

Autor Convidado

LOS DERECHOS HUMANOS COMO EJE DE LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PERÚ: SU PERMANENCIA LA CONVENCION AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

*HUMAN RIGHTS AS THE AXIS OF PERU'S
FOREIGN POLICY: ITS PERMANENCE THE
AMERICAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS*

Oscar Maúrtua de Romaña¹

SUMARIO: Introducción. 1. Los derechos humanos. 2. La cooperación en derechos humanos. 3. La política exterior como política pública. 4. Los derechos humanos como interés nacional y enfoque transversal en las políticas públicas. 5. La proyección internacional del Perú en materia de derechos humanos. 6. El derecho internacional de los derechos humanos y su aplicación en el ordenamiento jurídico peruano. 7. Caso: controversia

¹ Diplomático, jurista y docente universitario. Ministro de Relaciones Exteriores (2021-2022 y 2005-2006). Director de la Academia Diplomática del Perú (2002-2003). Viceministro y Secretario General de Relaciones Exteriores. Jefe del Servicio Diplomático (2004). Estudios de postgrado en la Universidad de Oxford, Universidad John Hopkins y en el Comité Jurídico Interamericano de la OEA.

en torno a la salida del Perú de la Convención Americana de Derechos Humanos. Conclusiones.

RESUMEN: La política exterior del Perú, construida sobre la base de los intereses nacionales, se guía a partir del principio de respeto y promoción de los derechos humanos. Más allá de ser vistos como una cartera de derechos, los enfoques contemporáneos entienden a los derechos humanos como el eje transversal de toda intervención pública, sea que se desarrolle en el ámbito interno o externo. En ese sentido, el trabajo tiene como objetivo sustentar que los derechos humanos han sido a lo largo de la historia diplomática peruana una guía para el diseño de su despliegue internacional, por lo tanto, no resulta coherente el retiro del Perú del sistema interamericano de derechos humanos. Con el propósito de incidir en los motivos que sustentan mi posición, este trabajo empezará situando a los derechos humanos en un panorama regional, para luego establecer algunos vínculos con las dinámicas actuales de cooperación internacional en las que el Perú ha participado. Acto seguido, se enfocará analizar avances peruanos en la materia, lo que se explica a partir de la vinculación de su derecho interno con los instrumentos internacionales de derechos humanos, y las controversias surgidas en torno al mantenimiento de estos, para – finalmente – confirmar la importancia y necesidad de mantener al Perú en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

PALABRAS CLAVE: Derechos humanos. Política exterior peruana. Multilateralismo. Instrumentos internacionales. Orden jurídico internacional. Orden jurídico peruano.

ABSTRACT: Peru's foreign policy, built on the basis of national interests, is guided by the principle of respect and promotion of human rights. Beyond being seen as a portfolio of rights, contemporary approaches understand human rights as the transversal axis of all public intervention, whether it is developed internally or externally. In that sense, the work aims to support that human rights have been a guide throughout Peruvian diplomatic history for the design of its international deployment, therefore, the withdrawal of Peru from the inter-American system of rights is not coherent. humans. With the purpose of influencing the reasons that support my position, this work will begin by placing human rights in a regional panorama, and then establish some links with the current dynamics of international cooperation in which Peru has participated. Next, the focus will be on analyzing Peruvian progress in the matter, which is explained from the link of its domestic law with international human rights instruments,

and the controversies that have arisen around the maintenance of these, to – finally – confirm the importance of keeping Peru in the Inter-American Human Rights System.

KEYWORDS: Human rights. Peruvian foreign policy. Multilateralism. International instruments. International legal order. Peruvian legal order.

