

GORKI GONZALES editor

CARLOS CARO
JULIETA ESTREMADOYRO
MARISOL FERNÁNDEZ
GORKI GONZALES
CÉSAR LANDA
RENÉ ORTIZ
ELIZABETH SALMÓN
SANDRA SEVILLANO



Capítulo 3

derecho
y ciudadanía

ensayos
de interés
público



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FONDO EDITORIAL 2002

Derecho y Ciudadanía: ensayos de interés público

Editor : Gorki Gonzales

Primera edición: mayo de 2002

© Copyright 2002 por el Fondo Editorial de la Pontificia

Universidad Católica del Perú

Plaza Francia 1164, Lima 1

Teléfono: 330-7410

Telefax: 330-7411

E-mail: feditor@pucp.edu.pe

Corrector: Hernando Burgos

Derechos reservados, prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente sin permiso expreso del editor.

Depósito Legal: 1501052002-2126

ISBN: 9972-42-469-3

Impreso en el Perú - Printed in Peru

LAS ACCIONES DE INTERÉS PÚBLICO Y EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

ELIZABETH SALMÓN*

1. Introducción
2. Las acciones de interés público desde una perspectiva sustantiva: la noción de interés público internacional
3. Las acciones de interés público desde una perspectiva adjetiva: ¿cómo participa la sociedad civil internacional en la defensa del interés público internacional y concretamente en la defensa de los derechos humanos?
 - 3.1. El sistema universal
 - 3.2. El sistema americano
 - 3.3. El sistema europeo
4. Interrelación entre las acciones de interés público en el derecho internacional y el derecho interno: el caso de Perú
5. Conclusiones

* Profesora de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho de la PUCP. Con mi agradecimiento a Giovanna García Saavedra, Asistente de Cátedra del Seminario de Integración en Derecho Internacional, que tengo a mi cargo en la Facultad de Derecho, por el valioso apoyo brindado en la elaboración de este artículo.

1. Introducción

El Estado de Derecho tiene como uno de sus fines primordiales la protección de los derechos de las personas. En esta medida salvaguarda los intereses jurídicamente relevantes de estas no solo a través de su reconocimiento, sino concediendo situaciones jurídicas de ventaja a través de normas en las que se reconoce la prevalencia del interés del individuo respecto a otros intereses que podrían colisionar o interferir con los intereses del primero.¹

Lo hace mediante la legitimación de los particulares para la propia defensa de sus derechos (derechos subjetivos). Asimismo, en los casos en lo que el interés reconocido trasciende la esfera individual, obliga al Estado a asumir la tutela de estos y confiere facultades a determinadas instituciones —INDECOPI o la Defensoría del Pueblo, entre otros— para iniciar procesos a fin de proteger el interés público.

En palabras de Escola,² el interés público que se busca proteger no es sino resultado de la sumatoria de intereses individuales de los miembros de una comunidad. Se trata de una mayoría de intereses individuales coincidentes, que es *interés* porque se orienta al logro de un valor, provecho o utilidad resultante de aquello sobre lo que recae tal coincidencia mayori-

¹ Así, por ejemplo, el interés del propietario se ve puesto en situación de prevalencia respecto al interés que podrían tener otros sujetos en gozar de ese espacio, ya sea para transitar en él libremente o para ocuparlo. Esta posición prevalente de un sujeto (propietario) en sus relaciones con otros (terceros), reconocida en las normas, es la que se conoce como situación jurídica de ventaja.

² ESCOLA, Héctor. *El Interés Público como Fundamento del Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Depalma, 1989, p. 240. La noción de interés público ha sido estudiada mayormente por el Derecho Administrativo y Procesal, así un autor como GOZAÍNI, Oswaldo (*Derecho Procesal Civil. Teoría General del Proceso*, p. 400), define también el interés público como «aquel que desborda el ámbito subjetivo, compuesto por intereses supraindividuales que despiertan la atención del Estado para activar su protección».

taria, y que es *público* porque se asigna a toda la comunidad como resultado de esa mayoría coincidente. El Estado, consciente de que no basta reconocer la existencia de este tipo de intereses mediante su consagración en normas jurídicas, crea instrumentos eficaces de protección de los mismos e instaura las llamadas acciones de interés público.

Cuando hablamos de acciones de interés público nos referimos, por tanto, a aquéllas en las que la base de la pretensión afecta a la comunidad en su conjunto. En otras palabras, a las pretensiones que tutelan los intereses públicos a fin de brindar mecanismos para subsanar o impedir la vulneración de los intereses protegidos. Si se traslada esta noción al plano internacional, que es materia de este artículo, vemos que esta clase de acciones no resultan claramente identificables en la mayoría de los casos, aunque sí en un aspecto fundamental del orden internacional como es el de la defensa de los derechos humanos.

En efecto, en la medida en que las acciones de interés público no se limitan al interés estatal (en sentido estricto) —ya que se refieren al interés de los miembros de una comunidad y, en tal virtud, la sociedad asume también un rol en su protección—,³ resulta posible afirmar que es especialmente en el ámbito del denominado Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH en adelante) donde podemos encontrar, tanto desde una perspectiva sustantiva como desde una adjetiva, una serie de elementos que hacen más tangible la presencia de las acciones de interés público (comprendidas en sentido amplio) como mecanismo de defensa y perfeccionamiento de los derechos humanos.

