

INICIATIVAS DE COSTA RICA A NIVEL UNIVERSAL SOBRE DERECHOS HUMANOS

MA. Norman A. Lizano Ortiz, LL.M
*Ministro Consejero de Costa Rica ante los
Organismos de Naciones Unidas en Ginebra*

Resumen	Abstract
<p>La promoción y defensa de los derechos humanos son pilares fundamentales de la política exterior costarricense. Nuestro país ha tenido una destacada participación en el tema tanto en el ámbito de las Naciones Unidas como en la Organización de Estados Americanos por lo que es mucho lo que se podría hablar sobre ello. En este artículo he decidido escoger tres de las iniciativas más emblemáticas que ha tenido el país en el plano universal, ya sea por el vínculo que tenemos con estos temas o por la trascendencia de los mismos: a. La educación en derechos humanos. b. El protocolo facultativo a la Convención contra la Tortura y c. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos humanos. A pesar de que en el campo multilateral ninguna iniciativa se mueve sola, por la gran cantidad de negociaciones, alianzas con otros países e incluso el aporte de la sociedad civil, estas tres iniciativas llevan el sello indeleble de Costa Rica. Por eso es importante rescatar en algunas pocas páginas las acciones que nuestros diplomáticos emprendieron en su momento para que estas iniciativas se convirtieran en realidad y en las que no se puede negar el aporte del país.</p>	<p>The promotion and respect of human rights are fundamental pillars of Costa Rican foreign policy. Our country has been very successful not only at the level of the United Nations but also at the regional level in the Organization of American States. A lot could be written on the subject but I have chosen three of the most emblematic initiatives at the universal level: a. Human Rights Education. B. The Optional Protocol Against Torture. C. The High Commissioner for Human Rights. In these initiatives Costa Rica played a fundamental role. It is of utmost importance that future generations of our diplomats get acquainted of the role that our country has played to materialize some of the most important initiatives that have shaped the structure of the human rights universal system.</p>
<p>Palabras claves: Derechos Humanos; Costa Rica; educación en derechos humanos; protocolo facultativo tortura; Alto Comisionado Derechos Humanos.</p>	<p>Key words: human rights; Costa Rica; human rights education; optional protocol against torture; High Commissioner for Human Rights.</p>

1. LOS DERECHOS HUMANOS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA EXTERIOR.

Casi todos los gobiernos, sin importar su ideología o contexto cultural, condenan las violaciones sistemáticas de los derechos humanos, como el genocidio, la tortura y las desapariciones forzadas.

Una política de derechos humanos implica una escogencia entre prioridades. Eso significa que un gobierno tendrá que decidir cómo y cuándo dará una importancia mayor a los derechos humanos sobre otro tipo de consideraciones de su política exterior, como la seguridad nacional, el comercio y la

cooperación al desarrollo. Algunas de estas consideraciones pueden entrar en conflicto unas con otras, por lo que el gobierno deberá tomar una decisión al respecto.

Un país como Costa Rica no está exento de este tipo de situaciones. En 2007, el país decidió establecer relaciones diplomáticas con la República Popular China. Este es un país que ha sido cuestionado en materia de derechos humanos. Principalmente se le achaca la represión de disidentes políticos y violaciones de la libertad de expresión. En 2010, el Comité Noruego del Premio Nobel decidió conceder el Premio Nobel de la Paz al chino Liu Xiabo, por su larga y no violenta lucha por los derechos humanos en China. El señor Liu, manifestante de la Plaza de Tiannanmen, se encontraba bajo arresto en el momento que se le otorgó el premio. El gobierno chino consideró la designación como una afrenta e instó a sus gobiernos amigos a no enviar a sus representantes a la entrega del premio en Oslo. El gobierno costarricense también fue objeto de presiones y debió poner en la balanza sus relaciones comerciales y políticas con China por un lado, y su política de promoción de los derechos humanos en el otro. Finalmente decidió enviar a la Encargada de Negocios a.i a la ceremonia de premiación.

Cuando se realiza una escogencia de política, deben de tomarse en cuenta algunos aspectos. Los países donantes, por ejemplo, deben preguntarse si utilizan su cooperación para el desarrollo para influenciar políticas en los países receptores de ayuda. Este tipo de países generalmente se ven enfrentados al dilema si debe cortarse la ayuda para el desarrollo a los países dónde los derechos humanos son violados de manera sistemática.

Cuando un país decide hacer de la promoción y protección de los derechos humanos un pilar de su política exterior, se ve enfrentado a múltiples dilemas. Como de alguna forma se reseñó arriba, ésta política puede entrar en conflicto con el mantenimiento de relaciones amistosas con otros gobiernos. Un país como Costa Rica, pequeño en tamaño y poderío económico, generalmente no interpelará bilateralmente a un país con el que tiene relaciones diplomáticas, pero puede enfrentar escenarios en el plano multilateral, ya sea a nivel regional o universal, donde deba tomar una decisión. Este tipo de situaciones deben analizarse caso por caso y en muchas ocasiones se deciden al más alto nivel jerárquico del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto o incluso de la Presidencia de la República.

Otro factor a tomar en cuenta es que muchos países consideran que la situación de los derechos humanos en un país es del resorte interno de este. Aquí entra en juego el concepto y noción de soberanía. La Carta de las Naciones Unidas establece en su artículo 2 que la Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros. Históricamente, dentro de la Comisión de Derechos Humanos, y ahora en el Consejo de Derechos Humanos, existe un grupo de países que se oponen, por principio, a las llamadas "resoluciones de país", por cuestiones de soberanía. Por muchos años, el Gobierno de la República de Sudáfrica argumentó que la política de "apartheid" era un asunto doméstico, con el que, de acuerdo al párrafo 7 del artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas, el mundo exterior, no tenía que interferir.

