

## **El Perú y la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

El Perú de los tiempos de Fujimori-Montesinos lideró el intento de los países que tienen "rabo de paja" por debilitar el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. El Perú de la transición democrática, de Valentín Paniagua y García Sayán, está –como corresponde– en la orilla opuesta, impulsando mecanismos que sirvan para fortalecer dicho sistema y la democracia en general. Sobre cómo se percibe este cambio fundamental en el mismo Sistema Interamericano –esta vez la Corte– trata la siguiente entrevista que en exclusiva concedió a ideele Antonio Cancado Trindade, presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Muchas gracias doctor Cancado por esta especial deferencia para con nuestra revista y nuestra institución.

De nuestra parte, reiteramos nuestro reconocimiento a los miembros de la Corte Interamericana, debido a que con sus pronunciamientos contra las arbitrariedades del régimen anterior contribuyeron de manera decisiva en la defensa de la democracia y los derechos humanos en el Perú y la región. Una segunda parte de la entrevista, en nuestro próximo número.

Antonio A. Cancado:

Una evaluación histórica

¿De qué manera lo que ha pasado con el Perú afectó el Sistema Interamericano? Es decir, ¿cómo influyó primero el retiro unilateral y después la "vuelta"?

El episodio, que quedará en la historia del sistema interamericano de derechos humanos, permitió a la Corte Interamericana aclarar que el pretendido "retiro" era inadmisibles. La posición sostenida por la Corte Interamericana, a partir de la afirmación de su competencia para determinar el alcance de la propia competencia (compétence de la compétence), contribuyó a precisar su base jurisdiccional en materia contenciosa. Por sus sentencias sobre competencia del 24 de setiembre de 1999 en los casos Ivcher Bronstein y del Tribunal Constitucional, la Corte Interamericana dejó claro que, en el presente dominio de protección, las consideraciones superiores de orden público internacional, el carácter especial de los tratados de derechos humanos y el cuño esencialmente objetivo de las obligaciones que consagran, ciertamente priman sobre restricciones adicionales a las manifestaciones del consentimiento individual por parte de los estados demandados, y sobre la concepción voluntarista del orden jurídico internacional. Con esto dio primacía, como le correspondía como un tribunal internacional de derechos humanos, a la operatividad del sistema interamericano de protección, en el marco del derecho de los tratados.

Tanto la Corte Interamericana en las mencionadas sentencias sobre competencia en los casos Ivcher Bronstein y del Tribunal Constitucional, como la Corte Europea de Derechos Humanos en su sentencia sobre excepciones preliminares (de marzo de 1995) en el caso Loizidou versus Turquía, advirtieron que, a partir de la letra y el espíritu de las respectivas convenciones regionales de derechos humanos, no se puede inferir la posibilidad de restricciones a la cláusula facultativa relativa al reconocimiento de la competencia contenciosa de los dos tribunales internacionales de derechos humanos. En este particular, la posición de éstos ha sido distinta de la práctica bajo el artículo 36 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, en la cual a veces han prevalecido las consideraciones de reciprocidad y del equilibrio contractual entre los Estados Partes.

Dichas consideraciones, convalidadas en algunas ocasiones por la Corte de La Haya, son enteramente inadecuadas para el contencioso internacional de los derechos humanos. La pretensión de analogía entre la aplicación de la cláusula

facultativa en el contencioso puramente interestatal (ante la Corte de La Haya) y su aplicación en el contencioso de los derechos humanos (ante las cortes Interamericana y Europea) es infundada. Al basarse en premisas distintas, las cortes Interamericana y Europea –tal como señalé con ocasión de la Conferencia de Roma conmemorativa del cincuentenario de la Convención Europea, reunida en la capital italiana los días 3, 4 y 5 de noviembre del 2000– han preservado la integridad de las dos convenciones regionales de derechos humanos, y han ido mucho más allá que la Corte Internacional de Justicia en materia de protección del ser humano, además de asegurar el efecto propio de las convenciones Americana y Europea en el derecho interno de los Estados Partes.