³ En el orden conceptual el interés público se ha definido desde dos perspectivas, por un lado como el interés protegido por el Estado y, por otro lado, se le ha asociado no solo al rol de los órganos estatales sino a determinadas instituciones sociales. A lo largo de este artículo, como se puede desprender de esta Introducción, nos inclinamos por el segundo de los conceptos. Sobre el particular y para una mayor explicación del tema ver GONZÁLEZ, Felipe. «Relatoría general proyecto sobre acciones de interés público». En GONZÁLEZ, Felipe (ed.). *Las acciones de interés público. Argentina, Chile, Colombia y Perú*. Santiago de Chile: Escuela de Derecho-Universidad Diego Portales, 1997, Cuadernos de Análisis Jurídico, Serie Publicaciones Especiales, N° 7, pp. 15-49 y PRIORI, Giovanni y BUSTAMANTE, Reynaldo. *Apuntes de Derecho Procesal*. Lima: ARA, 1997, pp. 34-35.

Los derechos humanos representan un interés que por naturaleza es público. Esto lleva al Estado a plasmar su protección en distintos instrumentos internacionales —al conjunto de los cuales también se conoce como el DIDH— que tienen como principal efecto autolimitar la actuación de este respecto a sus ciudadanos. Si bien el Estado es el primer llamado a velar por el cumplimiento de estos valores reconocidos, se crea (para el caso de que los mecanismos internos no logren este objetivo) una serie de mecanismos internacionales de protección de derechos humanos para que los intereses de los individuos no queden en ningún caso desprotegidos.

En este artículo vamos a analizar cómo se desenvuelven estas acciones de interés público en materia del DIDH y cómo pueden repercutir en el ámbito interno del Estado.

2. Las acciones de interés público desde una perspectiva sustantiva: la noción de interés público internacional

El interés público se encuentra también presente en el ámbito internacional aunque no vinculado al Estado, sino a un conjunto de Estados y otras entidades que componen la sociedad internacional.

Esto se deriva del propio concepto de derecho internacional como un conjunto de normas que pretende regular la sociedad internacional⁴ que, a su vez, se encuentra conformada por Estados (como sujetos primarios del orden internacional), organizaciones internacionales y el propio individuo o ser humano como agente activo en la defensa de los derechos humanos, entre otras. De esta manera, el concepto mismo de interés público resulta de un consenso en torno a intereses que la comunidad internacional, así compuesta, considera vitales para su propia supervivencia o cuya violación afecta a la comunidad internacional en su conjunto.⁵

⁴ DUPUY, Pierre-Marie. *Droit International Public*. 4ª ed. París: Dalloz, 1998. p. 1.

⁵ En este sentido, el numeral 2 del artículo 19º del Proyecto sobre Responsabilidad Internacional de los Estados de 1981 utiliza esta noción para la definición del crimen internacional que es: «El hecho internacionalmente ilícito resultante de una

El interés público internacional como puede verse trasciende el interés meramente estatal para resultar de un consenso internacional que, en el peor de los casos, podría considerarse multiestatal o multilateral, por definición, siempre disímil de lo unilateral. Su formulación conocida es básicamente jurídica y algunos lo hacen coincidir con las normas de orden público internacional que, según Levi,⁶ abarca tanto las normas imperativas de derecho internacional o de *ius cogens*,⁷ como el orden legal en su totalidad, incluyendo sus metas espirituales y sociales. En este sentido, tiene efecto vinculante de manera inmediata y directa y está sujeto a cambios como cualquier otra norma de derecho positivo.

Esto significa que el orden público internacional no se limita a las normas de *ius cogens*, sino que se refiere al conjunto de normas mínimas que regulan la convivencia de la comunidad internacional. En tal sentido, según Jaenicke,⁸ contiene principios y reglas relativos a la formación y cambio del derecho internacional, principios y reglas relativos a la estructura organizacional de la comunidad internacional, y principios y reglas de derecho sustantivo que sirven intereses importantes de la comunidad internacional y son considerados esenciales para la protección de esos intereses.

Ahora bien, la protección internacional de los derechos humanos se ha convertido en parte del orden público internacio-

violación por un Estado de una obligación internacional tan esencial para la *salvaguardia de intereses fundamentales de la comunidad internacional* que su violación está reconocida como un crimen por esa comunidad en su conjunto» (la cursiva es nuestra).

⁶ LEVI, Werner. «The International Ordre Public». *Revue de Droit International*, N° 1, 1994, p. 56.

⁷ El artículo 53° de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 establece una definición ampliamente aceptada de *ius cogens*: «(...) una norma imperativa de Derecho Internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que solo puede ser modificada por una norma ulterior de Derecho Internacional general que tenga el mismo carácter».

