

Sección I: Estudios.

Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"



COSTA RICA Y LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Manuel E. Ventura*

Los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (1) convocaron la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria, que se celebró en Buenos Aires, Argentina, del 15 al 27 de febrero de 1967, con el propósito de fortalecer el Sistema Interamericano, ya que, consideraron, había que modificar la estructura funcional de la Organización e imprimirle a ésta un nuevo dinamismo.

Con tal fin se aprobó un "Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos", que se acordó denominar "Protocolo de Buenos Aires". Dicho Protocolo fue suscrito por los plenipotenciarios de los Estados miembros el 27 de febrero de 1967 y entró en vigor el 27 de febrero de 1970, una vez que dos tercios de los Estados signatarios de la Carta depositaron sus instrumentos de ratificación en la Secretaría General de la Organización. El Protocolo no constituyó una nueva carta sino que reformó la Carta suscrita en Bogotá en 1948, y de los artículos no elimina-

dos o reformados de esta y de los artículos que figuran en el Protocolo surgió un solo nuevo texto: la Carta de la Organización de los Estados Americanos reformada por el Protocolo de Buenos Aires de 1967 (2).

Sin embargo, la modificación del texto de la Carta no le imprimió a la Organización el nuevo dinamismo esperado, ni tampoco fortaleció, en una relación de causa a efecto, el Sistema Interamericano, que hoy en día se debate en una profunda crisis a la espera de soluciones imaginativas que, en todo caso, trascenderían la letra muerta de un texto.

Tampoco en materia de derechos humanos trajo el protocolo de Buenos Aires soluciones definitivas o permanentes al ámbito americano. Todo lo contrario; por falta de voluntad política, los Estados miembros no acordaron establecer para todos ellos un sistema coherente y obligatorio de protección internacional de los derechos humanos (3). Se limitaron a elevar a la categoría de órgano

* Secretario Adjunto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

(1) Actualmente forman parte de la Organización de los Estados Americanos: Antigua y Barbuda, Argentina, Las Bahamas, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

(2) OEA/Ser. A/2 Rev.

(3) Sin embargo, la tesis originalmente propuesta en el año 1975 por el Doctor Thomas Buergenthal, actualmente Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que sostiene que el Protocolo de Buenos Aires incorporó por referencia la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre a la Carta de la Organización de los Estados Americanos, es hoy día generalmente aceptada. Al respecto ver: BUERGENTHAL Thomas, *The Inter-American Court of Human Rights*. (The American Journal of International Law, Vol. 76, No. 2, April 1982). Pág. 243 y Shelton Dinah, *Abortion and the right to life in the Inter-American System: The case of "Baby Boy"*. (Human Rights Law Journal, Vol.2, Parts. 3-4, December 1981). Págs. 312-313. Concretamente, la Comisión Interamericana

de la OEA a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y a establecer que "Una convención interamericana sobre derechos humanos determinará la estructura, competencia y procedimiento de dicha Comisión, así como los de los otros órganos encargados de esa materia" (4); y que "Mientras no entre en vigor la convención interamericana sobre derechos humanos a que se refiere el capítulo XVIII, la actual Comisión Interamericana de Derechos Humanos velará por la observancia de tales derechos" (5).

Como es evidente, si de alguna manera se puede definir lo establecido en materia de derechos humanos por la Carta reformada por el Protocolo de Buenos Aires, es diciendo que se quedó a medio camino, y que estatuyó un sistema, si es que así se puede llamar, de transitoriedad. Señaló un **desideratum**, pero no se atrevió a establecerlo. Pero bien es cierto que definió un camino para alcanzarlo: la redacción de una convención americana sobre derechos humanos y su aceptación por parte de los Estados miembros.