Otra forma de ejercer presión sobre un país que viola los derechos humanos de manera sistemática se da por medio de la imposición de sanciones. Generalmente las sanciones son vistas como un último recurso, e incluso se argumenta que pueden afectar mayormente a la población civil de un país y no al gobierno al que se le quiere imponer presión. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas puede imponer sanciones, de acuerdo al Capítulo VII de la Carta (Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión). A pesar de la resistencia de algunos países de analizar

2. EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS

Uno de los temas que necesariamente se debe señalar cuando se habla de los aportes de Costa Rica en materia de derechos humanos, es el de educación en derechos humanos. Estos se ven reflejados en la proclamación del Decenio de las Naciones Unidas para la educación en la esfera de los derechos humanos (1995-2004), el Programa Mundial para la educación en derechos humanos (2005-en curso) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Educación y Formación en Derechos Humanos.

La primera de dichas iniciativas fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 49/184 del 23 de diciembre de 1994. Dicha resolución proclamó que el período de diez años a partir del 1° de enero de 1995, sería el Decenio de las Naciones Unidas para la educación en la esfera de los derechos humanos, y acogió con beneplácito el Plan de Acción para el Decenio contenido en el informe del Secretario General. Para efectos del decenio, en aquel entonces se definió la educación en derechos humanos como:

“El conjunto de actividades de capacitación, difusión e información encaminadas a crear una cultura universal en la esfera de los derechos humanos, actividades que se realizan transmitiendo conocimientos y moldeando actitudes, y cuya finalidad es: a) Fortalecer el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; b) Desarrollar plenamente la personalidad humana y el sentido de la dignidad del ser humano; c) Promover la comprensión, la tolerancia, la igualdad entre los sexos y la amistad entre todas las naciones, las poblaciones indígenas y los grupos raciales, nacionales, étnicos, religiosos y lingüísticos; d) Facilitar la participación eficaz de todas las personas en una sociedad libre; e) Intensificar las actividades de las Naciones Unidas en la esfera del mantenimiento de la paz”.¹

Esta idea de la educación en DDHH comenzó moderadamente con ciertos programas educativos en distintos países; entre ellos, Costa Rica, que ya mucho antes de la proclamación del Decenio contaba con una educación primaria y secundaria obligatoria y pública, en la que se incluía en el currículo enseñanzas sobre todos los instrumentos de derechos humanos.² Además, iniciativas relacionadas con la importancia de educar en materia de derechos humanos también se habían incluido en los programas escolares de UNESCO desde 1953. Sin embargo, no fue hasta la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena de 1993, que la educación en DDHH se convirtió en una preocupación central de la comunidad internacional; y gracias a una recomendación de esta Conferencia, la Asamblea General proclamó finalmente el Decenio.³

Costa Rica propuso el Decenio frente a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1994.⁴ Fueron necesarias una serie de negociaciones intensas antes de que se lograra un consenso sobre la resolución para la proclamación del decenio. Según Jorge Rhenán Segura, representante costarricense en esas negociaciones, los principales países opuestos a la resolución eran países occidentales, incluyendo

1 Resolución A/51/506/Add.1

2 CRC/C/SR.91

3 Suarez, David & Ramirez, Francisco. *Human Rights and Citizenship: The Emergence of Human Rights Education. Center on Democracy, Development, and the Rule of Law*. Stanford Institute for International Studies (2004).

4 Vargas Garcia, Bernardina «La gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en materia de derechos humanos.»

casos de derechos humanos en el Consejo de Seguridad, en algunas ocasiones se han impuesto sanciones a países que violan los derechos humanos.

El rompimiento de relaciones diplomáticas es un instrumento por medio del cual un gobierno puede expresar su desaprobación sobre la política de otro gobierno, por ejemplo en materia de derechos humanos. Desde luego que esta decisión puede acarrear también efectos negativos como la imposibilidad de seguir más de cerca los acontecimientos en ese país en el caso de que hubiera una embajada o misión diplomática.

El instrumento más fuerte que se puede utilizar para ejercer presión a un gobierno que viola los derechos humanos es el de la intervención militar. La intervención es la interferencia por la fuerza de un Estado o grupo de estados en los asuntos internos de otro estado, con el objetivo de lograr un cierto tipo de comportamiento por ese otro estado. En principio, la intervención militar está prohibida por el derecho internacional. Por ejemplo, en 1970 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración sobre los principios del derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Allí se establece que cada Estado tiene el deber de abstenerse, en sus relaciones internacionales, de la amenaza o del uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o de cualquier forma inconsistente con los principios de las Naciones Unidas.

En la teoría y en la práctica existen divergencias sobre la legitimidad de la llamada "intervención humanitaria", la cual supone el uso de la fuerza de manera unilateral por parte de un estado contra otro para proteger la vida y la libertad de los habitantes de un país por los actos u omisiones de su gobierno. Como se mencionó anteriormente, el Consejo de Seguridad puede autorizar el uso de la fuerza bajo los preceptos del capítulo VII, cuando exista una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Para algunos, las violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos no necesariamente constituyen una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Esto iría contra el artículo 2 (7) de la Carta que establece que ninguna disposición de la Carta autoriza a las Naciones Unidas a intervenir en asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de un Estado.

La promoción y defensa de los derechos humanos son pilares fundamentales de la política exterior costarricense. Nuestro país ha tenido una destacada participación en el tema tanto en el ámbito de las Naciones Unidas como en la Organización de Estados Americanos por lo que es mucho lo que se podría hablar sobre ello. En este artículo he decidido escoger tres de las iniciativas más emblemáticas que ha tenido el país en el plano universal, ya sea por el vínculo que tenemos con estos temas o por la trascendencia de los mismos: a. La educación en derechos humanos. b. El protocolo facultativo a la Convención contra la Tortura y c. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos humanos. A pesar de que en el campo multilateral ninguna iniciativa se mueve sola, por la gran cantidad de negociaciones, alianzas con otros países e incluso el aporte de la sociedad civil, estas tres iniciativas llevan el sello indeleble de Costa Rica. Por eso es importante rescatar en algunas pocas páginas las acciones que nuestros diplomáticos emprendieron en su momento para que estas iniciativas se convirtieran en realidad y en las que no se puede negar el aporte del país.