⁸ JAENICKE, Günther. «International Public Order». En *Encyclopedia of Public International Law*. Published by the Max Planck Institute for Comparative Law and International Law under the direction of Rudolf Bernhardt, 1992, p. 1350.

nal. Al respecto, es necesario precisar que los principales instrumentos internacionales sobre la materia distinguen en su interior un grupo de normas mínimas no suspendibles en ninguna circunstancia ni lugar. Estas normas constituirían un verdadero núcleo duro de derechos humanos, absolutos e inderogables, que adquieren el valor jurídico de *ius cogens* o normas imperativas de la comunidad internacional,⁹ incluidas dentro del orden público internacional.

Así, estas normas de derechos humanos, que son de *ius cogens*, pertenecen al grupo de normas de orden público, ya que su trasgresión socava las bases de la convivencia social. Pero a su vez, todas las normas de derechos humanos son normas de interés público, por cuanto es de interés de la comunidad internacional en su conjunto velar por la protección de estos derechos, tal como se refleja en los tratados que versan sobre esta materia. Y es que las normas de orden público recogen el interés público en su contenido mínimo indispensable. Lo que no significa que el interés público se reduzca al orden público, toda vez que este es esencialmente relativo, en la medida que se expande obedeciendo al interés mayoritario, por lo que puede reorientarse en tanto que cambien los valores a ser considerados prioritarios por la sociedad.

3. Las acciones de interés público desde una perspectiva adjetiva: ¿cómo participa la sociedad civil internacional en la defensa del interés público internacional y concretamente en la defensa de los derechos humanos?

En el ámbito del DIDH varios de los instrumentos internacionales crean órganos de control que velan porque los Estados cumplan con las disposiciones de aquellos.¹⁰ Pero todos estos

⁹ Un mayor desarrollo de este tema se encuentra en CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio. *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en el Derecho Internacional Contemporáneo*. Madrid: Tecnos, 1995, pp. 107-108. Asimismo, ver también SALMÓN, Elizabeth. «América Latina y la universalidad de los Derechos Humanos». *Agenda Internacional*, Año VI, N° 12, enero-junio 1999, pp. 123-136.

¹⁰ Nos referimos al Estado por cuanto los mecanismos de protección que toca examinar en este acápite atienden denuncias por violaciones de derechos humanos for-

mecanismos son subsidiarios a la actuación de los Estados desde que son ellos mismos los primeros que deben vigilar por el respeto y cumplimiento de estos derechos y remediar cualquier amenaza o violación de los mismos. Solo una vez que se han agotado todos los mecanismos provistos por los propios Estados, se puede acudir a la esfera internacional.¹¹ Por esta razón, Medina¹² sostiene que el modelo de supervisión internacional ideal es aquel que hace prácticamente innecesaria la supervisión internacional.

En este contexto, haremos un breve análisis de los tres grandes sistemas que se encargan de velar por la protección de los derechos humanos en el ámbito internacional vía la interposición de las denominadas acciones de interés público.

3.1. El sistema universal

El *sistema universal* está formado por: (i) el Comité de Derechos Humanos que vigila el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; (ii) el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que vigila el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; (iii) el Comité contra la Tortura, que vigila el cumplimien-

muladas contra los Estados. No obstante, el Estatuto de la Corte Penal Internacional permitirá llevar a juzgamiento a los propios individuos que cometan actos violatorios graves de derechos humanos, constituyéndose también como una forma indirecta de protección de los derechos humanos. Para mayor información, ver SALMÓN, Elizabeth y GARCÍA, Giovanna. «Los Tribunales Internacionales que juzgan individuos: El caso de los tribunales *ad hoc* para la ex -Yugoslavia y Ruanda y la Corte Penal Internacional como manifestaciones institucionales de la Subjetividad Internacional del ser humano». *Derecho & Sociedad*, Nº 15, Año XI, pp. 9-28.

¹¹ Los distintos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos prevén una serie de requisitos de admisibilidad para que se pueda acudir a los órganos de protección que vigilan su cumplimiento. Entre ellos tenemos: el consentimiento de los Estados, el agotamiento de los recursos internos, el no haber acudido ante otro órgano internacional de protección, la compatibilidad con el Convenio respectivo (en tiempo, lugar, materia, persona) y que la solicitud no sea manifiestamente infundada o carente de contenido (ejercicio abusivo).

¹² MEDINA, Cecilia y MERA, Jorge (eds.). *El Sistema Jurídico y Derechos Humanos. El Derecho Nacional y las obligaciones internacionales de Chile en materia de Derechos Humanos*. Santiago de Chile: Sociedad de Ediciones Universidad Diego Portales, 1996, p. 33.

to de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos Crueles Inhumanos y Degradantes; (iv) el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que vigila por el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; y (v) el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, que vigila el cumplimiento de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

Cuando nos referimos al sistema universal, estamos en el ámbito de las Naciones Unidas como la organización internacional principal que reúne a la gran mayoría de los Estados y que tiene como uno de sus propósitos el mantenimiento de la paz y la defensa de los derechos humanos.