Más de dos años después de suscrito el Protocolo de Buenos Aires, se celebró en San José, Costa Rica, del 7 al 22 de noviembre de 1969, la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, en la cual se suscribió la Convención Americana sobre Derechos Humanos (6). La Convención, que estableció la creación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como el órgano que junto con la Comisión velaría por la protección de los derechos humanos, entró en vigor el 18 de julio de 1978, casi nueve años después de haber sido suscrita, al ser depositado en la Secretaría General el undécimo instrumento de adhesión por Grenada.

Fue precisamente con la entrada en vigencia de la Convención, que se pusieron de manifiesto las imperfecciones del sistema establecido por la Carta reformada por el Protocolo de Buenos Aires. En primer lugar, a partir de ese momento existen dos tipos de Estados en la OEA: los que han aceptado plenamente sus obligaciones en materia de derechos humanos y los que no lo han hecho; consecuentemente, Estados sometidos a un instrumento jurídico de tipo obligatorio, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (7), y Estados que han declarado reconocer aquellos derechos humanos contemplados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, cuya naturaleza obligatoria no ha sido claramente definida.

En segundo lugar, los dos órganos que deben velar por la protección internacional de los derechos humanos en el Sistema Interamericano, la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ocupan diferentes posiciones dentro del Sistema y, por lo tanto, tienen diferente jerarquía. La Comisión es un órgano de la OEA (8) mientras que la Corte, que es una institución que nació después de la firma del Protocolo de Buenos Aires, no tiene tal jerarquía.

Es un contrasentido que el único tribunal internacional que existe en América y que es el órgano judicial del Sistema Interamericano en materia de derechos humanos, haya sido definido en su Estatuto (9), aprobado en el Noveno Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, como una "institución judicial autónoma cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos", a la cual no están sometidos todos los Estados miembros, sino aquellos que han ratificado o se han adherido a la

na de Derechos Humanos al resolver el caso de "Baby Boy" manifestó que como consecuencia de los artículos 3 (i), 16, 51 (e), 112 y 150 de la Carta de la OEA, "las disposiciones de otros instrumentos y resoluciones de la OEA sobre derechos humanos adquieren fuerza obligatoria. De esos instrumentos y resoluciones, los aprobados con el voto de Estados Unidos son los siguientes: Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá, 1948)". Sobre esto ver: Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Washington. Resolución No. 23/81, caso 2141 (Estados Unidos de América) 6 de marzo de 1981, en OEA/Ser. L/V/II.54/doc. 9 rev. 1. Pág. 43. Una tesis similar podría aceptarse en el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que ha sido también incorporada por referencia a la Carta, ya que aunque no fue incluida en el artículo 51 de la misma por no existir al redactarse el Protocolo de Buenos Aires, el párrafo segundo del artículo 112 se refiere a ella al hablar de "los otros órganos encargados de esa materia".

(4) Carta O.E.A. Art. 112.

(5) Carta O.E.A. Art. 150.

(6) OEA/Ser. A/16.

(7) Actualmente han depositado su instrumento de ratificación o adhesión a la Convención Americana sobre Derechos Humanos: Barbados, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela.

(8) Carta O.E.A. Art. 51.

(9) Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estatuto. Art. 1.

Convención y que han declarado aceptar la competencia de la Corte (10). La Comisión, por tener definida en la Carta una posición de órgano, promueve la observancia y la defensa de los derechos humanos en todos los Estados miembros de la OEA, pese a que no cumple una función propiamente jurisdiccional como sí lo hace la Corte.

Finalmente, se hizo manifiesto, difícil de superar y peligroso al extremo de conmover al sistema en su misma base, un defecto que desde que se echó a andar apareció y que se fue haciendo crónico: al no definirse en la Carta reformada por el Protocolo de Buenos Aires el sistema de protección internacional de los derechos humanos de una manera clara y definitiva, los propios Estados miembros acordaron dejar en sus manos la facultad de dar los pasos necesarios para que este pudiera desarrollarse y completarse. Y si algo fue evidente desde el principio, es que no existía la suficiente voluntad política de parte de los Estados, para que el sistema previsto se desarrollara con rapidez y operara con eficiencia. Fueron necesarias una serie de decisiones políticas, de muy diversa índole, para que el sistema de protección internacional de los derechos humanos que rige en América, alcanzara el grado parcial de desarrollo a que ha llegado, con una Convención Americana sobre Derechos Humanos en vigor y con una Corte Interamericana de Derechos Humanos debidamente constituida y operando.