INTRODUCCIÓN

Desde su consagración formal en diciembre de 1948, los derechos humanos se convirtieron en uno de los hitos más importantes que alcanzó la humanidad, con el objetivo de alcanzar un mundo más próspero, pacífico y justo. Asimismo, se volvieron la base sobre la cual los Estados debían alcanzar sus objetivos de desarrollo, priorizando un enfoque de derechos humanos o evaluando que cada respuesta institucional cumpla con requerimientos de impacto basados en una mejora del desarrollo humano (CEPLAN, 2022, p. 39). No obstante – y centrándonos en el caso peruano – estos avances no se alcanzaron de manera espontánea. Se tuvo que superar, primero, un proceso de adhesión y ratificación de los instrumentos que se firmaron en el sistema universal y regional de derechos humanos, incorporándose así, progresivamente, como un eje transversal a todo el ordenamiento jurídico interno.

En este sentido, el presente trabajo partirá desde una perspectiva general, donde se discutirá el desarrollo de los derechos humanos en la región latinoamericana y su particular vinculación con la cooperación internacional; a razón de que este espacio geográfico se caracteriza por la presencia de grandes brechas de desigualdad y ante la falta de recursos en ciertos Estados para hacer efectivo su deber de promover y garantizar los derechos humanos. Posterior a ello, se pondrá énfasis en el desarrollo de los derechos humanos en el caso peruano, aseverando que son un pilar fundamental en su política exterior, lo cual se sustenta en los documentos institucionales que el país ha diseñado, vale decir, en sus políticas públicas; y en la proyección internacional que ha tenido el Perú en los espacios multilaterales, tanto el ámbito universal como regional.

De igual manera, se analizará la cuestión relativa a la incorporación formal de los instrumentos de derechos humanos al ordenamiento jurídico peruano. La relevancia de este apartado se encuentra en los supuestos conflictos que se generan entre la ley interna y las normas de derecho internacional, los cuales son esclarecidos mediante una interpretación constitucional sustentada en los principios establecidos en la Convención de Viena de 1969. Finalmente, se discutirá en torno a la controversia surgida en el Perú ante una posible renuncia a la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH),

promovida por ciertos sectores del Parlamento, y las implicancias que dicha decisión tendría para la política exterior peruana y sus intereses nacionales.

1. LOS DERECHOS HUMANOS

Elaborar una investigación centrada en los derechos humanos resulta ser siempre una tarea desafiante. Ya sea por la dificultad de ubicarla en su origen primigenio; por la diversidad de interpretaciones que surgen en torno a la mejor forma de satisfacerlos; y, sobre todo, por la complejidad de hacerlos efectivos en la praxis social por parte de los Estados (Vargas, 2020, p. 127). Más allá de ser vistos como una cartera de derechos – lo cual puede variar en torno al contexto y los desafíos emergentes – el vértice bajo el cual debe girar la esencia de los derechos humanos debe ser, en todo momento, la dignidad humana; es decir, la raíz de estos derechos se enmarca en concebir a la persona como una realidad única e incomparable, con vocación trascendente, y que se extiende a cada ser humano bajo el argumento de una igualdad jurídico-política (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2013, p. 14).

En tal sentido, resulta oportuno aproximarse a una definición específica de derechos humanos que permita guiar el camino de este trabajo. En línea con lo señalado por Soto (2013, p.394), los derechos humanos son considerados como nociones ético-políticas – originadas sobre la base de reclamos políticos socialmente construidos – que expresan las máximas reglas de convivencia en una sociedad determinada (Martínez, 2016, p. 743). Esto se vincula con su dimensión material, pues los derechos humanos van a variar en función al contexto bajo el cual se encuentran y las *formas sociales de poder* que de ella emanan (Goodhart, 2016, p. 32). Esta concepción político-jurídica de los derechos humanos, permite resaltar su potencial transformador, tanto en el plano social como político.