Mi intervención a ese respecto se encuentra reproducida en el número especial del Boletín Informativo del Consejo de Europa (Nº 50, noviembre del 2000, pp. 8-9), referente a la supracitada Conferencia de Roma.

En cuanto a la llamada "vuelta" del Estado peruano al sistema interamericano de derechos humanos, con gran satisfacción recibí al ministro de Justicia del Estado peruano en la sede de la Corte Interamericana, en San José de Costa Rica, en su visita oficial al Tribunal el día 9 de febrero del 2001. En esta ocasión me comunicó la decisión del Estado peruano de aclarar que su reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, generando efectos a partir del 21 de enero de 1981, poseía, desde esta fecha, plena vigencia –ininterrumpida– y comprometía en todos sus efectos jurídicos al Estado peruano. Yo me permití señalar al ministro de Justicia la relevancia de esta aclaración, además del valor simbólico de su visita a la sede del Tribunal, mediante las cuales el Estado peruano contribuía al fortalecimiento del sistema interamericano de protección. Le comenté que su gesto, tan apreciado, representaba, en mi entender, el reencuentro del Perú con su mejor tradición y pensamiento jurídicos en el dominio de los derechos humanos.

La noción de garantía colectiva de la Convención

¿Cómo vieron los miembros de la Corte Interamericana la actitud de los otros países (gobiernos) en relación con el retiro inadmisibles del Perú? ¿Ustedes se sintieron respaldados o no? ¿Alguna invocación o experiencia a este nivel?

Bien me acuerdo de las consultas –sobre todo las informales– realizadas por los Estados Partes en la Convención Americana, con ocasión de los períodos ordinarios de sesión de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), realizados en la ciudad de Guatemala (1999) y de Windsor, Canadá (2000), para la aprobación de los Informes Anuales de labores de la Corte Interamericana. Fue particularmente importante la resolución 1701 de la Asamblea General de la OEA realizada en Windsor, Canadá, el año pasado, mediante la cual, al aprobar el Informe de la Corte, afirmó el deber de los Estados Partes en la Convención Americana de dar fiel cumplimiento a las Sentencias de la Corte Interamericana (*pacta sunt servanda*).

Tal como se desprende de las Sentencias de la Corte Interamericana del 24 de setiembre de 1999, en los casos del Tribunal Constitucional y de Ivcher Bronstein, no puede la Convención Americana estar a merced de limitaciones no previstas por ella, impuestas súbitamente por un Estado Parte por razones de orden interno. La Convención Americana simplemente no prevé el así llamado "retiro" unilateral de una cláusula, y aún menos de una cláusula de tanta importancia como la que dispone sobre la aceptación de su competencia contenciosa. El pretendido "retiro" unilateral con "efecto inmediato" no tenía fundamento jurídico alguno, ni en la Convención Americana, ni en el derecho de los tratados, ni en el derecho internacional general. Mediante aquellas dos sentencias, la Corte salvaguardó la integridad de la Convención Americana, la cual, como todos los tratados de derechos humanos, fundamenta la operación del mecanismo internacional de

protección en la garantía colectiva, por los Estados Partes, de los derechos en ella consagrados.

La Corte advirtió, en las dos sentencias, que su competencia no puede estar condicionada por actos distintos de sus propias actuaciones. Y agregó que, al reconocer su competencia contenciosa, un Estado Parte acepta la prerrogativa de la Corte de decidir sobre toda cuestión que afecte la competencia del Tribunal, no pudiendo después pretender "retirarse" de ella súbitamente, lo que minaría todo el mecanismo internacional de protección. La Corte, en resumen, es, en cualesquiera circunstancias, maestra de su jurisdicción; la pretensión de "retiro" unilateral con "efecto inmediato", además de infundada, acarrearía la ruina, en perjuicio de todos los Estados Partes en la Convención Americana, del sistema interamericano de protección como un todo, construido con tanto esfuerzo a lo largo de las últimas décadas.