Ha sido Costa Rica, pequeño país de la América Central, democracia tradicional, con una larga tradición de respeto a los derechos humanos, el país que por muchos años y a través de varias administraciones de diferente signo ideológico, ha desempeñado un papel de liderazgo dentro de la OEA en el campo de los derechos humanos, coadyuvando con una serie constante de iniciativas y decisiones políticas, a que se alcanzaran muchos de los logros del sistema para los pueblos de América y para los americanos, entre ellos la entrada en vigor de la propia Convención y el establecimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Se debe hacer énfasis en las cuestiones políticas a la hora de analizar el apoyo de Costa Rica a la Convención y a la Corte, porque "Ello es justificable, pues por una parte no es posible entender el

Sistema Interamericano sin referencia a la política internacional hemisférica, y por la otra, la teoría de los organismos internacionales yace en la frontera entre el derecho y la ciencia política, de suerte es que ni aún queriendo puede evitarse incursionar a cada paso en lo político. Y, como si no fuera bastante, nuestra disciplina, el derecho internacional, es un derecho político, como ninguna otra rama de la ciencia jurídica" (11).

Debe mencionarse, entre otras iniciativas y decisiones políticas costarricenses, que durante la Administración Trejos Fernández 1966-1970, se celebró en el Teatro Nacional de Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969, la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, donde se suscribió la Convención Americana sobre Derechos Humanos que fue llamada "Pacto de San José de Costa Rica". Dicha Conferencia fue presidida por el Licenciado Fernando Lara Bustamante, Ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica.

También durante la Administración Trejos Fernández ratificó Costa Rica la Convención mediante la Ley No. 4534 del 23 de febrero de 1970, y depositó el instrumento de ratificación el 8 de abril de 1970, más de tres años antes de que lo hiciera otro Estado miembro, que fue Colombia el 31 de julio de 1973.

Fue Costa Rica el primer Estado Parte en la Convención que declaró aceptar la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Lo hizo mediante el Decreto Ejecutivo No. 7060-RE de 26 de mayo de 1977, durante la Administración Oduber Quirós 1974-1978. En el decreto mencionado se autorizó al Representante Permanente de Costa Rica ante la Organización de los Estados Americanos, Embajador Rodolfo Silva Vargas, para que presentara la declaración a la Secretaría General de la Organización. Posteriormente, en el año 1980, durante la Administración Carazo Odio 1978-1982, debido a que en los archivos de la Secretaría General no aparecía constancia de haber sido presentada la declaración, el Ministro de Relaciones Exteriores, Lic. Bernd Niehaus Quesada, de conformidad con las disposiciones del Decreto Ejecutivo No. 7060-RE antes mencionado, reiteró a la Secretaría

(10) Actualmente han aceptado la competencia obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Costa Rica, Perú, Venezuela y Honduras.

(11) SEPULVEDA César, *El Sistema Interamericano. Génesis, Integración, Decadencia*. (México: Ed. Porrúa, 1974), Pág. 14.

General mediante instrumento de fecha 27 de junio de 1980, a través del Representante Permanente ante la OEA, Embajador José Rafael Echeverría Villafranca, las declaraciones hechas por Costa Rica desde el año 1977. Costa Rica depositó su instrumento de reconocimiento de la competencia de la Comisión y de la Corte Interamericana, de acuerdo con los artículos 45 y 62 de la Convención, el 2 de julio de 1980. Perú, segundo Estado Parte en hacerlo, lo hizo el 21 de enero de 1981.

