

# PASOS FIRMES HACIA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

*Roberto Rojas\**

Una de las principales prioridades del actual Gobierno de Costa Rica ha sido lograr el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Esta iniciativa no es más que el reflejo de un compromiso histórico del pueblo costarricense con los valores que han caracterizado a esta nación, incluyendo la democracia participativa, la desmilitarización y, desde luego, los derechos humanos.

He considerado oportuno, por lo tanto, aprovechar el espacio que el Instituto Interamericano de Derechos Humanos generosamente me ha brindado para describir brevemente el proceso que en el seno de la Organización de los Estados Americanos (OEA) se ha venido dando en años recientes para lograr el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En particular, considero importante narrar algunas de las acciones concretas que mi país ha realizado con este fin, las cuales tienen su expresión más reciente en las propuestas que estamos impulsando para su aprobación en la Asamblea General de la OEA que se celebrará en junio de 2001 en San José.

## **Un antiguo compromiso**

En realidad el compromiso de la política exterior de Costa Rica con los derechos humanos no es nuevo. En efecto, a través de los años nuestro país ha participado activamente en la conformación tanto del Sistema Universal de Derechos Humanos como del Sistema Interamericano. En 1965, Costa Rica revivió ante la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas la propuesta de creación del Alto Comisionado de los

---

\* Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la República de Costa Rica.

Derechos Humanos, la cual, luego de 28 años de insistencia se convirtió en realidad al ser aprobada en 1993 por la Cuadragésimo Octava Asamblea General de la ONU.

En el caso del Sistema Interamericano, el 22 de noviembre de 1969, en el marco de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos que se llevó a cabo en San José, se adoptó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pilar fundamental del sistema de protección de los derechos humanos en nuestro continente. No en vano a esta Convención se le conoce como el "Pacto de San José".

Como todo quehacer humano, el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos se encuentra en evolución constante, en busca siempre de su perfeccionamiento. Desde hace varios años se venía debatiendo la necesidad de tomar algunas medidas para su fortalecimiento, pero ha sido en años recientes que esta meta se ha venido concretando.

### **El debate actual sobre el fortalecimiento del sistema interamericano**

Es a partir de la Vigésimo Sexta Asamblea General de la OEA, celebrada en Panamá en junio de 1996, cuando el debate actual sobre el proceso de fortalecimiento del Sistema Interamericano toma fuerza<sup>1</sup>. Así, en la resolución AG/RES 1404 (XXVI-O/96), al tenor de la discusión sobre el Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Asamblea General, entre otros llamados, le encomendó al Consejo Permanente realizar una evaluación del funcionamiento del Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos con miras a iniciar un proceso que permitiera su perfeccionamiento, incluida la posibilidad de reformar los instrumentos jurídicos correspondientes. Asimismo, dispuso iniciar un diálogo entre los Estados Miembros con miras a perfeccionar el sistema, con la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana.

Otras acciones importantes que contribuyeron con este proceso incluyen el documento que el Secretario General de la OEA, César Gaviria, presentó al Consejo Permanente en noviembre de ese año, señalando algunos problemas del sistema y sus posibles soluciones<sup>2</sup>, al igual que un seminario organizado por la CIDH en diciembre de 1996, en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 1404. En forma similar, la Comisión de Asuntos

---

1 Ver Ventura Robles, Manuel. "El futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos" *Ruptura*. Revista Anual de la Asociación Escuela de Derecho (Quito, Ecuador) Tomo I: 47-71, 2000.

2 "Hacia una nueva visión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos" (1996).

Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente realizó varias sesiones para discutir el tema del fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos, incluyendo la convocatoria a una sesión especial en abril de 1997 en la que participaron expertos gubernamentales.

Estos esfuerzos fueron reconocidos en la Vigésimo Séptima Asamblea General de la OEA, celebrada en Lima en junio de 1997, en la cual, mediante la Resolución AG/RES 1488 (XXVII-O/97) se le encomendó además al Consejo Permanente que continuara la consideración integral de los distintos aspectos relativos al fortalecimiento y perfeccionamiento del Sistema, con el mandato de someter a la próxima Asamblea General sus recomendaciones. A la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos le encomendó que promoviera un diálogo con la participación de los órganos del Sistema, con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, y con organizaciones e instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

Sin embargo, durante ese año no se produjeron mayores avances al respecto, por lo que en la Vigésimo Octava Asamblea General celebrada en Caracas, Venezuela en junio de 1998, se aprobó la Resolución AG/RES 1546 (XXVIII-O/98), en la que se repite el llamado de la Asamblea General anterior en términos similares.