El episodio en cuestión generó una conciencia de que asegurar la plena vigencia de la Convención Americana es una tarea común, no sólo a los dos órganos de supervisión de ésta, sino también a todos los Estados Partes en la Convención conjuntamente. Repercutió, inclusive, en otras latitudes, como revelado por la correspondencia que intercambié al respecto, en la época, con mi colega el presidente de la Corte Europea de Derechos Humanos, reproducida en el Informe Anual de la Corte Interamericana referente al año 1999 (pp. 789-792).

El episodio contribuyó, a mi modo de ver, y como desprendo de la mencionada resolución 1701 de la Asamblea General de la OEA, a despertar la conciencia de los Estados Partes en la Convención Americana por la importancia del ejercicio de la noción de garantía colectiva subyacente a las obligaciones convencionales de protección, por ellos contraídas al ratificar la Convención. En mi entender, la fuente material de todo derecho reside en la conciencia humana. Aunque ésta no se manifieste tan pronto como sería de esperarse, sin embargo, sin que haya una toma de conciencia las normas jurídicas se ven desprovistas de eficacia.

En cuanto a la última parte de su pregunta, acerca de alguna otra experiencia a este nivel, recuérdese que, en el ya citado caso *Loizidou versus Turquía*, la Corte Europea de Derechos Humanos, en su Sentencia sobre excepciones preliminares (del 23 de marzo de 1995), descartó la posibilidad de restricciones –por medio de las declaraciones turcas– en relación con las disposiciones clave del artículo 25 (derecho de petición individual), y del artículo 46 (aceptación de su competencia en materia contenciosa) de la Convención Europea. Posteriormente, como el Estado turco, después de decidido el caso por aquel Tribunal en cuanto al fondo y reparaciones, se mostró resistente a cumplir la Sentencia, la Corte Europea remitió la cuestión al Comité de Ministros del Consejo de Europa, que tomó las debidas providencias.

Como en el sistema interamericano de protección no tenemos un órgano equivalente a aquel Comité de Ministros, los Estados Partes en la Convención Americana deben, a mi modo de ver, considerar la posibilidad de atribuir la función de supervisión de la ejecución de las Sentencias de la Corte Interamericana a un Comité a ser creado por el Consejo Permanente de la OEA, para suplir esta laguna institucional. La cuestión no puede permanecer solamente a cargo de la Asamblea General de la OEA, que se reúne una vez por año; debe ser confiada a un órgano permanente. En los casos del Tribunal Constitucional y de *Ivcher Bronstein*, la Corte Interamericana enfrentó un desafío considerablemente mayor que el de la Corte Europea en el caso *Loizidou*, pues las circunstancias en aquel momento eran más adversas. Tengo hoy el sentimiento del deber cumplido en pro de la defensa de los derechos humanos, en compañía de mis colegas en la Corte, de un servicio prestado a la causa de la protección de los derechos humanos en América Latina.

Los avances en la protección jurisdiccional internacional de derechos no es politizar el Sistema

Los detractores del Sistema Interamericano de Derechos Humanos afirman que el Sistema se ha politizado; o que requiere una adecuación a situaciones modernas como el terrorismo, el narcotráfico, la delincuencia común, etcétera. ¿Cómo respondería usted a esto?

En este inicio del siglo XXI han crecido las necesidades y demandas de protección del ser humano, al mismo tiempo que se han diversificado las fuentes de violación de sus derechos. La propia jurisprudencia internacional, tanto de la Corte Interamericana como de otros órganos de supervisión bajo tratados de derechos humanos, ha enfrentado situaciones contemporáneas, como las mencionadas en su pregunta, al afirmar la responsabilidad del Estado por omisión, por dejar de tomar medidas positivas para proteger los derechos humanos también en el contexto de estas situaciones. Así, siempre y cuando haya un patrón consistente de violaciones, se ha afirmado la responsabilidad estatal aun en casos en que los vínculos de los agentes perpetradores con el Estado no hayan sido determinados y aun en casos en que tales agentes no hayan siquiera sido identificados (v.g., los llamados grupos de exterminio). Hay numerosos ejemplos en la jurisprudencia internacional en este sentido, orientándose hacia la responsabilidad objetiva del Estado, por omisión.