Resolución 6/24 del Consejo de Derechos Humanos se extendió también a los años 2008 y 2009. En 2009, mediante resolución 12/4, se decidió enfocar la segunda etapa (2010-2014) en la enseñanza superior y en los programas de capacitación para maestros y educadores, funcionarios públicos, fuerzas del orden y personal militar a todos los niveles.

Otro proceso similar en el que Costa Rica ha sido líder y ha dado su aporte es el que llevó a la proclamación por parte de la Asamblea General de la Declaración sobre Educación y Formación en Derechos Humanos. Para lograr esta declaración fue necesario entrar en una serie de sinergias con países afines. Italia, desde los tiempos de la Comisión, presentaba de forma bienal una resolución sobre "Desarrollo de Actividades de Información Pública en el Campo de los Derechos Humanos, incluyendo la Campaña Mundial de Información Pública sobre Derechos Humanos", la cual estaba muy asociada con las actividades de la Década. Marruecos y Suiza presentaron la primera resolución en el Consejo de Derechos Humanos con miras a la elaboración de una Declaración en Educación y Formación en Derechos Humanos. Esta es la resolución A/HRC/RES/6/10 de setiembre de 2007. Por eso, estos cuatro países decidieron en marzo de 2008 formar la "Plataforma Informal sobre Educación y Formación en Derechos Humanos". Posteriormente la palabra informal dejó de utilizarse en su denominación. En una etapa posterior se unieron Eslovenia y Filipinas (primavera de 2009) y Senegal (setiembre, 2009). Después de un quinquenio con esta membresía, la Plataforma decidió acoger nuevos miembros que habían solicitado su ingreso y en 2015 se incorpora Tailandia y Brasil en 2016. Hay que señalar que este grupo transregional fue el primero que se formó dentro del Consejo de Derechos Humanos y así se sentó una buena práctica de trabajo que ha sido emulada por otros países para llevar adelante sus iniciativas.

La resolución A/HRC/RES/6/10 solicitaba al Comité Asesor la elaboración de un primer borrador sobre la Declaración. Como es la práctica dentro del Comité Asesor, se debía nombrar un grupo de trabajo, un relator y distribuir un cuestionario a los Estados para que externaran sus puntos de vista, legislación, jurisprudencia, etc. Este proceso consumió todo el 2008 y a inicios de 2009 se presentó un borrador preliminar. En julio de 2009 se llevó a cabo un seminario en Marrakech para discutir este borrador y el Comité Asesor procedió posteriormente a elaborar el llamado "Primer Borrador". En la sesión del Consejo de marzo de 2010 se adoptó la resolución A/HRC/RES/13/15, la cual pedía la instalación de un Grupo de Trabajo Abierto para discutir el texto propuesto. El Grupo de Trabajo Intergubernamental de composición abierta se reunió del 10 al 14 de enero de 2011. El producto de esta reunión fue la Declaración que se presentó a la XVI Sesión del Consejo de Derechos Humanos y que fue adoptada el 23 de marzo de 2011 bajo el número A/HRC/RES/16/1. Finalmente, el 19 de diciembre de 2011, la Asamblea General adoptó por consenso la resolución 66/137, proclamando la "Declaración de las Naciones Unidas sobre Educación y Formación en Derechos Humanos".

3. LUCHA CONTRA LA TORTURA.

La prohibición de la tortura es uno de los preceptos más claros en materia de derechos humanos. No admite excepciones ni derogaciones. En la lucha contra la tortura, el gran aporte de Costa Rica reside en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el día 18 de Diciembre de 2002.

El Protocolo Facultativo es un instrumento innovador y eficaz en la lucha contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, puesto que tiene un carácter preventivo. El Protocolo cuenta con dos pilares para el cumplimiento de esta función. Por una parte, establece la obligación por

a EEUU, puesto que estos sentían que ya existían demasiados decenios de las Naciones Unidas que no habían resultado en suficientes éxitos en la práctica.⁵

El Decenio fue, sobre todo, un instrumento movilizador dedicado a estimular el desarrollo de estrategias y planes nacionales de educación en derechos humanos. Cada país debía adaptar el plan de acción a su propio contexto y a sus prioridades. Una vez puesto en marcha, muchos documentos relacionados con la educación en derechos humanos se emitieron y adoptaron. Sin embargo, debido a dificultades de seguimiento e implementación efectiva de las iniciativas y planes de acción, se pudo apreciar que, a pesar de los progresos positivos logrados en determinados países, un gran número de países se habían mostrado pasivos ante las orientaciones del Decenio.⁶ Además, teniendo en cuenta el surgimiento de una multitud de conflictos, tanto internacionales como internos, durante los últimos años del Decenio, muchos Estados y organizaciones no-gubernamentales expresaron la necesidad de proclamar una segunda década para la educación en derechos humanos.

Las negociaciones fueron extensas durante los períodos 59 (2003) y 60 (2004) de la Comisión de Derechos Humanos. El proyecto de resolución presentado por Costa Rica contaba con dos elementos de suma importancia: la solicitud para la creación de un fondo voluntario (con vistas a una implementación más efectiva del programa del Decenio) y la proclamación de una segunda década para la educación en derechos humanos.