Con estos antecedentes, a sólo unos meses de haber iniciado nuestro Gobierno, el 10 de diciembre de 1998 asumimos un doble compromiso institucional. Por un lado, en el marco de la celebración de la Semana de Derechos Humanos en nuestro país, nos comprometimos a revisar la agenda pendiente de Costa Rica en materia de derechos humanos, principalmente en cuanto a la ratificación y depósito de instrumentos de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Así, en un corto plazo de tiempo, y en el ámbito del Sistema Interamericano, impulsamos la ratificación y depósito de la Convención Interamericana contra la Tortura, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" y de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

Por otro lado, también asumimos un compromiso de trabajar activamente para perfeccionar el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Como una primera acción, durante la Vigésimo Novena Asamblea General de la OEA, celebrada en Guatemala en junio de 1999, y como respuesta a una carta que personalmente le entregué a cada uno de los Cancilleres de los Estados Miembros participantes, el 7 de junio se tomó la Resolución AG/RES 1664 (XXIX-O/99) "Celebración del Trigésimo Aniversario de la Convención Americana sobre Derechos Humanos 'Pacto de San José de Costa

Rica' y el Vigésimo Aniversario de la Corte Interamericana de Derechos Humanos". Con esta resolución se acordó realizar en Costa Rica la celebración de estos aniversarios como un acto oficial del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en noviembre de ese año. En esta Asamblea General también se aprobó la resolución AG/RES 1633 (XXIX-0/99) que insta a los Estados Miembros a promover iniciativas y medidas concretas para reforzar la estructura institucional del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y se le encomienda al Consejo Permanente continuar evaluando el Sistema para su fortalecimiento y perfeccionamiento.

De acuerdo con el mandato de la Resolución 1664, el 22 de noviembre de 1999 se realizó en San José un acto solemne de celebración del Vigésimo Aniversario de la instalación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, del Trigésimo Aniversario de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", y del Cuadragésimo Aniversario de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En este acto, que fue seguido por un seminario organizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>3</sup>, participaron el Secretario General de la OEA, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU, el Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Presidente del Consejo de la Universidad para la Paz, así como los representantes de veintiséis países americanos, incluyendo 12 Ministros y 4 Viceministros.

La convocatoria a esta celebración se aprovechó para llevar a cabo ese mismo día, en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de nuestro país, un Diálogo Informal de Cancilleres sobre el tema del fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En este Diálogo participaron las delegaciones de los veintiséis países americanos y el Secretario General de la O.E.A.

Como resultado de este Diálogo se aprobó la "Declaración en ocasión del XXX Aniversario de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX Aniversario del establecimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y XL Aniversario de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", en la cual se hace un reconocimiento a la importancia del Sistema para el continente, se aceptan sus limitaciones y se expresa un compromiso con su fortalecimiento y perfeccionamiento, incluyendo la

---

3 Seminario "El sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del siglo XXI", San José, 23-24 de noviembre de 1999. En este seminario se produjeron varias recomendaciones concretas para fortalecer el sistema. Anteriormente, el 20 de setiembre de ese mismo año, la Corte también había convocado a un grupo de expertos para debatir este tema.

promoción de la adhesión de la totalidad de los países a los instrumentos emanados del Sistema.

Asimismo, en este Diálogo se aprobó una Resolución mediante la cual se conformó un Grupo de Trabajo Ad-hoc, el cual estaría integrado por representantes de los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros de la OEA, un representante del Secretario General de la OEA, un representante del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, un representante del Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y un experto del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Este Grupo de Trabajo Ad Hoc tendría como finalidad presentar un plan de acción para el fortalecimiento y desarrollo del sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Como parte de este esfuerzo de promoción, en diciembre de 1999 el Presidente de la República de Costa Rica, Dr. Miguel Angel Rodríguez, remitió una carta a sus homólogos de los países que a la fecha no habían ratificado el "Pacto de San José" o que no habían aceptado la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, instándolos a dar tal paso "para integrarse de manera plena al Sistema de Protección Internacional de los Derechos Humanos que existe en nuestro continente".