Hay otro punto que merece ser destacado. Tal como he señalado en mis sucesivas presentaciones frente a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA en los dos últimos años, encuéntrase superadas, a mi modo de ver, las razones históricas que llevaron a la denegación del locus standi de los individuos en todas las etapas del procedimiento ante la Corte Interamericana. Siempre he propugnado —en el plano procesal— la gradual jurisdiccionalización del mecanismo de protección bajo la Convención Americana; no hay cómo negar que la protección jurisdiccional es la forma más evolucionada de salvaguarda de los derechos humanos, y la que mejor atiende los imperativos del derecho y la justicia.

Son sólidos los argumentos que, a mi juicio, militan en favor del reconocimiento del locus standi de las presuntas víctimas en el procedimiento ante la Corte Interamericana en casos ya enviados a ésta por la Comisión. Al reconocimiento de derechos, en los planos tanto nacional como internacional, corresponde la capacidad procesal de vindicarlos o ejercerlos. La protección de derechos debe ser dotada del locus standi in iudicio de las presuntas víctimas (o sus representantes legales), que contribuye para mejor instruir el proceso y asegurar el derecho de libre expresión de las presuntas víctimas como elemento integrante del propio debido proceso legal, en los planos nacional e internacional.

Es de la propia esencia del contencioso internacional de derechos humanos el contradictorio entre las víctimas de violaciones y los Estados demandados. Dicho locus standi es la consecuencia lógica, en el plano procesal, de un sistema de protección que consagra derechos individuales en el plano internacional, por cuanto no es razonable concebir derechos sin la capacidad procesal de vindicarlos. El derecho de acceso directo a la justicia internacional debe hacerse acompañar de la garantía de la igualdad procesal de las partes —en el procedimiento ante el órgano judicial—, elemento esencial de cualquier mecanismo jurisdiccional de protección de los derechos humanos, sin el cual estará el mecanismo en cuestión irremediablemente mitigado y en flagrante desequilibrio procesal. En casos de comprobadas violaciones de derechos humanos, son las propias víctimas —la verdadera parte demandante ante la Corte— quienes reciben las reparaciones e indemnizaciones. Con la Convención Americana y otros tratados de derechos humanos, los individuos marcan presencia tanto en el inicio del proceso, al ejercer el derecho de petición en razón de los daños alegados, como al final de éste, como beneficiarios de las reparaciones, en casos de violaciones comprobadas de sus derechos; no tiene sentido negarles presencia durante el proceso.

Mediante la afirmación del locus standi in iudicio de las presuntas víctimas (o sus representantes legales) ante la Corte Interamericana se logra la consolidación de la personalidad y plena capacidad jurídicas internacionales de la persona humana, para hacer valer sus derechos, siempre y cuando las instancias nacionales se muestren incapaces de asegurar la realización de la justicia. La Corte Interamericana ha dado un salto cualitativo de gran relevancia al adoptar su Reglamento (el cuarto de su historia) el día 24 de noviembre del 2000, con vigencia a partir del 1 de junio del 2001. De acuerdo con su nuevo Reglamento, la Corte asegura la plena participación de las presuntas víctimas (o sus representantes legales), como debe ser, en todas las etapas del procedimiento ante ella, en casos a ella enviados por la Comisión Interamericana.

