

# Sección Doctrina

## Renuncia del gobierno peruano a la jurisdicción de la Corte Interamericana

*Susana Núñez Palacios*

*El gobierno peruano ha presentado ante la Organización de Estados Americanos el documento en el cual pretende renunciar a la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; la forma como se presenta esta renuncia y los efectos inmediatos que el gobierno supone debe tener implican violaciones a la Convención Americana en cuanto a la jurisdicción de la Corte. Existen varios antecedentes jurídico-políticos que llevaron al Gobierno peruano a formular su renuncia pero, al ser un procedimiento previamente establecido, es necesario constatar que el Estado peruano ha realizado o no el trámite correspondiente con su solicitud. Para el Derecho Internacional, los tratados deben cumplirse sin excepción y las cuestiones políticas, no son, de manera general, una justificación para el incumplimiento. La forma como los órganos interamericanos decidan este asunto sentará un precedente importantísimo para la protección de los derechos humanos de la región.*

*Peruvian government has presented a document to the American States Organization, this document pretends revoke the contentious jurisdiction of the Interamerican Court of Human Rights, the form and content of the document and the immediate effects considered by the government entail violations to the American Convention as regards jurisdiction of the Court. There are several legal-political records that lead the Peruvian government to make the resignation. However since this is a previously established procedure, it is necessary to verify that the Peruvian government has made the correspondent procedure. According to international law, a treaty must be respected without exception and political questions are not in general way a justification for its failure. The way to make a decision by the interamerican institutions will set a very important precedent for the protection of the human rights in the area.*

**Sumario: Introducción / La Corte Interamericana de Derechos Humanos / Valor jurídico de la declaración del gobierno peruano / Conclusiones.**

### **Introducción**

El 9 de julio de 1999 Beatriz Ramacciotti, embajadora de Perú ante la Organización de Estados Americanos (OEA), depositó en la sede del organismo el documento en el cual el Estado peruano comunica su retiro del mecanismo contencioso de la Corte

Interamericana de Derechos Humanos. Es decir, de manera unilateral el gobierno peruano decidió que no quiere que la Corte conozca más de los asuntos en los cuales está involucrado el Estado peruano.

Esta es la primera ocasión en que un Estado "renuncia" a la jurisdicción de la Corte,<sup>1</sup> el asunto reviste un interés especial primero porque está relacionada con la protección de los derechos humanos y, segundo, porque es un acto no previsto en el tratado que regula las funciones de la Corte.

Perú es parte de la Convención Americana desde el 28 de julio de 1978 pero, de acuerdo con la facultad que la Convención reconoce a todos sus miembros, aceptó la jurisdicción contenciosa de la Corte en 1980, teniendo efectos a partir de enero de 1981.

Es importante señalar que el mismo gobierno peruano se ha referido a cuestiones políticas que lo llevaron a tomar esta decisión y que tienen que ver con sentencias emitidas por la Corte recientemente y de las cuales hablaremos en las siguientes líneas.

### **La Corte Interamericana de Derechos Humanos**

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, llamada también Pacto de San José, fue adoptada el 22 de noviembre de 1969. Con la adopción de la Convención inicia la etapa jurídica más importante para la protección de los derechos humanos en América, ya que en ella se establece la normatividad convencional aplicable a la materia; la importancia de los instrumentos anteriores, principalmente la Declaración Americana, no puede cuestionarse, pero desde el punto de vista jurídico era necesaria la realización de la Convención para vincular de manera más clara a los Estados. En su Preámbulo establece como su finalidad "consolidar en este continente dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre", además reconoce que los derechos esenciales del hombre tienen como fundamento los atributos de la persona humana, de ahí su universalidad y la posibilidad de que la norma internacional proteja esos derechos unida a la protección que ofrece el derecho interno.

Creemos pertinente explicar algunos aspectos del contenido de la Convención en tanto que la utilizaremos en los siguientes apartados. En la Parte 1,

1. Estamos refiriéndonos a la renuncia de una parte de la Convención Americana de Derechos Humanos, acto que no está previsto en la misma. La denuncia total sí está prevista y ha sido realizada una sola vez, por el gobierno de Trinidad y Tobago en 1998, con efectos a partir de mayo de 1999.