Durante estos debates, la mayor parte de las delegaciones no se oponían explícitamente a la adopción de un segundo decenio que pudiese continuar las actividades de educación en derechos humanos; sin embargo, algunas delegaciones externaron diversas preocupaciones. Entre estas, destacan Australia, Alemania, el Reino Unido, Japón, Noruega, los Estados Unidos de América, y Canadá. En primer lugar, existían preocupaciones respecto a la idea de la creación de un fondo voluntario, por sus implicaciones financieras. A su vez, existían preocupaciones respecto a las obligaciones y responsabilidades legales de cada país. Finalmente, existía un ambiente de pesimismo ante la simple renovación del decenio. Algunos países, en particular Australia, querían que se continuasen las buenas prácticas del decenio, pero apoyaban un programa más concreto y realista, con objetivos mínimos establecidos dentro de un plazo temporal más corto.

Finalmente se llegó a la conclusión que era mejor adoptar un Programa Mundial sobre Educación en Derechos Humanos y no un Segundo Decenio. La resolución 2004/71 de la Comisión de Derechos Humanos expresa que es necesario que después del Decenio siga habiendo un marco mundial para enseñar los derechos humanos de modo que en la agenda internacional se le dé prioridad, por lo que recomienda al Consejo Económico y Social (ECOSOC) que recomiende a la Asamblea General que proclame un programa mundial para la enseñanza de los derechos humanos a partir del 1 de enero de 2005. Finalmente, el 10 de diciembre de 2004, la Asamblea General de Naciones Unidas proclamó mediante la resolución 59/113, el Programa Mundial para la educación en derechos humanos, el cual está estructurado en etapas sucesivas y tiene por objetivo promover la ejecución de los programas de educación en la esfera de los derechos humanos en todos los sectores.

La primera etapa del Programa Mundial estuvo dedicada a la enseñanza en la primaria y la secundaria. Originalmente se había concebido esta etapa para el trienio 2005-2007 pero mediante

5 G Andreopoulos, G. & Pierre Claude, Richard. *Human rights education for the twenty-first century*. University of Pennsylvania Press (1997).

6 Kazunari Fujii (SGI). Report on the 59th Session of the UN Commission on Human Rights.

parte de los Estados de crear sus propios mecanismos nacionales de prevención; y por otra, establece un mecanismo supranacional de prevención: el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes del Comité contra la Tortura. La misión de dichos mecanismos es realizar visitas periódicas a cualquier lugar de detención, sometido a la jurisdicción y al control de un Estado, donde se encuentren o pudiesen encontrarse personas privadas de su libertad, con el fin de fortalecer, si fuera necesario, la protección de estas personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

La idea de crear un mecanismo de visitas a los centros de detención se remonta a los años setenta. En 1973, el jurista y banquero suizo, Jean-Jacques Gautier, propuso la idea de abordar el problema de la tortura, no solo mediante la adopción de textos legales prohibiendo su práctica y mediante la creación de medios *ex post facto* para determinar la existencia de violaciones, sino que mediante la creación de un mecanismo internacional dotado de la autoridad para visitar lugares de detención con el fin de inspeccionar las condiciones de los mismos y hacer recomendaciones apropiadas y necesarias. Posteriormente, en 1980, durante las negociaciones para la elaboración de una Convención contra la Tortura, el Gobierno de Costa Rica, a iniciativa de la señora Elizabeth Odio, en ese momento Ministra de Justicia, presentó un Proyecto de Protocolo Facultativo.⁷ En ese momento el proyecto no caminó ya que se alegó que era mejor esperar la aprobación de la Convención contra la Tortura, la cual se adoptó en 1984 y entró en vigor en 1987. También se dijo que la propuesta muy radical puesto que permitía el amplio derecho de acceso a cualquier lugar de detención (en contra de la soberanía de un Estado), junto con la posibilidad de que los resultados fuesen publicados⁸. Por tanto, a pesar de que pudiese ser un mecanismo eficaz, resultaba un proyecto demasiado prematuro y ambicioso, algo que la comunidad internacional no estaba preparada ni dispuesta a aceptar en aquel entonces.

En 1986 y en 1989 el proyecto de protocolo apareció en la agenda de la Comisión, pero en ambos casos se decidió posponer la cuestión. Al mismo tiempo, la idea de un mecanismo preventivo bajo el sistema de visitas periódicas cobró paulatinamente fuerza en el continente europeo. La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa adoptó la Convención Europea para la Prevención de la Tortura y de Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes el 26 de junio de 1987, y ésta entro en vigor el 1 de febrero de 1989, estableciendo un Comité para la Prevención de la Tortura (CPT) encargada de inspeccionar prisiones europeas. Además, en 1985, la Comisión de Derechos Humanos nombró un Relator Especial sobre la tortura.

Cuando corrieron nuevos aires, un coloquio de expertos independientes, por iniciativa de algunas organizaciones no gubernamentales—en particular la Comisión Internacional de Juristas y el Comité Suizo contra la Tortura—, se reunió en noviembre de 1990 en Ginebra con el fin de elaborar una segunda versión del Protocolo Facultativo. Esta versión, en pleno acuerdo con el Gobierno de Costa Rica, se mantenía fiel a las ideas fundamentales del texto original de 1980, pero actualizándolo y ampliándolo a partir de la experiencia de los últimos años. El texto fue presentado formalmente a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas para su examen en enero de 1992.⁹ En la sesión de 1992, la Comisión decidió crear un Grupo de Trabajo de composición abierta encargado de reunirse anualmente durante dos semanas para elaborar un proyecto de Protocolo Facultativo a la Convención

7 Segura, Jorge Rhenán. Costa Rica: Las Naciones Unidas y los Organismos Internacionales. p.260.

8 E/CN.4/1409.

9 E/CN.4/1991/66

contra la Tortura.¹⁰ De esta manera, doce años después de un primer intento, la opción de un mecanismo preventivo universal volvía a tocar la puerta de las Naciones Unidas, iniciándose así un largo proceso de elaboración y redacción de esta iniciativa que duraría otros diez años más.