Esta organización ha promovido la adopción de una serie de tratados en materia de derechos humanos, creando inclusive, ya sea a través de los mismos instrumentos internacionales o de otros instrumentos adicionales, órganos que controlan el cumplimiento de sus disposiciones. Es el caso de los comités antes enunciados, que se encargan de vigilar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en los tratados respectivos en el territorio de los Estados que hayan aceptado su competencia.

Estos comités monitorean el cumplimiento de los tratados a través de los Informes que reciben de cada uno de los Estados partes. Asimismo, los propios Estados velan por su cumplimiento teniendo capacidad de acudir ante estos órganos cuando consideren que algún otro Estado está violando el tratado.

Pero el avance más significativo en lo que a acciones de interés público se refiere radica en la admisión por parte de estos comités, con excepción del Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de quejas individuales.¹³ Es de

¹³ El artículo 90º del Reglamento del Comité de Derechos Humanos prescribe, acerca de la admisibilidad de una comunicación individual, que se encuentra legitimada «toda persona que alega, de modo suficientemente justificado, ser víctima de una violación por ese Estado parte de cualquiera de sus derechos enunciados en el Pacto. Normalmente la comunicación deberá ser presentada por la propia persona o por su representante; no obstante, se podrá aceptar una comunicación presentada en nombre de una presunta víctima cuando sea evidente que esta no está en condiciones de presentar personalmente la comunicación». Disposición similar se en-

cir, cualquier individuo sometido a la jurisdicción de un Estado parte, que considere que sus derechos han sido vulnerados, tiene capacidad (sujetividad activa) para acudir ante estos órganos y presentar su denuncia contra el mismo.

No obstante, si bien este sistema permite con gran flexibilidad el acceso del propio individuo en defensa de un asunto de tan público interés como son los derechos humanos, las decisiones que emite dicho órgano no tienen carácter jurídico vinculante. Lo que significa que el incumplimiento de estas decisiones no genera responsabilidad internacional para el Estado, sino que su cumplimiento se encuentra dentro del marco de actuación discrecional del Estado y sujeto a la buena fe del mismo. Sin embargo, esto no quiere decir que las decisiones no tengan mayor importancia, ya que la presión que representa la comunidad internacional influye en los Estados para adoptar las medidas dictadas por los comités.

3.2. El sistema americano

Paralelamente a este sistema y dentro del ámbito regional tenemos el *sistema americano de protección de derechos humanos*. Este es un sistema de estructura dual que, por sus características, es uno de los que permite una mayor protección de los derechos humanos como tema de interés público.

En este sistema funcionan dos órganos principales: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Comisión) y la Corte Americana de Derechos Humanos (en adelante la Corte). Ambos órganos se encargan de velar por los derechos de los individuos dentro del marco que establecen los tratados, declaraciones y reglamentos aplicables a cada uno de ellos.

cuenta contenida en los artículos 107° y 91° del Reglamento del Comité Contra la Tortura y del Reglamento del Comité para la Eliminación de Todas las Formas Discriminación Racial, respectivamente. Recientemente, ha entrado en vigor el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, cuyo artículo 7° ha establecido la posibilidad de interponer comunicaciones individuales.

Ahora bien, dentro del sistema se han abierto hasta dos subsistemas. Uno de ellos está compuesto por los Estados que, siendo miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA en adelante), no forman parte de la Convención Americana de Derechos Humanos y se encuentran bajo el control únicamente de la Comisión, que aplica en estos casos la Declaración Americana de Deberes y Derechos del Hombre, la Carta de la OEA, el Reglamento y el Estatuto de la Comisión. El otro está integrado por los Estados que siendo partes de la Convención han hecho además la declaración de sometimiento a la jurisdicción contenciosa de la Corte, a éstos se les aplica la propia Convención, el Estatuto y el Reglamento de la Corte.¹⁴

La Comisión da inicio a todo el sistema, constituye una puerta de acceso al mismo. En cualquier caso, lo cierto es que en este sistema, al igual que los comités de los distintos tratados en el sistema universal, se ha previsto que sea el propio individuo cuyos derechos están siendo amenazados o han sido violados quien pueda acceder ante la Comisión. Pero, a diferencia de los otros sistemas, en este caso no es solo la víctima (potencial o en sentido propio) quien puede acudir ante este órgano, sino que también puede hacerlo cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, ya sea en su nombre o en el de terceras personas. El objetivo de esta medida es, en última instancia, hacer más eficaces los recursos. Más aun, la Comisión puede seguir, si lo considera necesario, un caso de *motu proprio*.¹⁵ Es decir, se ha entendido que en materia de de-

¹⁴ Actualmente, de los 34 Estados que son miembros de la OEA, 24 son parte de la Convención Americana de Derechos Humanos. De estos 24 Estados, 21 se han sometido —a través de la Declaración prevista en el artículo 62 de la Convención Americana— a la competencia contenciosa de la Corte Interamericana siendo Dominica, Granada y Jamaica los únicos Estados que a la fecha no han emitido tal declaración.