capítulo 1, se establecen los deberes de los Estados; en el capítulo II se enumeran los derechos civiles y políticos y en el III señala el compromiso de los Estados de adoptar "providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos...". El capítulo IV es muy importante para nuestro continente en tanto que esta región se ha visto inmersa en problemas que han llevado en varias ocasiones al establecimiento de estados de excepción. En caso de amenaza a la seguridad del Estado, éste puede adoptar disposiciones que suspendan las obligaciones que señala la Convención siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el Derecho Internacional y que no entrañen discriminación alguna. Igualmente, al hacer uso del derecho de suspensión el Estado debe informar a los otros Estados Partes las medidas adoptadas, su duración y los motivos que las provocaron. Los derechos que por ningún motivo pueden suspenderse son: derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, derecho a la vida, derecho a la integridad personal, prohibición de la esclavitud y servidumbre, principio de legalidad y de retroactividad, libertad de conciencia y de religión, protección a la familia, derecho al nombre, derechos del niño, derecho a la nacionalidad, derechos políticos y las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

En la Convención se señala que los Estados miembros pueden denunciar, es decir, renunciar a su participación en la Convención, en tal caso, la retirada surte sus efectos un año después de que es comunicada.

La Parte II relativa a los medios de protección regula a los dos órganos del Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos: la Comisión y la Corte, su organización, funcionamiento, procedimiento, etcétera.

El objetivo de la Corte es la aplicación e interpretación de la Convención Americana, para ello, ejerce dos funciones: jurisdiccional y consultiva.

Los efectos jurídicos de las opiniones consultivas son limitados si los comparamos con las sentencias, que emite en función jurisdiccional. La misma Corte ha aceptado que una opinión consultiva no obliga a los Estados, en este sentido la función consultiva "ofrece un método judicial alternativo de carácter consultivo, destinado a ayudar a los Estados y órganos

a cumplir y a aplicar tratados en materia de derechos humanos sin someterlos al formalismo y al sistema de sanciones del proceso contencioso".<sup>2</sup>

En la función jurisdiccional o contenciosa se admite como denunciante solamente a los Estados Partes y a la Comisión. Además, para que la Corte conozca de un asunto, el Estado Parte involucrado debe haber aceptado la competencia de la Corte, como lo señala el artículo 62 de la Convención, mediante una declaración o una convención especial:

1. Todo Estado Parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención.

2. La declaración puede ser hecha incondicionalmente, o bajo condición de reciprocidad, por un plazo determinado o para casos específicos. Deberá ser presentada al Secretario General de la Organización, quien transmitirá copias de la misma a los otros Estados miembros de la Organización y al Secretario de la Corte.

3. La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados Partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, ora por convención especial.

Las sentencias de la Corte son obligatorias para los Estados a los cuales se dirigen ya que los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso que sean partes (artículo 68 de la Convención).

### **Valor jurídico de la declaración del gobierno peruano**

La propuesta de renuncia a la jurisdicción de la Corte la realizó el Ministro de Justicia de Perú, Jorge Bustamante Romero mediante oficio núm. 0328-99- JUS/DM dirigido al Primer Ministro Víctor Joy Way. En este documento señala los fundamentos para retirar el reconocimiento a la competencia de la Corte

Interamericana, principalmente se refiere a la sentencia emitida por la Corte en el caso de los terroristas del MRTA (Movimiento Revolucionario Tupak Amaru), Jaime Francisco Sebastián Castillo Petrucci y otros, en la cual considera que la Corte actuó fuera del ámbito de su competencia. La Corte cuestionó el hecho de que los terroristas sean juzgados por tribunales militares y decidió que el gobierno peruano debería instrumentar mecanismos judiciales civiles. Para el Ministro Bustamante esto es una afectación tanto a la Constitución del Perú y a la ley penal que provocará que las denuncias pendientes ante la Corte "a favor de terroristas" tendrán el mismo fallo y como consecuencia se creará artificialmente un clima de inseguridad y de agitación que será aprovechado por el terrorismo. Posteriormente, en declaraciones periodísticas, el Presidente Fujimori "justificó la decisión adoptada por su gobierno señalando que el fallo de la Corte en el caso de los terroristas chilenos y los que supuestamente vendrían después, referidos también al problema del terrorismo, ponía en grave riesgo la seguridad nacional".<sup>3</sup>

Algunos miembros de la oposición y representantes de organismos no gubernamentales expresaron su descontento, ya que consideraron que se trata de una maniobra política del gobierno peruano para librarse del mandato de la Corte sobre futuros fallos en relación a los casos de Baruch Ivcher, Tribunal Constitucional y Cesti Hurtado; estos son tres casos pendientes ante la Corte y en los que, de acuerdo con la Comisión Interamericana, el Estado peruano cometió graves violaciones a los derechos protegidos por la Convención Americana de Derechos Humanos y se espera que la Corte también señalará la responsabilidad de Perú. Al respecto se argumenta que políticamente afectaría a Fujimori en su intento de reelección, ya que la Corte estaría conociendo de estos asuntos cuando se estuviera en plena campaña presidencial.