Es importante señalar que Costa Rica mantuvo el liderazgo de este Grupo de Trabajo durante los diez períodos de sesión, ejerciendo ininterrumpidamente la Presidencia y la Relatoría: Elizabeth Odio Benito fue la primera Presidenta-relatora; entre 1993 y 1995 la presidencia estuvo a cargo de Jorge Rhenin Segura, entre 1995 y 1998 Carlos Vargas Pizarro fue el Presidente-relator, y finalmente, en 1999 la presidencia volvió a Elizabeth Odio Benito, quien concluyó el proceso en 2002.¹¹ Durante un corto intermedio, Carlos Vargas Pizarro fue secundado por la Presidenta del Grupo de Redacción, Ann Marie Bolin Pennegard de Suecia.¹²

Durante este decenio de los 90, el Grupo de Trabajo consiguió progresar considerablemente en su tarea, enfrentándose continuamente con distintos obstáculos. Entre las cuestiones más debatidas durante estos diez años, se encuentran: la posible multiplicación de los mecanismos de supervisión sin añadir nada sustancialmente nuevo, los problemas financieros, el acceso irrestricto a todos los lugares de detención sin previa autorización, la posibilidad de emitir una reserva al Protocolo, y la conformidad con la legislación nacional.¹³ Sin embargo, a finales del decenio, el Grupo de Trabajo se encontraba ya tremendamente presionado por autoridades de las Naciones Unidas y por otras instancias (como ONGs) que le solicitaban "lograr rápidamente un texto definitivo y de carácter concreto."¹⁴ La novena sesión del Grupo de Trabajo se pospuso hasta Febrero de 2001, mientras tenían lugar una serie de discusiones informales y de consultas entre los períodos de sesiones con el fin de identificar las principales complicaciones planteadas por el Protocolo. Cabe destacar aquí que el proyecto original del Protocolo Facultativo no hacía referencia alguna a mecanismos nacionales de visita. Durante esta sesión, México, en nombre del Grupo de Estados Latinoamericanos y Caribeños (GRULAC), presentó una propuesta radicalmente diferente a la propuesta original de Costa Rica. La propuesta mexicana se centraba en el establecimiento de mecanismos nacionales de visita que fuesen paralelos a los mecanismos internacionales, pero que asumiesen el papel principal. Esta acción indujo a Suecia a proponer otra serie de alternativas en nombre de la Unión Europea. La propuesta sueca dejaba abierta la posibilidad de establecer eventualmente estos mecanismos nacionales, pero que fuesen complementarios a los internacionales. Así pues, a finales de 2001, existían de repente tres versiones del Protocolo Facultativo sobre la mesa, y la dirección que el Grupo seguiría no estaba nada claro.¹⁵

En los meses siguientes, la Presidenta-relatora condujo una serie de consultas encaminadas a llegar a un balance entre las distintas versiones. Este proceso culminó en la décima y última sesión del Grupo de Trabajo en Enero del 2002. La propuesta de la Presidenta-relatora, Elizabeth Odio Benito, incorporaba algunos elementos de las propuestas mexicana y sueca, alcanzando un compromiso aceptable.

10 CDH. Res.1992/43

11 Brysk, Alyson. *Global Good Samaritans? Human Rights Foreign Policy in Costa Rica*. p. 451

12 IIDH. *El Protocolo Facultativo. Un manual para la prevención*. p.52

13 Ibid.

14 CDH. Res. 2001/44

15 El representante de Costa Rica en esta sesión admite que " si el Grupo de trabajo no había podido, durante los últimos 9 años, lograr un consenso sobre el proyecto de Protocolo facultativo propuesto por Costa Rica, el momento había venido de examinar nuevas propuestas". "La delegación de Costa Rica acoge de manera favorable las nuevas ideas presentadas por México y Suecia" (Doc. E/CN.4/2001/67 del 13 de marzo del 2001, párr. 17).

A pesar de la opinión de los Estados más opuestos al Protocolo de que era necesario seguir trabajando en la redacción del documento para alcanzar un consenso, Costa Rica decidió no solicitar nuevamente la extensión del mandato del Grupo de Trabajo, sino iniciar el proceso de adopción. Así, Costa Rica sometió una resolución a la CDH en marzo de 2002 instando a los Estados Miembros a aprobar el Proyecto de Protocolo Facultativo, para luego enviarlo a la consideración del ECOSOC. Después de un largo debate en el que se rechazó la propuesta cubana de "moción de no acción", la resolución fue aprobada por la Comisión por 29 votos a favor, 10 en contra y 14 abstenciones.¹⁶

En conclusión, Costa Rica desempeñó un papel fundamental en el proceso de elaboración y adopción de este instrumento internacional de prevención contra la tortura. Se buscó encontrar un balance entre seguridad y soberanía; intercambiando 'soberanía' por 'confidencialidad', de tal modo que el Subcomité tiene derecho de acceso a lugares de detención (con algunas limitaciones y excepciones temporales), pero al mismo tiempo, los resultados y recomendaciones de estas visitas no pueden ser publicados (aunque aquí también se admiten algunas excepciones). Se trata por tanto, de un mecanismo de prevención, independiente de otros mecanismos, y basado en la cooperación y la comunicación constructiva entre Estados.

En cuanto a las limitaciones mencionadas en el párrafo anterior, estas se encuentran expresadas en el Artículo 14(2) y en el Artículo 16 del Protocolo. De acuerdo con el primero de estos artículos, "sólo podrá objetarse a una visita a un lugar de detención determinado por razones urgentes y apremiantes de defensa nacional, seguridad pública, catástrofes naturales o disturbios graves en el lugar que deba visitarse, que impidan temporalmente la realización de esta visita". Además, de acuerdo con el Artículo 16, los informes del Subcomité podrán ser publicados bajo tres circunstancias: con el consentimiento del Estado Parte en cuestión; si el Estado publica una parte del informe, el Subcomité podrá publicar el informe en su totalidad o en parte; y finalmente, si el Estado Parte se niega a cooperar con el Subcomité para la Prevención de conformidad o a tomar medidas para mejorar la situación con arreglo a las recomendaciones del Subcomité.¹⁷

Poco después, el Secretario General abrió el Protocolo Facultativo a la firma, ratificación, y adhesión por parte de los Estados partes de la Convención contra la Tortura, de acuerdo con el Artículo 27(1) del Protocolo, en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York. El 4 de Febrero de 2003 recibió las primeras firmas por parte de Costa Rica y de Senegal. Poco menos de tres años después, el vigésimo instrumento de ratificación fue depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. De acuerdo con Artículo 28 (1) del Protocolo, éste entró en vigor el trigésimo día después de dicha ratificación, por parte de Bolivia, el día 22 de Junio de 2006. Hasta la fecha, dos costarricenses han sido miembros del Subcomité encargado del monitoreo e implementación del protocolo, los juristas Víctor Rodríguez Rescia y Víctor Madrigal Borloz.