Posteriormente, y atendiendo nuestra invitación, el 11 y 12 de febrero del año 2000 se llevó a cabo en San José, en las instalaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, la reunión del Grupo de Trabajo Ad-hoc. A esta reunión acudieron representantes de diecinueve países de la región, de la Secretaría General de la OEA, de la CIDH, de la Corte Interamericana y del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Esta reunión fue sumamente productiva, y se produjo un documento de recomendaciones concretas sobre los siguientes temas:

- Financiamiento de los órganos del sistema.
- Ingreso pleno de los Estados miembros al Sistema Interamericano Convencional de Derechos Humanos.
- Promoción de los Derechos Humanos y de medidas nacionales para la aplicación del derecho internacional de los Derechos Humanos.
- Papel de los órganos políticos como garantes del funcionamiento del Sistema y en especial del cumplimiento de las decisiones de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
- Adecuación de aspectos procesales en las actividades de la Comisión y de la Corte.
- Continuidad y seguimiento de los trabajos.

Unos días antes de esta reunión, la Corte Interamericana celebró también una reunión de expertos, en la cual se produjeron recomendaciones puntuales. Cabe mencionar asimismo que la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, bajo la presidencia del Embajador mexicano, inició un diálogo entre Estados Miembros, los órganos de protección del Sistema y las organizaciones no gubernamentales, que se llevó a cabo entre septiembre de 1999 y marzo del 2000.

### **El mandato de Windsor**

Las conclusiones de este diálogo en el seno de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, alimentadas y fortalecidas por la reunión de Cancilleres de noviembre de 1999 y las recomendaciones del Grupo Ad Hoc, fueron aprobadas por la Trigésima Asamblea General de la OEA que se llevó a cabo en Windsor, Canadá, en junio de 2000. Esta es la primera vez que la Asamblea General hace recomendaciones concretas para ser adoptadas por los Estados Miembros y los órganos de derechos humanos. Algunas de estas recomendaciones, enunciadas en la resolución AG/RES 1701 (XXX-O/00) son, en resumen, las siguientes:

- Que el Consejo Permanente promueva el aumento de los recursos asignados a la Corte y a la Comisión Interamericanas.
- Que los Estados Miembros firmen, ratifiquen o se adhieran a la Convención Americana y demás instrumentos interamericanos de derechos humanos, aceptando asimismo la competencia obligatoria de la Corte Interamericana.
- Que los Estados adopten las medidas necesarias para asegurar la aplicación de las normas interamericanas de derechos humanos en el ámbito interno, así como el cumplimiento de las decisiones o sentencias de la Corte Interamericana (para aquellos que han aceptado la competencia de la Corte) y las recomendaciones de la Comisión Interamericana.
- Que la Comisión Interamericana considere la posibilidad de definir, entre otras cosas, criterios para la apertura de casos, para la remisión de casos a la Corte Interamericana, y realizar esfuerzos para que la tramitación de casos individuales se realice de la manera más expedita posible y con plazos razonables.
- Que la Corte Interamericana considere la posibilidad de permitir la participación directa de la víctima, en calidad de parte, en los procedimientos seguidos, a partir del momento que el caso es sometido a su competencia, y que desarrolle disposiciones reglamentarias que eviten la duplicación de procedimientos, en particular la producción de prueba.

En atención a este mandato, el 24 de noviembre de 2000 la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su 49 período ordinario de sesiones, reformó su Reglamento, incorporando algunas de las recomendaciones de la Resolución 1701. El nuevo Reglamento entrará en vigor el 1 de junio de 2001. Por su parte, la Comisión Interamericana, en su 109 período extraordinario de sesiones, que concluyó el 8 de diciembre de 2000, culminó el proceso de reformas a su Reglamento, las cuales entrarán en vigencia el 1 de mayo de 2001. Muchas de estas reformas incorporan las recomendaciones antes descritas.

### **Una tarea incompleta**

Se aprecia que el proceso de fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha dado grandes avances recientemente, en particular en el último año. No obstante, creemos que todavía es necesario dar otros pasos para consolidar este proceso. Creemos, asimismo, que la próxima Asamblea General de la OEA en junio de 2001 es el momento idóneo para hacerlo.

En primer lugar, un Sistema Interamericano efectivo de protección de los Derechos Humanos debe tener la capacidad para recibir y procesar adecuada y expeditamente la mayor cantidad posible de denuncias. En el caso de la CIDH, los informes temáticos y por país también constituyen una contribución valiosa al sistema, por lo que su práctica debe ser fomentada y ampliada. Para ello es necesario dotar a los órganos del sistema con los recursos materiales y humanos para poder hacerle frente a estas responsabilidades.