Fue, también, Costa Rica el primer Estado Parte en someter un caso a la consideración de la Corte. Este asunto, conocido con el nombre de "Viviana Gallardo y Otras", (12) ameritó que la Corte dictara dos resoluciones, una el 22 de julio de 1981 y otra el 13 de noviembre del mismo año, sentando una importante jurisprudencia sobre la necesidad de agotar previamente los procedimientos establecidos en la Convención antes de recurrir al tribunal. Además, el Gobierno de Costa Rica participó activamente en el proceso de evacuación de las dos opiniones consultivas sometidas a la Corte durante el año 1982, una por el Gobierno del Perú (13) y otra por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (14), presentando observaciones escritas sobre las mismas y compareciendo su Agente, el Ministro de Justicia Licenciado Carlos José Gutiérrez, a la audiencia pública que celebró la Corte el 17 de setiembre de 1982, y su Asesor, el Licenciado Manuel Freer Jiménez, tanto a la audiencia celebrada el 17 de setiembre como a la celebrada el 20 de setiembre de 1982.

Poco antes de que entrara en vigor la Convención el 18 de julio de 1978 y posteriormente a su entrada en vigencia, Costa Rica, a través de su Misión Permanente ante la OEA, tomó una serie de iniciativas tendientes a que se ejecutara lo previsto en esta, para que se llegara a constituir la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Durante el Octavo Período de Sesiones, un poco antes de que entrara en vigor la Convención, por iniciativa de la delegación costarricense, al

frente de la cual estuvo el Ministro de Relaciones Exteriores, Lic. Rafael Angel Calderón Fournier, la Asamblea General aprobó la resolución AG/RES. 372 (VIII-0/78) recomendando que la Corte Interamericana de Derechos Humanos fuera establecida en su oportunidad en Costa Rica, decisión ratificada posteriormente, al tenor de lo establecido en el artículo 58 de la Convención, por los Estados Partes en la Convención, el 20 de noviembre de 1978, en una sesión celebrada en la sede de la OEA, en Washington, D.C., durante el Sexto Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General (15).

Esta reunión de los Estados Partes en la Convención se celebró por iniciativa de la delegación costarricense. Fue presidida por el Representante Permanente de Costa Rica ante la OEA, Embajador Echeverría Villafranca, y en ella, el Embajador Luis Marchand Stens, Representante Permanente del Perú, pronunció las siguientes palabras que merecen ser resaltadas: "*Señor Presidente, me parece que esta es una reunión sumamente importante, yo diría inclusive histórica para el sistema interamericano, porque se trata por primera vez de implementar lo que viene a ser una de las aspiraciones más caras de todo grupo regional con elevado índice de civilización y cultura jurídica*" (15).

Durante este mismo Sexto Período Extraordinario de Sesiones, se aprobó la primera apropiación presupuestaria para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo que le permitió iniciar sus actividades en el segundo semestre de 1979. En la consecución de estos fondos jugó un decisivo papel la delegación costarricense (17). Sus miembros elaboraron, conjuntamente con los personeros de la Secretaría General, el proyecto de presupuesto.

Determinada la sede de la Corte y aprobados los fondos para que pudiera operar a partir de julio de 1979, el Embajador Echeverría Villafranca le dirigió el 15 de enero de 1979 una nota al Embajador Alejandro Orfila, Secretario General de la Organización, manifestándole el interés de su Gobierno para que con motivo de la celebración de

(12) Corte Interamericana de Derechos Humanos. No. G 101/81.

(13) Corte Interamericana de Derechos Humanos. OC-1/82.

(14) Corte Interamericana de Derechos Humanos. OC-2/82.

(15) O.E.A. Sexto Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General. Washington, D.C., 20-22 de noviembre de 1978. Acta de la Sesión de los representantes de los Estados Partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos ("Pacto de San José de Costa Rica") celebrada de conformidad con el artículo 58 de la referida Convención el 20 de noviembre de 1978. Doc. S/C.

(16) IBID. Pág. 3.

