que compete a las autoridades civiles y a las fuerzas armadas de nuestros países se inscribe en esta función preventiva. En otros términos, existe una obligación de difusión de la normativa que implica educación a fin de que las autoridades correspondientes realmente conozcan el instrumento, sepan cuáles son sus deberes y obligaciones y cumplan con ellos. En el campo preventivo éste sería un papel muy importante con el que respaldaríamos al derecho internacional humanitario a través de los mecanismos propios internos de los países.

Evidentemente, también el derecho internacional humanitario cuenta con su capítulo de sanciones por lo que resulta pertinente mencionar la relación entre este tema y el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos, incluidas las ONG.

En cuanto a la promoción, el sistema regional interamericano podría ofrecernos un marco muy importante para el derecho internacional humanitario. En cuanto a mecanismos de protección el asunto es más complejo por obvios problemas políticos a los que podríamos enfrentarnos, pero también en el futuro serían muy útiles para la eficacia del derecho internacional humanitario.

En el derecho internacional humanitario, igual que en el derecho internacional de los derechos humanos, todo lo que podamos hacer por la promoción, lo estamos haciendo también por la protección. De manera que no sólo en el ámbito interno de la voluntad política nuestra América Latina tiene mucho que hacer para crear sistemas expeditos de ratificación de los instrumentos internacionales, sino también en el ámbito regional a través de los mecanismos y organismos del sistema interamericano. Podríamos iniciar diálogos fecundos que abran los espacios que requiere el derecho internacional humanitario.

Estas son básicamente las ideas que yo quería compartir con ustedes esta tarde. De manera que, a partir de estos planteamientos, muy sucintamente hechos, tal vez entre todos podamos hacer un aporte a la intención y a los objetivos del seminario.