¹⁵ De acuerdo con el antiguo Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en lo que se refería a la presentación de peticiones individuales, el artículo 26° señalaba expresamente que: «1. Cualquier persona o grupo de personas o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización puede presentar a la Comisión peticiones de conformidad

rechos humanos nos encontramos frente a un interés tan relevante y digno de protección, que trasciende la esfera individual de la víctima y corresponde a la Organización o a cualquier individuo, que de alguna manera se sienta afectado, interponer una acción en este sistema con el propósito de dar mayor eficacia a la solución de los conflictos de intereses.

Sin embargo, al igual que en el sistema universal, la Comisión no emite resoluciones de carácter vinculante. Los informes que expide contienen recomendaciones que, como su nombre lo indica, carecen de los efectos de una resolución jurisdiccional obligatoria cuyo incumplimiento generaría responsabilidad del Estado.¹⁶ No obstante, el mismo solo está obligado a hacer sus mejores esfuerzos para dar cumplimiento a estas recomenda-

con su Reglamento, en su propio nombre o en el de terceras personas, referentes a presuntas víctimas de violaciones de un derecho humano reconocido, según el caso, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos o en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. 2. Asimismo, la Comisión podrá, de *motu proprio*, tomar en consideración cualquier información disponible que le parezca idónea y en la cual se encuentren los elementos necesarios para iniciar la tramitación de un caso que contenga, a su juicio, los requisitos para tal fin». Conviene señalar que esta facultad con que cuenta la Comisión ha sido ampliada a través de la adopción del nuevo Reglamento de la Comisión, que entró en vigor a partir del 1 de mayo del 2001, por el cual, la Comisión está facultada para recibir denuncias individuales en caso de violación del Protocolo Adicional sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y culturales, el Protocolo relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conforme a sus respectivas disposiciones, el Estatuto de la Comisión y el Reglamento.

¹⁶ Al respecto la propia Corte Interamericana ha señalado en más de una sentencia, como la sentencia del caso Caballero Delgado y Santana, del 8 de diciembre de 1995, y la del caso Genie Lacayo, del 29 de enero de 1997, en sus parágrafos 67 y 93 respectivamente, que: «A juicio de la Corte, el término "recomendaciones" usado por la Convención Americana debe ser interpretado conforme a su sentido corriente de acuerdo con la regla general de interpretación contenida en el artículo 31°.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y, por ello, no tiene el carácter de una decisión jurisdiccional obligatoria cuyo incumplimiento generaría responsabilidad del Estado. Como no consta que en la presente Convención la intención de las partes haya sido darle un sentido especial, no es aplicable el artículo 31°.4 de la misma Convención. En consecuencia, el Estado no incurre en responsabilidad internacional por incumplir con una recomendación no obligatoria».

ciones, pero no existe una obligación derivada de las mismas, pasible de generar responsabilidad estatal.¹⁷

De otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el ejercicio de la jurisdicción contenciosa, puede expedir resoluciones de carácter vinculante cuyo incumplimiento sí genera responsabilidad internacional.¹⁸

Sin embargo, en esta etapa el individuo no tiene la calidad de parte procesal desde que los únicos facultados para litigar ante la Corte son los propios Estados y la Comisión que representa los intereses del individuo. Este tema resulta discutible si se tiene en cuenta que en la etapa anterior fue la misma Comisión la que evaluó la posibilidad de acudir ante la Corte en calidad de tercero distinto de las partes.¹⁹

A pesar de esta situación, cabe destacar que el individuo no resulta totalmente apartado o excluido del proceso ya que el Reglamento de la Corte ha previsto que las víctimas o sus familiares puedan presentar sus propios argumentos y pruebas en forma autónoma.²⁰

¹⁷ En el caso *Loayza Tamayo*, de fecha 17 de septiembre de 1997, seguido ante la Corte Interamericana, ésta se ha pronunciado también en sentido similar a los casos de *Caballero Delgado y Genie Lacayo*, antes citados. Pero, además, ha declarado en el parágrafo 81 de la sentencia que: «Sin embargo, en virtud del principio de buena fe, consagrado en el mismo artículo 31°.1 de la Convención de Viena, si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si trata de derechos humanos, como es el caso de la Convención Americana, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana que es, además, uno de los órganos principales de la Organización de Estados Americanos, que tiene como función “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos” en el hemisferio».

¹⁸ El artículo 68° de la Convención Americana de Derechos Humanos señala: «1. Los Estados partes de la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso que sean partes. 2. La parte del fallo que disponga la indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado».

¹⁹ Cuando un individuo lleva un caso ante la Comisión Interamericana es esta la que examina el caso como un ente distinto a las partes, que en esta etapa son el individuo y el Estado denunciado. Sin embargo, cuando el caso llega a la Corte es la Comisión quien actúa como parte procesal asumiendo el caso del individuo frente al Estado y respecto del cual ya opinó anteriormente. Es decir, la Comisión estaría cumpliendo un rol que se asemeja a juez y parte en el proceso.