Igualmente, el Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el ecuatoriano Hernán Salgado Pesantes,<sup>4</sup> señaló su sorpresa por la renuncia del gobierno peruano y recordó que ésta no tiene efectos inmediatos ya que los asuntos pendientes ante la Corte deben seguir su trámite normal. Independientemente de las cuestiones políticas que llevaron al gobierno peruano a formular una declaración

2. CIDH: Restricciones a la pena de muerte, Opinión Consultiva OC-3/83 del 8 de septiembre de 1983, Serie A, núm. 3, par. 43.

3. Las declaraciones a las que hacemos referencia pueden consultarse en el diario *La República* del 6 al 11 de julio de 1999: [www.larepublica.com.pe/1999/julio/pdf6/home.Htm](http://www.larepublica.com.pe/1999/julio/pdf6/home.Htm)

4. *Idem*.

en la cual renuncia a la jurisdicción de la Corte Interamericana, es necesario que se defina jurídicamente al acto.

Obviamente corresponde a los órganos de la OEA señalar su valor jurídico y sus consecuencias, pero esto lo conoceremos hasta que en este organismo se analice tal documento.

Diferentes representantes del gobierno peruano<sup>5</sup> han argumentado que desde el momento en que se presentó este documento en la OEA sus efectos son absolutos, el gobierno peruano no tiene, en adelante, ninguna obligación con relación a los asuntos que son de la competencia de la Corte. Incluso consideran que aquellas sentencias que recientemente emitió la Corte quedan anuladas. Esgrimen fundamentos que vulneran gravemente al derecho internacional, al señalar que el gobierno peruano aceptó la jurisdicción de la Corte voluntariamente y con base en su soberanía estatal, de la misma manera ahora decide que no reconoce más tal jurisdicción obligatoria. Es lamentable que este tipo de argumentos monistas nacionalistas sigan afectando la existencia misma del ordenamiento jurídico internacional, sobre todo, porque normalmente se utilizan para dejar de lado obligaciones internacionales fundamentales.

A la luz de la Convención Americana, lo único previsto es la denuncia de la totalidad de la Convención, el artículo 78 establece que se hará mediante un preaviso de un año notificado al Secretario General de la Organización y "no tendrá por efecto desligar al Estado Parte de las obligaciones contenidas en esta Convención en lo que concierne a todo hecho que, pudiendo constituir una violación de esas obligaciones, haya sido cumplido por él anteriormente a la fecha en la cual la denuncia produce efecto". La denuncia parcial no está regulada, cuando esto sucede, normalmente estamos en presencia de instituciones de primera importancia que llevaron a los Estados a ni siquiera discutir, o por lo menos no incluir, la posibilidad de evadirlas o incumplirlas.

Es cierto que, en principio, la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte es un acto completamente libre de los Estados, que pueden asumir con o sin condiciones o limitaciones; pero una vez aceptada, por omisión, en el espíritu del tratado parece prevalecer la no derogación. Esto no es sólo con referencia a la Corte Interamericana, sucede en otros tratados que regulan a tribunales internacionales como el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Al respecto, en el asunto de Nicaragua

contra Estados Unidos, una de las cuestiones preliminares a definir por la Corte para la admisión de la demanda fue el efecto de la declaración de Estados Unidos renunciando a la competencia de la Corte, con relación a este asunto. Para Marión Laudy una declaración "es un instrumento jurídico y debe ser 'verdadero en sí mismo'... Si hubiera un derecho universal de terminación o modificación unilateral, sin tomar en consideración los términos de las declaraciones, tales instrumentos dejarían de tener efecto contractual alguno, y no crearían ninguna jurisdicción obligatoria".<sup>6</sup>

Precisamente, esta internacionista se refiere al efecto de las declaraciones reguladas en un tratado y no a cualquier tipo de declaración; de la misma manera lo analiza Sorensen<sup>7</sup> al hablar de la cláusula opcional: "Para determinar la jurisdicción *ratione materiae* con respecto a las dos partes ante la Corte, deben investigarse las Declaraciones de ambas a fin de averiguar si el conflicto tratado por el tribunal está comprendido en el ámbito de ellas", agrega, además, respecto al retiro de las declaraciones que esto sólo es posible "cuando existe al respecto una reserva expresa en la Declaración, o cuando concurren las condiciones que permiten retirarla al amparo del principio *rebus sic stantibus* incluso, haciendo referencia a decisiones anteriores de la Corte señala que "el vencimiento o la revocación de una Declaración después de la iniciación del procedimiento no afectará la jurisdicción".