Asimismo, y sujeto a lo anterior, parece también indispensable que tanto la CIDH como la Corte Interamericana dispongan de la mayor cantidad de tiempo para sesionar y resolver los asuntos que le sean sometidos a su consideración, una carga de trabajo que idealmente debería aumentar en la medida que el sistema se haga más efectivo. De aquí que tanto la CIDH como la Corte deberían aspirar a funcionar en forma permanente a la mayor brevedad posible. Esta transición deberá ser planeada en conjunto con ambos órganos y tomarse las medidas necesarias para lograrla gradualmente, incluyendo la revisión del régimen de emolumentos e incompatibilidades de los Jueces y Comisionados. Esta meta, desde luego, está sujeta a una mayor disponibilidad de recursos para ambos órganos, tanto financieros como humanos.

Por otra parte, es importante para la efectividad del sistema que los órganos políticos de la OEA —el Consejo Permanente y la Asamblea Gene-

ral— puedan darle el mayor seguimiento posible a las recomendaciones de la Comisión y las resoluciones de la Corte Interamericana. Es también conveniente que los Estados aludidos por la CIDH y la Corte tengan la oportunidad para explicar las medidas que han tomado en atención a las recomendaciones de la CIDH y las resoluciones de la Corte, o bien que expliquen por qué no lo han podido hacer.

Para ello, hemos propuesto un procedimiento mediante el cual cada año, a más tardar el 1 de marzo, la Comisión y la Corte enviarían al Consejo Permanente un informe referente al cumplimiento de los Estados Miembros de informes y recomendaciones de la Comisión y de las resoluciones de la Corte. La Comisión también remitirá los informes de carácter individual o general, temáticos o por países que haya elaborado. El Consejo Permanente invitaría luego a los Estados Miembros interesados a hacer una presentación pública sobre las medidas que hubieran adoptado en atención a las recomendaciones o resoluciones de los órganos del Sistema.

Posteriormente, el Presidente del Consejo Permanente informaría a la Asamblea General, como un punto de la agenda de esta, acerca de las deliberaciones en el Consejo sobre el cumplimiento de las recomendaciones y resoluciones de los órganos del Sistema. Este informe sería precedido por una presentación por parte de los Presidentes de la Corte y la Comisión ante la misma Asamblea General. También esta oportunidad se debería aprovechar para que el Presidente del Consejo Permanente informara asimismo sobre el estado de la ratificación de cada instrumento por los países miembros. Es evidente que la eficacia del Sistema Interamericano depende de que todos los Estados Miembros suscriban y ratifiquen todos sus instrumentos de derechos humanos.

Por último, creemos importante que las víctimas tengan la posibilidad de someter su caso a conocimiento de la Corte Interamericana una vez que los procedimientos ante la CIDH se hayan agotado. Si bien el nuevo Reglamento de la CIDH establece que los casos en que los Estados miembros no acaten las recomendaciones de la CIDH expresadas en el informe del artículo 50 del Reglamento serán sometidos a la Corte excepto por decisión fundada de la mayoría absoluta de sus miembros, siempre existe la posibilidad de que el caso no llegue a la Corte. Por ello, hemos impulsado un Protocolo Facultativo para que aquellos Estados que quieran darle una garantía adicional a sus ciudadanos lo hagan permitiendo que estos puedan acudir eventualmente a la jurisdicción de la Corte Interamericana una vez agotado el procedimiento ante la CIDH. Para ello se les otorgaría un plazo de tres meses contados a partir del vencimiento del plazo que establece el artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Es de esperarse que cuando se emite este informe se parte de que el caso tiene méritos suficientes como para ser conocido eventualmente por la Corte.

Al proponerse un Protocolo Facultativo se evita modificar la Convención Americana, pues los efectos de la reforma se aplicarían únicamente a aquellos Estados que la ratifiquen. Además esta garantía se aplicaría únicamente a hechos ocurridos con posterioridad a la entrada en vigencia del Protocolo.

La Carta de la OEA nos enuncia en su Preámbulo que la misión histórica de América es ofrecer a sus habitantes una tierra de libertad y un ámbito favorable para el desarrollo de su personalidad y la realización de sus justas aspiraciones. Esta premisa fundamental nos recuerda que el fin último de toda organización humana, ya sea política, social, religiosa o económica, debe ser siempre el bienestar de las personas, que es lo que en última instancia sirve para medir el éxito o el fracaso de esa organización. Ideales como la democracia, el desarrollo económico, la equidad de oportunidades o incluso la libertad no son más que medios que hemos concebido con un único propósito: que todos los seres humanos, sin distinción alguna, puedan gozar de las mejores condiciones de vida posibles. Es por esto que el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos debe garantizar el pleno acceso a la justicia al más alto nivel para todos los habitantes del continente.