²⁰ Conforme al artículo 23° del Reglamento vigente de la Corte en lo que se refiere a la representación de las víctimas o de sus familiares, se establece que «En la etapa

3.3. El sistema europeo

Finalmente, tenemos el *sistema europeo de protección de derechos humanos*, que admite denuncias planteadas directamente por los mismos individuos. Estos se constituyen como parte procesal ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con competencia para emitir resoluciones que, al igual que en el caso de la Corte Interamericana, resultan de carácter vinculante para las partes.²¹ La diferencia con el sistema americano radica en que aquí solo la víctima se encuentra legitimada para interponer una denuncia ante el sistema y no un tercero; mientras que, como vimos, en el sistema americano otros lo pueden hacer (artículo 44° de la Convención Americana).²²

de reparaciones los representantes de las víctimas o de sus familiares podrán presentar sus propios argumentos y pruebas en forma autónoma». Esto significa que los individuos no pueden participar desde el inicio del proceso ante la Corte. Sin embargo, con fecha 24 de noviembre del 2000, la Corte ha aprobado un nuevo Reglamento que entrará en vigor a partir del 1 de junio del 2001, en el que la posibilidad de participación de la víctima y/o sus familiares se ha ampliado saludablemente, permitiendo su intervención en todas las etapas del proceso ante la Corte. Así el numeral 1 del artículo 23° del nuevo Reglamento, señala que: «Después de admitida la demanda, las presuntas víctimas, sus familiares o sus representantes debidamente acreditados podrán presentar solicitudes, argumentos y pruebas en forma autónoma durante todo el proceso».

²¹ De acuerdo con el artículo 53° del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos y de las Libertades Fundamentales (Roma, 4.XI.1950): «Las Altas Partes Contratantes se comprometen a conformarse a las decisiones del Tribunal en los litigios que sean partes». Asimismo, a diferencia del sistema americano, en el sistema europeo el individuo es parte procesal, tal como lo establece el artículo 34° del Protocolo 11 del Convenio: «El Tribunal podrá conocer de una demanda presentada por cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de personas particulares que se considere víctima de una violación por las Altas Partes Contratantes, de los derechos reconocidos en el Convenio o sus Protocolos. Las Altas Partes Contratantes se comprometen a no poner traba alguna al ejercicio eficaz de este derecho».

²² Ver nota 21. Además, en el sistema americano el antiguo Reglamento de la Comisión ha previsto en su artículo 26° que «Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización puede presentar a la Comisión peticiones de conformidad con el presente Reglamento, en su nombre propio o en el de terceras personas, referentes a presuntas violaciones de un derecho humano reconocido, según el caso, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos o en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre». Esta disposición, en cuanto a los sujetos habilitados para presentar la petición, se repite en el artículo 23° del nuevo Reglamento.

En resumen, la comunidad internacional ha considerado que el DIDH corresponde a una materia de interés público por los valores que se encuentran detrás de los derechos humanos. Estos han sido positivizados y reconocidos por todos los Estados como condiciones mínimas que regulan las actuaciones de los Estados en sus relaciones internacionales. Pero además los Estados han entendido que no basta con reconocer estos derechos, sino que para dotar de eficacia al cumplimiento de los mismos, cualquier trasgresión contra ellos debe ser pasible de sanción. Para esto se han instaurado mecanismos de control internacionales que cuentan con facultades suficientes para vigilar el cumplimiento de las disposiciones de los tratados. Asimismo, han dotado al individuo, en la mayoría de casos, de legitimación activa para acudir ante los órganos de control.

Si bien la decisión adoptada por estos órganos de control es en algunos casos vinculante y en otros no, lo cierto es que en el diseño de todos estos sistemas se ha considerado la tutela de estos derechos como interés público.

Un tema que merece consideración aparte es el de la Corte Penal Internacional, cuyo tratado aún no ha entrado en vigor.²³ Una vez que se instaure va a significar un gran avance en materia de acciones de interés público desde que, cuando se trate de graves violaciones a los derechos humanos, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas e inclusive los fiscales de la Corte cuentan con legitimidad para obrar, es decir, se encuentran aptos para

²³ Para su entrada en vigor es necesaria la ratificación de por lo menos sesenta Estados, tal como lo señala el artículo 126° inciso 1 del Estatuto de la Corte Penal Internacional: «El presente tratado entrará en vigor el primer día del mes siguiente al sexagésimo día a partir de la fecha en que se deposite en poder del Secretario General de Naciones Unidas el sexagésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión». Actualmente solo ha sido ratificado por 29 Estados, entre los que se encuentran: Senegal, Trinidad y Tobago, San Marino, Italia, Fidji, Ghana, Noruega, Belice, Tayikistán, Islandia, Venezuela, Francia, Bélgica, Canadá, Malí, Nueva Zelanda, Botswana, Sierra Leona, Lesotho, Luxemburgo, Gabón, España, Sudáfrica, Alemania, Austria, Islas Marshall, Finlandia y Dominica. Por su parte, el Perú dispuso la firma de ese Estatuto mediante Resolución Suprema N° 564-2000-RE23 de 5 de diciembre del 2000. Además, a través de la Resolución Suprema N° 064-2001-RE23 de 13 de febrero pasado, el Congreso de la República recibió por parte del Poder Ejecutivo toda la documentación referida al Estatuto de Roma, a fin de cumplir con el proceso de ratificación que lamentablemente hasta la fecha no ha tenido lugar.

plantear una acción contra el individuo presuntamente responsable de esas violaciones. Esto significa una traslación del sistema penal de los Estados —que tiene una naturaleza eminentemente pública por los intereses que protege— al plano internacional, reconociendo con ello el carácter de interés público que tienen las normas de derechos humanos.