Tratándose de un acto regulado por el derecho internacional, para establecer su valor jurídico no es primordial lo que señale el derecho interno, sin embargo, en el caso peruano es un elemento más a considerar el hecho de que, de acuerdo con algunos juristas del Perú, el acto interno en el cual se decidió la renuncia a la jurisdicción de la Corte Interamericana violó el procedimiento en tanto que corresponde a la Comisión de Relaciones Exteriores debatir una propuesta de renuncia a un tratado y, en éste caso el asunto lo conoció la Comisión de Justicia donde el gobierno tiene un mayor peso. Tal vez esto es poco significativo ya que el Congreso en pleno, otra vez con su mayoría gobiernista, logró que se aprobara la propuesta de renuncia a la jurisdicción de la Corte. Políticamente, sin embargo, es sumamente importante para conocer las razones que tiene el Presidente Fujimori para desconocer

5. *Ibidem*.

6. LAUDY, MARION, *Nicaragua ante la Corte Internacional de justicia de la Haya, Siglo XXI Editores, Mexico, 1988, p. 38.*

7. SORENSEN, Max (ed), *Manual de derecho internacional publico, FCE, Mexico, 1994, p. 654.*

### III

los fallos de la Corte y su jurisdicción en casos pendientes y futuros.

#### Conclusiones

Evidentemente, no existe un fundamento jurídico que permita al Estado Peruano, ni a ningún otro Estado que haya aceptado la función contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, renunciar a tal jurisdicción de manera unilateral. Además, mucho menos tal renuncia puede ser considerada para los asuntos pendientes ante la Corte. Perú reconoció la competencia obligatoria de la Corte en 1980, iniciando sus efectos a partir del 20 de enero de 1981, sin establecer ninguna limitación ni señalar un plazo o fecha límite, lo cual es posible de acuerdo con la Convención Americana. El gobierno peruano pretende no cumplir las sentencias pendientes y también que la Corte no conozca ya de los casos que ya se encuentran bajo su jurisdicción. Para el derecho internacional esto es absolutamente imposible, de otra manera la eficacia de las normas internacionales, en este caso las decisiones de tribunales internacionales, sería gravemente afectada. En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos existen dos órganos cuyos actos están claramente diferenciados: la Comisión Interamericana emite solamente recomendaciones que en sí mismas no tienen fuerza vinculatoria, mientras que la Corte puede emitir sentencias que son obligatorias para los Estados. Los Estados tienen el derecho de decidir si se someten a la Corte o no, lo cual les permite evadir que se emita una decisión obligatoria para ellos, pero, una vez aceptada, jurídicamente no pueden evitar que la Corte conozca de las denuncias contra ellos; y tampoco pueden dejar de cumplir una sentencia, por decisión propia, perdería sentido la existencia de la Corte y su facultad de emitir sentencias, ya que sería casi una réplica de la función de la Comisión. Esta es la primera ocasión en la cual un Estado *denuncia* sólo una parte de la Convención Americana y, como lo señalamos creemos que jurídicamente no procede, sin embargo, debemos reconocer que en materia de derechos humanos el sistema interamericano ha tenido algunos tropiezos y limitaciones que han llevado, en ciertos casos, a sus órganos a definir un asunto dándole prioridad a los aspectos políticos sobre los jurídicos. En caso de aceptarse la renuncia, el Estado peruano sólo estaría sujeto a la jurisdicción de la Comisión Interamericana, lo cual significa que las supuestas violaciones a los derechos humanos cometidas por

este gobierno, podrían ser analizadas en la Comisión y el asunto concluiría con una recomendación y, en su caso un informe a la Organización de Estados Americanos. Lamentablemente la obligatoriedad de estos actos no es igual a la de la sentencia emitida por la Corte y sería ilusorio creer que el gobierno peruano cumpliría voluntariamente, sobre todo, porque estamos viendo que para evitar el cumplimiento de lo hasta ahora decidido por la Corte está recurriendo a una argucia jurídica.