(17) AG/RES. 384 (VI - E/78). OEA/Ser. P/AG/ACTA 118/78.

cualquier asamblea general extraordinaria en la primera mitad del año, los Estados Partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos procedieran a elegir a los jueces de la Corte. Con tal fin le solicitó, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 81 de la Convención, confeccionar una lista por orden alfabético de los candidatos presentados, y comunicarla a los Estados Partes por lo menos treinta días antes de la celebración de la Asamblea General (18).

Posteriormente, el 5 de abril de 1979, el Embajador Echeverría dirigió una nota al Embajador Georges Salomon, Representante Permanente de Haití y Presidente del Consejo Permanente de la OEA, solicitando la convocatoria de un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para, entre otros asuntos, elegir a los jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a los miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (19). Este, con el título de Séptimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, se celebró el 22 de mayo de 1979, y en él se eligieron los primeros siete jueces de la Corte, dos de ellos a propuesta de Costa Rica: el Doctor Rodolfo Piza Escalante, costarricense, y el Doctor Thomas Buergenthal, norteamericano (20).

La Corte se instaló el 3 de setiembre de 1979 en el Teatro Nacional de Costa Rica, lugar donde se había suscrito en 1969 la Convención Americana, y desde entonces ha venido funcionando en San José, con un amplio respaldo a sus altas funciones de las dos administraciones bajo las cuales ha permanecido en Costa Rica (21).

El 30 de julio de 1980, el Gobierno de Costa Rica y la Corte Interamericana de Derechos Humanos firmaron un Convenio, ratificado posterior-

mente por la Asamblea Legislativa por Ley No. 6528 de 28 de octubre de 1980, mediante el cual se creó el Instituto Interamericano de Derechos Humanos como una entidad internacional autónoma, de naturaleza académica, dedicada a la enseñanza, investigación y promoción de los derechos humanos, con una visión multidisciplinaria y no solamente jurídica de su problemática. El Instituto tiene sus oficinas en el mismo edificio de la Corte en San José, y está trabajando hoy en día en varios importantes proyectos de investigación.

Durante la presente Administración Monge Álvarez 1982-1986, la delegación costarricense al Duodécimo Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, encabezada por el Ministro de Relaciones Exteriores, Lic. Fernando Volio Jiménez, ex Miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, presentó un proyecto de resolución aprobado posteriormente por la Asamblea General, para que la Secretaría General de la Organización elabore un anteproyecto de protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que defina los derechos sociales, económicos y culturales, ya que no están definidos en el "Pacto de San José de Costa Rica". Este anteproyecto de protocolo adicional deberá ser enviado a los gobiernos de los Estados miembros y a la Comisión Preparatoria de la Asamblea General, para que pueda ser considerado de nuevo por esta (22).

De aprobarse y ejecutarse esta última iniciativa costarricense, se completaría el sistema interamericano de protección internacional de los derechos humanos, que todavía requeriría para funcionar eficazmente, que todos los Estados miembros de la Organización asuman plenamente sus obligaciones en materia de derechos humanos.

(18) OEA/Ser. G/CP/INF. 1416/79.

(19) OEA/Ser. G/CP/doc. 943/79.

(20) OEA/Serv. P/VII - E. 2/Anexo L.

(21) El 10 de setiembre de 1981, el Gobierno de Costa Rica y la Corte Interamericana de Derechos Humanos firmaron un Convenio de Sede que incluye el régimen de inmunidades y privilegios de la Corte, sus jueces, su personal y las personas que comparezcan ante ella, el cual se encuentra en proceso de ratificación en la Asamblea Legislativa, habiendo sido ya aprobado por unanimidad por la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos. En él se consignan disposiciones muy importantes, como lo dispuesto en el artículo 27, que dispone que tanto las resoluciones de la Corte como las que en su caso dicte el Presidente, una vez que sean comunicadas a las autoridades administrativas o judiciales correspondientes de la República, tendrán la misma fuerza ejecutiva y ejecutoria que las dictadas por los tribunales costarricenses.

(22) AG/RES. 619 (XII - O/82).