4. Interrelación entre las acciones de interés público en el derecho internacional y en el derecho interno: el caso de Perú

Las acciones de interés público comienzan en el ámbito interno de los Estados y, de no encontrar solución a este nivel, continúan en el ámbito internacional. Una vez que se logra una decisión definitiva en el ámbito internacional, se hace necesario un mecanismo jurídico que haga posible el cumplimiento de las recomendaciones y/o sentencias en el ámbito interno. Esta interrelación entre el ámbito interno e internacional hace posible que la solución del conflicto pueda ser implementada en la práctica logrando la plena satisfacción del interés público.

En este sentido, el Perú recientemente ha promulgado el Decreto Supremo N° 014-2000-JUS, de fecha 22 de diciembre del 2000, por el cual ha establecido procedimientos a fin de propiciar el seguimiento de las recomendaciones de órganos internacionales en materia de derechos humanos. Asimismo, constituye un Grupo de Trabajo que asumirá funciones del Consejo Nacional de Derechos Humanos.

El ámbito de aplicación de esta norma es relativamente amplio desde que el Estado Peruano ha ratificado todos los Convenios en el ámbito universal a que se ha hecho referencia en el acápite anterior y se encuentra sometido a la competencia del Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación Todas las Formas de Discriminación Racial y el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.²⁴

²⁴ En lo que se refiere al Comité de Derechos Humanos, a partir del 3 de octubre de 1980, con la adhesión al Protocolo Opcional del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; en lo relativo al Comité para la Eliminación de Todas las Formas

En lo que se refiere a órganos que expiden recomendaciones en el ámbito regional americano, desde el 28 de julio de 1978, con la sola ratificación de la Convención Americana de Derechos Humanos el Perú aceptó la competencia de la Comisión en materia de reclamaciones individuales.²⁵ Precisamente las decisiones de estos órganos —que no tienen *per se* carácter jurídicamente vinculante—, conforme al referido Decreto Supremo pasarán a ser procesadas de acuerdo con los principios de buena fe, fiel observancia de los tratados y cooperación con las instancias internacionales.

En cumplimiento de lo dispuesto en este Decreto Supremo, el Consejo de Derechos Humanos se encarga de coordinar el seguimiento de las recomendaciones. Para ello el Ministerio de Relaciones Exteriores pondrá en conocimiento del Consejo todas estas recomendaciones o decisiones y las evaluaciones de la Cancillería al respecto.

Asimismo, la norma manda se constituya un Grupo de Trabajo que presentará un proyecto de ley que permita el adecuado seguimiento de las recomendaciones emanadas de los mecanismos no jurisdiccionales de protección de derechos humanos.

Paralelamente, se han venido dando algunos pasos en el cumplimiento de estas recomendaciones. En efecto, el Poder Judicial ha pretendido llevar a la práctica esta disposición al tomar algunas medidas que podrían resultar de interpretación cuestionable.

de Discriminación Racial, a partir de la declaración de 27 de noviembre de 1984, realizada casi trece años después de la adhesión a la Convención, que se produjo el 29 de septiembre de 1971; y en cuanto al Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el Perú depositó su instrumento de ratificación el 9 de abril de 2000, por lo que se encuentra sometido a la competencia de este Comité a partir del 9 de julio de 2001. Actualmente se encuentra todavía en evaluación la Declaración del artículo 22° de la Convención contra la Tortura, ratificada por el Perú el 7 de julio de 1988, que facultaría al Comité contra la Tortura a conocer casos individuales contra el Perú.

²⁵ En realidad, antes de esta fecha, el Perú con la sola membresía en la OEA, y más precisamente a partir de la Reforma de Buenos Aires de la Carta, en 1965, aceptó que la Comisión pudiera recibir reclamaciones individuales referentes a la violación de la Declaración Americana de Deberes y Derechos del Hombre.

Un caso es el de Vásquez Vejarano, magistrado de la Corte Suprema que fue removido de su cargo durante el gobierno anterior. Este interpuso una acción de amparo ante el Poder Judicial demandando su reposición en el cargo. Al no gozar de mecanismos judiciales adecuados en este nivel, acudió al sistema interamericano a través de una denuncia ante la Comisión. Esta finalmente emitió un informe²⁶ en el que recomienda al Estado Peruano reintegrar al magistrado en su cargo.

El caso fue resuelto finalmente por el Consejo Transitorio del Poder Judicial a favor del citado magistrado, declarando que «la recomendación es como un mandato imperativo y vinculatorio dado el hecho que el Estado Peruano ratificó la Convención Americana de Derechos Humanos». ²⁷ En esta sentencia se confiere a las recomendaciones un carácter que no es connotativo a estas, toda vez que se les otorga un carácter jurídico vinculante que, de acuerdo a la Convención Americana (y al propio texto del D.S. 014 antes citado²⁸), no tiene en sí misma ya que, como vimos, no genera responsabilidad estatal alguna.