La soberanía estatal todavía sirve como sustento de actos que demeritan la aplicación estricta de las normas. Reconociendo su importancia, sabemos que el principio de soberanía ha sido un pilar importante en las relaciones internacionales y seguramente lo seguirá siendo, aun cuando el campo de aplicación del derecho internacional parece cada vez más amplio. Los Estados por su naturaleza y funciones, deben contar con un espacio reservado que garantice su libre actuación. Esto es aplicable también para la protección de los derechos humanos; el mismo René Cassin, gran defensor de los derechos humanos, reconoce que por lo menos en la sociedad internacional actual no puede pugnarse por un control del Estado mediante los organismos internacionales porque esto es "abrir ilimitadamente a los Estados el derecho de intervención más temible en los asuntos esencialmente domésticos de las naciones independientes: no existe una sola nación que, fuera de las potencias muy poderosas, pudiera escapar a las intromisiones más indiscretas en todos los dominios".<sup>8</sup> Sin embargo, también se reconoce que la esencia de este principio se pierde cuando se utiliza para violar flagrantemente los derechos humanos escudándose en el poder derivado de la jurisdicción interna. El Estado no puede ser privado de las facultades y funciones que son su razón de ser pero, como la historia lo ha demostrado, tampoco puede dejarse a los seres humanos desprotegidos bajo el poder de gobiernos que no cumplen adecuadamente su papel.

Se argumenta una afectación a la soberanía por la emisión de una sentencia en la cual se determina que el juicio a unos supuestos terroristas fue contrario a derecho y, por lo tanto, el gobierno peruano debe sujetarlos a un proceso en tribunales civiles; de acuerdo con el derecho internacional no se contraponen la sentencia con el ejercicio de la soberanía, precisamente en ejercicio de la misma el gobierno

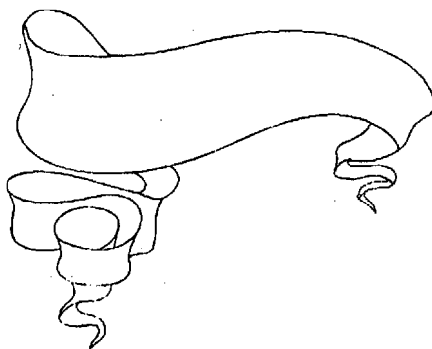
8. CASSIN, René, "La protección internacional de los derechos del hombre y sus dificultades", en *Revista Jurídica de Buenos Aires*, núm. 1, Argentina, 1957, p. 84.

peruano aceptó, primero ser Parte de la Convención Americana y después la jurisdicción obligatoria de la Corte. Una vez aceptada la obligación internacional 110 es posible, de manera unilateral, desvincularse de la misma. Debe seguirse el procedimiento previamente establecido o, si no se estableció, acatar lo que definan las Partes o el órgano autorizado.

Incluso, cuando existe un estado de emergencia, de acuerdo con la Convención Americana hay limitaciones para suspender la vigencia de los derechos humanos. El presidente Fujimori y otros miembros de su gobierno han argumentado cuestiones de seguridad nacional, pero, aun en caso de existir, no otorgan al Estado la facultad de definir cuales normas cumplen y cuales no. Es muy importante que el derecho internacional tenga cada vez más control sobre la afectación de los derechos humanos por los Estados, ya sea en situaciones normales o en momentos de crisis, los derechos protegidos son fundamentales para la humanidad y esto no puede dejarse al arbitrio de los gobernantes quienes, sobre todo en Latinoamérica, no se han caracterizado por su respeto a los derechos humanos. Además, la base para la acción de los órganos protectores de los derechos humanos es el principio de subsidiariedad, en tanto que la finalidad no es suplir la función de los órganos estatales, sino actuar cuando éstos no logren ejercer su función protectora de la manera adecuada. En el caso peruano existe

información en el sentido de que el presidente ha limitado gravemente las facultades de los tribunales internos, precisamente uno de los asuntos pendientes ante la Corte Interamericana es con relación a la destitución ilegítima de algunos magistrados.

La Corte expresó en otro momento que "las justas exigencias de la democracia deben, por consiguiente, orientar la interpretación de la Convención y, en particular, de aquellas disposiciones que están críticamente relacionadas con la preservación y el funcionamiento de las instituciones democráticas",<sup>9</sup> para el caso que comentamos vendría bien que los órganos interamericanos interpretaran a la Convención, en tanto que no hay disposición específica para la renuncia a la jurisdicción de la Corte, considerando la necesidad de proteger la función contenciosa de la institución más importante del Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos. Sería lamentable para el Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos que se aceptara la decisión del gobierno peruano, esto abriría la puerta para que otros gobiernos de la región "renunciaran" o "denunciaran" la competencia de la Corte cuando ésta emitiera sentencias en su contra. Significaría un retroceso que en nada coopera para el fortalecimiento de la Comisión y la Corte; sobre todo las consecuencias en términos de prepotencia y otras afectaciones a la población se incrementarían.



9. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A, núm. 5, párrafo 44.