16 E/CN.4/2002/L.5. Los resultados fueron los siguientes:

A favor: Argentina, Armenia, Austria, Bahréin, Bélgica, Brasil, Burundi, Canadá, Chile, Costa Rica, Croacia, República Checa, República Democrática del Congo, Ecuador, Francia, Alemania, Guatemala, Italia, México, Perú, Polonia, Portugal, Senegal, Sudáfrica, España, Suecia, Reino Unido e Irlanda del Norte, Uruguay y Venezuela.

En contra: China, Cuba, Japón, Libia, Malasia, Nigeria, República de Corea, Arabia Saudí, Sudan y Siria.

Abstenciones: Algeria, Camerún, India, Indonesia, Kenia, Pakistán, Federación Rusa, Sierra León, Suazilandia, Tailandia, Togo, Uganda, Vietnam y Zambia.

17 A/RES/57/199.

4. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE DERECHOS HUMANOS

La primera propuesta para crear un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos vino del profesor René Cassin, uno de los padres de la Declaración Universal de derechos Humanos¹⁸. La propuesta de Cassin estaba enfocada en el nombramiento de un "Fiscal General". Presuponía un sistema de dos niveles donde el individuo tendría derecho de petición ante la Comisión de Derechos humanos y posteriormente ante una Corte de Derechos Humanos, donde este Fiscal General sería el abogado del individuo.

Posteriormente, en 1949, el Consejo Consultivo de las Organizaciones Judías propuso un cambio en la denominación de Cassin y presentó una propuesta sobre un "Fiscal General de las Naciones Unidas o un Alto Comisionado para los Derechos Humanos". Esta propuesta también le daba un carácter mayormente judicial al comisionado, ya que tendría las facultades de un abogado o fiscal.¹⁹ En la sesión de la Asamblea General de 1950, Uruguay propuso que la Comisión de Derechos Humanos considerara crear un Alto Comisionado para resolver la disputa que se planteaba en ese momento sobre el derecho de petición individual que se iba a introducir al Pacto de Derechos Civiles y Políticos.²⁰ En la propuesta uruguaya, el Alto Comisionado sería nombrado por la Asamblea General entre personas de una alta estatura moral y reconocida independencia y competencia. Entre sus funciones debería recolectar y examinar información sobre la observancia y aplicación por parte de los estados de las disposiciones del Pacto. También tendría facultades para realizar investigaciones cuando no hubiera objeción por parte de un Estado. A su vez, estaría facultado para recibir y examinar denuncias específicas que le hubieran enviado los individuos u organizaciones de todo tipo. A pesar de todas estas facultades, el único poder que tendría sería el de referir las situaciones al Comité de Derechos Humanos y de enviar informes anuales a la Asamblea general. Al igual que la propuesta de Cassin, la iniciativa uruguaya no tuvo ningún apoyo. Se alegó que cualquier intención más allá de las quejas entre estados era inaceptable y prematura, en vistas de la situación política existente²¹. Se dijo que la propuesta era ambigua y ambiciosa ya que el Comisionado estaría ahogado en denuncias.

Por algunos años se dejó de hablar del tema hasta que volvió a formar parte de algunas reuniones de ONG's en Londres, París y Ginebra. Aquí es cuando Costa Rica comienza a interesarse en el tema y en la sesión de 1965 de la Comisión de Derechos Humanos presenta una propuesta para crear un Alto Comisionado de Derechos Humanos.²² Debido a que la propuesta se presentó en una fecha muy cercana al inicio de la sesión, el punto no pudo ser abordado. Por eso, Costa Rica decidió proponerlo en el ECOSOC sugiriendo que este órgano recomendará a la Asamblea General estudiar el asunto. La propuesta fue apoyada por países como el Reino Unido, los Estados Unidos, Canadá y Argelia, mientras que fue criticada por el representante de la Unión Soviética quien alegó que era prejuzgar la decisión de la Asamblea sobre los Pactos y que la jurisdicción contemplada no se podía otorgar solo a una persona, por cuestiones de soberanía y no intervención en los asuntos internos de un Estado. Sin embargo, no se tomó ninguna acción en el ECOSOC por lo que Costa Rica llevó el asunto a la Asamblea General de forma

18 Clark, R.S. *A United Nations High Commissioner for Human Rights*. 1972. p. 39.

19 U.N. Doc. E/CN.4/NGO/6 (1950).

20 U.N. Doc. A/C.3/L.93 (1950).

21 Clark, R.S. *op. Cit.* p.44.

22 U.N. Doc E/CN.4/887 (1965).

directa. El 20 de Agosto de 1965 se solicitó incluir el tema en la agenda de la Vigésima Sesión de la AG y se presentó un proyecto de resolución. Las funciones del Alto Comisionado serían las siguientes:

- a) Asistirá en la realización de los derechos humanos y tratará de asegurar la observancia de la Declaración Universal de los Derechos Humanos;
- b) Asesorará y asistirá a la Comisión de Derechos Humanos y otros órganos de las Naciones Unidas en la elaboración de informes y solicitudes de los gobiernos;
- c) Informará anualmente a la Asamblea General, a través del ECOSOC, y su informe será considerado como un ítem de la agenda de cada uno de los dos órganos. A solicitud de la Asamblea General, el Secretario General, o cualquier otro órgano de las Naciones Unidas, realizará informes especiales para la Asamblea General, lo mismo que en casos de urgencia;
- d) Brindará asistencia a solicitud de cualquier gobierno, e informará sobre ello si no hay oposición por parte del gobierno.