En esta misma línea, tenemos el caso Asencios Lindo, presentado a la Sala Especializada de Derecho Público ante la que los demandantes solicitan su excarcelación sobre la base de un Informe de la Comisión Interamericana. ²⁹ En el Informe la Comisión recomienda al Estado Peruano reparar las violaciones cometidas por la violación de las garantías judiciales en los procesos seguidos por terrorismo bajo el amparo de la legisla-

²⁶ Informe N° 49/00, de fecha 13 de abril del 2000, correspondiente al Caso 11.182. Ver <http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/mecanismo/11182.htm>.

²⁷ Resolución Administrativa N° 026-2001-CT-PJ del Consejo Transitorio del Poder Judicial, de 1 de febrero del 2001, publicada en el *Diario Oficial El Peruano* de 14 de febrero del mismo año.

²⁸ El quinto considerando de la mencionada norma precisa: «Que, en los caos (sic) de decisiones o recomendaciones de los mecanismos de protección internacional que no poseen una fuerza jurídica vinculante, existe siempre el deber de cooperación para coadyuvar a la promoción y protección de los derechos humanos en los territorios de los países miembros».

²⁹ Sentencia de la Sala Especializada en Derecho Público correspondiente al Expediente N° 151-2000-HC, del 22 de marzo del 2001, sobre la acción de *habeas corpus* interpuesta por Rodolfo Gerbert Asencios Lindo y Rodolfo Dynnik Asencios Lindo contra el Estado Peruano.

ción sobre la materia. Nuevamente, en la sentencia de la Sala Especializada de Derecho Público, se hace mención al carácter vinculante de las recomendaciones, declarando sobre esta base fundada la demanda y la excarcelación —que no nuevo procesamiento, que en nuestra opinión hubiera sido una solución más adecuada— de los solicitantes.

En este caso la sentencia adolece de graves defectos técnicos, no solo por atribuir a las recomendaciones un carácter que no tienen, sino porque se ha planteado el agotamiento de recursos internos —requisito de admisibilidad— como algo extraordinario a ser tenido en cuenta para resolver, cuando en realidad para que un peticionario pueda acudir ante la Comisión tiene que haber agotado la vía interna o señalar que resulta imposible hacerlo.³⁰

Nuestras discrepancias con la argumentación utilizada en estas sentencias no deben ser leída como oposición al cumplimiento de las recomendaciones de los mecanismos no jurisdiccionales. Si bien consideramos que tanto por los precedentes en los que el Perú ha incurrido, como por el nuevo contexto por el que atraviesa el país y en el espíritu del D.S. N° 014-2000, es prioritario el seguimiento de las decisiones y/o recomendaciones internacionales, no se debe perder de vista que esta actuación responde a un acto del Estado más que al cumplimiento de una obligación internacional. La recomendación puede tener vocación de cumplimiento, pero no tiene alcance vinculante en el sentido de generar responsabilidad al Estado que no sigue sus preceptos.

Lo cierto es que el comportamiento del Estado permite dilucidar una toma de conciencia en lo que se refiere a dotar con mayor efectividad a estos mecanismos internacionales, que contienen verdaderas acciones de interés público para la defensa de los derechos humanos. No obstante, para garantizar una mejor tutela de esos intereses, se requiere la reflexión y el apoyo de instituciones que estén en capacidad de llevar adelante,

³⁰ Véanse artículos 46° de la Convención; 37° y 30° del antiguo y nuevo Reglamento de la Comisión, respectivamente.

adecuadamente y sin excesos, las decisiones que se adopten en el plano internacional.

5. Conclusiones

Cuando nos referimos a las acciones de interés público en el ámbito del DIDH, constatamos que en el seno de las distintas organizaciones internacionales se ha experimentado un gran desarrollo al haberse facultado al individuo a acudir en defensa de sus propios derechos.

Los derechos humanos constituyen en la actualidad un tema de interés público que concita la atención de la comunidad internacional en su conjunto. Pero, a su vez, los Estados han plasmado este interés en tratados que cuentan con mecanismos propios de supervisión y vigilancia, ante los que finalmente se ejercen las acciones en defensa de los derechos garantizados en los mismos.

Esto ha hecho que este interés por los derechos humanos, jurídicamente relevante, haya pasado a ser también una norma de interés y orden público al positivizarse estos derechos en distintos instrumentos internacionales.

No obstante, a efectos de garantizar el cumplimiento de las decisiones que se adopten en los órganos internacionales, resulta necesaria la interrelación entre cada uno de los Estados con los órganos supervisores a fin de que estos últimos den seguimiento a decisiones que no tienen, *per se*, carácter obligatorio. Con esto se culminaría adecuadamente todo el proceso de protección de los derechos humanos y se dotaría de mayor eficacia a estas acciones.