Esto representa un avance de importancia histórica, pero no necesariamente la etapa final del perfeccionamiento del mecanismo de protección bajo la Convención Americana. A partir del locus standi, la evolución apunta hacia el reconocimiento futuro del derecho de acceso directo de los individuos a la Corte (jus standi), para traer un caso concreto directamente ante ella. Si deseamos realmente actuar a la altura de los desafíos de nuestro tiempo, es a la consagración de dicho jus standi – en un Protocolo de Enmiendas a la Convención Americana– que debemos prontamente dedicarnos, específicamente para perfeccionar el mecanismo de protección convencional. Esto requiere que se doten los órganos de protección bajo la Convención Americana de considerables recursos –humanos y materiales– adicionales, para el fiel desempeño de sus funciones, y sobre todo para atender a las siempre crecientes demandas de protección.

El día más dramático de la historia de la Corte: De la sombra a la Luz  
¿Se sintió usted, y los miembros de la Corte en general, "reivindicados" cuando viajó el ministro de Justicia peruano a "reincorporarse"? ¿Cómo fue el encuentro?

Por sus iniciativas recientes en relación con el sistema interamericano de derechos humanos, el actual gobierno de transición democrática del Perú ha prestado un gran servicio al Estado peruano, así como a la sociedad civil del país. En cuanto al Estado, ha reafirmado, por dichas iniciativas recientes, el compromiso del Perú con el cumplimiento de las obligaciones convencionales contraídas por el Estado al ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos (el 28 de julio de 1978) y al aceptar la competencia contenciosa de la Corte Interamericana (con vigencia a partir del 21 de enero de 1981). En cuanto a la sociedad civil, ha preservado la garantía adicional –internacional– de protección, que constituyen la Corte y la Comisión Interamericanas, en beneficio de todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado peruano.

El encuentro que sostuve en la sede de la Corte Interamericana con el ministro de Justicia del Perú el día 9 de febrero último, fue de los más fructíferos. Fue, además, muy cordial: ya habíamos coincidido, en los últimos años, en varios congresos y reuniones académicas en los círculos jurídicos internacionales, lo que naturalmente facilitó el diálogo. Realizamos un acto público en la sede de la Corte, al cual asistieron personalidades del mundo de los derechos humanos y correspondientes de la prensa internacional. En esta ocasión señalé el valor simbólico de la visita del ministro de Justicia y la importancia que revestía para la Corte la correspondencia que me entregó personalmente –que contribuía a convertir los derechos humanos en el lenguaje común de todos los países y pueblos latinoamericanos, en una época en que gana cada vez mayor espacio el ideal de la justicia internacional.

Dicha correspondencia afirmó el compromiso del Estado peruano con las obligaciones convencionales de protección por éste asumidas al ratificar la Convención Americana y al aceptar la competencia obligatoria de la Corte, con una

referencia específica a los casos de Ivcher Bronstein y del Tribunal Constitucional. En su intervención en el mencionado acto público en la sede del Tribunal, el ministro de Justicia adelantó que, a partir de entonces, el Estado peruano pasaría a participar plenamente en el sistema interamericano de protección, con un aporte positivo a él. Agradecí al ministro de Justicia por su visita y sus palabras; aún hoy recuerdo con satisfacción aquellos momentos de luz, particularmente al cotejarlos mentalmente con lo que considero como el día más dramático de toda la historia de la Corte Interamericana, cuando su propia institucionalidad parecía amenazada: el 24 de setiembre de 1999, día en que adoptamos, por unanimidad, las dos Sentencias sobre competencia en los casos del Tribunal Constitucional y de Ivcher Bronstein.

Después de los momentos de sombra vinieron los de luz. Pero nadie puede asegurarnos –y esto en relación con cualquier país– que las tinieblas no vuelvan a llegar. Si tal cosa ocurriera, lo único seguro sería que a dichas tinieblas seguiría otra vez la luz –como en la sucesión de noche y día, o de día y noche–. Así como las tinieblas llegan cuando se desvanece la luz, también los primeros rayos de luz brotan de los últimos senos de la oscuridad. La tensión del claro-oscuro, de los avances mezclados con retrocesos, es propia de la condición humana, como ya hace siglos señalaban, con tanta lucidez, los antiguos griegos (siempre tan contemporáneos), en uno de sus mayores legados a la evolución del pensamiento humano.