Costa Rica solicitó que el asunto se considerara por parte de un Grupo de Trabajo de la Asamblea pero la tercera Comisión decidió que el ECOSOC lo enviara a la comisión de Derechos Humanos para su estudio.²³

Antes de la sesión de marzo de la Comisión, un grupo de ONG's realizó una declaración en la que apoyaba la propuesta de Costa Rica. En la declaración estipulaban que la propuesta quedaba corta en el alcance que hubieran deseado pero era lo más aceptable para muchos gobiernos en las circunstancias actuales.²⁴ Después de una discusión general, en la cual muchas delegaciones manifestaron interés en el principio pero opinaron que había muchas interrogantes, se decidió formar un grupo de trabajo de nueve países miembros de la Comisión.²⁵ Se acordó que el Presidente de la Comisión, el señor Fernando Volio Jiménez de Costa Rica, nombrara a los miembros del Grupo de Trabajo. El señor Volio trató de persuadir a la Unión Soviética, quién se oponía a la creación del Alto Comisionado, de que participara, lo cual no fue posible.²⁶ El Grupo de Trabajo estuvo compuesto por Austria, Costa Rica, Dahomey (hoy Benin), Francia, Jamaica, Filipinas, Senegal, el Reino Unido y los Estados Unidos. Todos, excepto Dahomey, quién no habló en el debate dentro de la Comisión, se habían manifestado en favor de la propuesta.

El Grupo de Trabajo tuvo su primera sesión en Junio de 1966. El representante de Dahomey señaló que las Naciones Unidas deberían hacer el máximo esfuerzo posible para remediar las violaciones flagrantes de derechos humanos que ocurren diariamente, y que las implicaciones administrativas y financieras no deberían verse como obstáculos²⁷. Debido a que la Comisión también había solicitado al Secretario General elaborar un informe, después de varios días de diálogo, decidieron suspender sus sesiones hasta el año siguiente.

El informe del Secretario General fue publicado el 30 de diciembre de 1966. El mismo hacía un resumen de los comentarios de las delegaciones, discutía las posibles interpretaciones del proyecto de resolución, hacía un estudio analítico de la maquinaria existente en derechos humanos, y presentaba un estimado de las implicaciones presupuestarias. Una vez que el estudio estuvo disponible, el Grupo de

23 U.N. Docs A/C.3/SR.1372 (1965) y A/6167 (1965).

24 Clark, R.S. p.50.

25 Comisión de Derechos Humanos, Informe de la XXII Sesión. UN Doc. E/4184 (1966).

26 U.N. Doc E/AC.7/SR 574 at 13 (1967).

27 U.N. Doc E/CN.4/AC.21/SR.1 at 6 (1966).

Trabajo se reunió en catorce ocasiones durante los primeros meses de 1967 y presentó una propuesta de Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos.²⁸ Dentro de los elementos a destacar, hay que señalar que el Alto Comisionado tendría acceso a las comunicaciones de violaciones a los derechos humanos de acuerdo a la Resolución 728 F (XXVIII) de ECOSOC, y que estaría asistido por un panel de expertos. Esta última disposición fue un compromiso entre quienes proponían un órgano colegiado y aquellos que favorecían el nombramiento de un solo individuo.

La Comisión de Derechos Humanos examinó el informe del Grupo de Trabajo durante tres sesiones en su sesión de 1967. Dahomey presentó un proyecto de resolución con el copatrocinio de Austria, Costa Rica, Filipinas y Senegal. Los copatrocinadores enfatizaron que el Alto Comisionado no podría imponer su criterio a los gobiernos, pero sí tendría acceso a las comunicaciones que llegaran de acuerdo a la Resolución 728F (XXVIII).

Durante la discusión, el representante soviético atacó tanto el informe presentado por el Secretario General como el informe del Grupo de Trabajo. Dijo que ambos estaban resultaban sesgados y que en todo caso, un Alto Comisionado hubiera tenido sentido como una solución temporal mientras se adoptaban los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pero ahora que ya se habían adoptado, no tenía razón de ser.²⁹ También agregó que el Alto Comisionado usurparía funciones de otros órganos de Naciones Unidas y que correspondía a la Asamblea General vigilar la situación de los derechos humanos en el mundo. Por último, mencionó que los poderes del Alto Comisionado serían incluso más amplios que los de la Corte Internacional de Justicia ya que ésta solo podía emitir opiniones consultivas a solicitud de una entidad autorizada por el Estatuto de la Corte, mientras que el Alto Comisionado podía actuar de oficio en ese sentido. Los representantes de la República Árabe Unida (hoy Egipto y Siria) y Yugoslavia se manifestaron en iguales términos y presentaron un proyecto de resolución que solicitaba un nuevo estudio por parte de un Grupo de Trabajo ampliado, de manera que hubiera mayor representatividad.

El representante de Dahomey manifestó que la composición del Grupo de Trabajo no podía haber sido de otra manera ya que los países opuestos a la propuesta se habían negado a integrar el mismo, y además, las disposiciones de los Pactos Internacionales solamente aplicarían en aquellos países que lo hubieran ratificado. El proyecto de resolución de la República Árabe Unida y Yugoslavia no fue adoptado mientras que el proyecto propuesto por Dahomey fue aprobado con 20 votos a favor³⁰ 2 abstenciones³¹ y 7 votos en contra.³²

En la sesión de ECOSOC en mayo se volvió a discutir el tema y se produjeron enfrentamientos entre la Unión Soviética y Costa Rica por la membresía del Grupo de Trabajo y entre la Unión Soviética y el Reino Unido por el significado de "Alto Comisionado". El ECOSOC aprobó una resolución similar a la Comisión por 17 votos a favor, 5 abstenciones y 4 votos en contra.³³ En esta resolución se adoptó una enmienda, propuesta por Tanzania, que estipulaba que la creación del Alto Comisionado debería

28 U.N. Doc E/CN.4/934 (1967).

29 Clark, R.S. op cit. p.50.

30 Argentina, Austria, Chile, República Democrática del Congo, Costa Rica, Dahomey, Grecia, Guatemala, Irán, Israel, Italia, Jamaica, Nueva Zelanda, Pakistán, Perú, Filipinas, Senegal, Suecia, Reino Unido, Estados Unidos de América.

31 Francia, Nigeria.

32 Bielorrusia, India, Iraq, Polonia, Ucrania, la Unión Soviética, la República Árabe Unida, Yugoslavia.

33 Clark, p58.

realizarse por medio de una convención multilateral y no por una resolución de la Asamblea General. Costa Rica se opuso a esta enmienda ya que resultaría en la posposición indefinida de la propuesta. Una vez que el tema llegó a la Asamblea General, una y otra vez se fue posponiendo la adopción de una resolución. Durante estos años es importante destacar que algunos países que originalmente no habían manifestado su apoyo o se habían opuesto, como Japón, Francia e India, cambiaron de posición para apoyar la idea. El más firme opositor fue la Unión Soviética.

Los setentas y ochentas vieron el nacimiento de varios mecanismos de supervisión de derechos humanos como los Comités encargados de velar por el cumplimiento de la Convención contra la Discriminación Racial y los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y Económicos, Sociales y Culturales. También se crearon algunos procedimientos especiales como Relatores Especiales tanto temáticos como de país y Grupos de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Detención Arbitraria³⁴. Por ello, la idea de crear un Alto Comisionado con esas funciones dejó de tener fuelle.

Al inicio de los noventas, en un contexto internacional diferente, era evidente que la Secretaría de las Naciones Unidas eran incapaces de responder efectivamente a las violaciones flagrantes de derechos humanos. Con el advenimiento de la Conferencia Mundial de Viena en 1993, se propuso la creación de un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en varias reuniones preparatorias, pero especialmente en la celebrada en San José de Costa Rica.³⁵ Finalmente, durante la Conferencia Mundial de Viena, celebrada del 14 al 25 de Junio de 1993, se propone en el párrafo 18 del Programa de Acción la creación de un Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Ese mismo año la Asamblea General de Naciones Unidas adopta la resolución 48/141 mediante la cual se crea dicho mandato. Después de más de tres décadas de impulsos, finalmente la idea de Costa Rica da sus frutos y podemos sentirnos orgullosos de ello.

34 Clapham, Andrew. *Creating the High Commissioner for Human Rights: The outside Story*. P. 557.

35 25. "We propose that the World Conference consider the possibility of asking the General Assembly to study the feasibility of stablishing a United Nations Permanent Commissioner for Human Rights". 18-22 January 1993, A/CONF.157/PC/58.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andreopoulos, G. & Pierre C. (1997). *Human rights education for the twenty-first century*. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press.
- Brysk, A. *Reconstructing National Interest: Costa Rica's Human Rights Foreign Policy*. California: University of California, Irvine.
- Brysk, A. *Global Good Samaritans? Human Rights Foreign Policy in Costa Rica*. *Global Governance*. Vol 11, No.4 (Oct-Dec 2005), pp. 445-466
- Cardenas, S. *Constructing Rights? Human Rights Education and the State*. *International Political Science Review* Vol. 26, No. 4 (Oct., 2005).
- Clapham, A. *Creating the High Commissioner for Human Rights: The outside Story*. *European Journal of International Law* pp. 556-567.
- Clark, R.S. (1972). *A United Nations High Commissioner for Human Rights*. S.L.
- Fuji, Kazunari (SGI). *Report on the 59th Session of the UN Commission on Human Rights*. Recuperado de: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CHR/59/Pages/Session59.aspx>
- Haenni, D. (2004). *Preventing Torture? The Development of the Optional protocol to the un convention against torture*. *Human Rights Law Review*.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Experiencias de Educación en Derechos Humanos en América Latina*. San José, Costa Rica: Ford Foundation (2000)
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2004). *El Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*. Un manual para la prevención.
- Ledwidge, Frank. *The Optional Protocol to the Convention Against Torture (OPCAT): A major step forward in the global prevention of torture*. *Helsinki Monitor*, Volumen 17, Pgs. 69-82
- Segura, Jorge Rhenán.(1997). *Costa Rica: Las Naciones Unidas y los Organismos Internacionales*. Recuperado de: <http://opi.ucr.ac.cr/sites/default/files/publicaciones/Costa%20Rica%20Las%20Naciones%20Unidas%20y%20los%20Organismos%20Internacionales.PDF>
- Schmidinger, P. *Visiting mechanisms to eradicate torture : a Foucaultian analysis*. *Human Rights Review*, vol. 11, no. 3, 2010, pp. 317-355
- Suarez, D & Ramirez, F. (2004). *Human Rights and Citizenship: The Emergence of Human Rights Education*. *Center on Democracy, Development, and the Rule of Law*. Stanford Institute for International Studies.
- Vargas, B. (2001). *La gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en Materia de Derechos Humanos: Alcances y limitaciones (1987-1998)*. Tesis, Universidad Nacional de Costa Rica, Heredia..

Resoluciones y documentos:

A/RES/57/199. Parte I.

CRC/C/SR.91

CDH. Res.1992/43

CDH. Res. 2001/44

E/CN.4/1409.

E/CN.4/1991/66

E/CN.4/2002/L.5