Ahora bien, como señala Martínez (2016), un enfoque político de los derechos humanos debe tener en cuenta, con mayor énfasis, la dimensión pragmática de los derechos. Ello implica que es indispensable considerar los aspectos macroeconómicos de un país – vale decir, sus finanzas públicas y sus niveles de crecimiento económico – las circunstancias históricas, la capacidad estatal, sus formas de intervención pública y, en particular, los recursos disponibles. Este aspecto suele ser uno de los puntos más críticos cuando se hace referencia a países de renta media-baja y baja (Banco Mundial, 2005, p. 8), pues no disponen de los recursos suficientes para hacer efectivo el cumplimiento y la garantía de los derechos humanos en su territorio. De lo mencionado, es posible abrir el camino a uno de los mecanismos que, en los últimos años, ha cobrado mayor relevancia cuando se trata de trabajar por el desarrollo humano de los pueblos y la promoción de la democracia: la cooperación internacional.

2. LA COOPERACIÓN EN DERECHOS HUMANOS

Desde mediados del siglo XX, producto de la creciente interdependencia entre Estados y de los mayores alcances de la globalización, las redes globales de contacto se han interconectado a tal punto que los factores políticos, sociales y económicos – en mayor medida – han pasado a depender de la estabilidad de la hegemonía neoliberal (Restrepo, 2012, p. 288). Esto ha generado una fractura global entre países desarrollados y no desarrollados, que acrecienta la brecha de desigualdades en los denominados países del sur global. Como respuesta a esta problemática, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), aplicó una serie de medidas en la búsqueda de promover un desarrollo equitativo entre todos los Estados que componen la comunidad internacional. Es en este marco que surge la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) y su variante operacional denominada Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), que estará enfocada en el ámbito de los derechos humanos a escala regional (García, 2013, p. 162).

En particular, América Latina se ha caracterizado por ser una de las regiones más desiguales a nivel global (Restrepo, 2012, p. 276). Esto responde a causas estructurales, arraigadas en el pasado colonial, como una economía altamente dependiente de los mercados extranjeros, gobiernos autoritarios, y una constante influencia de los países desarrollados del norte. Si a esto se añaden las graves crisis humanitarias y las severas violaciones a los derechos humanos que se han presentado, Latinoamérica se vuelve uno de los principales focos de recepción de ayuda extranjera. Por las razones expuestas, países como los Estados Unidos, con USAID; el Japón, con JICA; España, con AECID; Alemania, con GTZ; entre otras agencias de cooperación, centraron su atención en focalizar sus programas de ayuda a los países de esta región.

Cabe resaltar que, como mencionan Tezanos y De La Cueva (2010, p.53), esta ayuda estuvo focalizada en dos aspectos clave: promover el régimen democrático y defender los derechos humanos. Es importante aclarar que estas priorizaciones, por parte de los países emisores de cooperación, respondían al contexto bajo el cual se encontraban; un contexto marcado por la Guerra Fría, donde se establecieron dos espectros ideológicos marcadamente definidos. Esto generó que la ayuda al desarrollo que se destinaban a los países de Latinoamérica se ideologicé y termine dejando de lado los objetivos que se habían establecido en un inicio. Año más tarde, producto de un nuevo orden multilateral, la cooperación internacional se enfocó en priorizar el desarrollo humano, que solo podía ser alcanzado si se garantizan los derechos humanos. En este sentido, la cooperación se afianzó en áreas como el desarrollo rural, resolución de conflictos, género, servicios públicos, entre otros; con financiamientos orientados a resultados.

En los últimos años, la cooperación internacional ha pasado de ser un fin en sí mismo, a tomar en cuenta un enfoque de derechos humanos

que sustenta la política exterior de un Estado (Prado, 2009, p. 71). Esta perspectiva ha priorizado una mayor apertura de participación y ha tomado en cuenta a diversos sectores de la sociedad civil en busca de responder a sus expectativas y necesidades. De esta manera, el fin último de la cooperación se ha centrado en el desarrollo humano – garantizando de forma efectiva el cumplimiento de los derechos humanos – y ha reforzado el papel del Estado, en sus diversos niveles, como principal encargado de brindar los bienes y servicios. Por tanto, para lograr una promoción efectiva de los derechos humanos, la cooperación debe ser entendida como un complemento para los planes y políticas que los Estados implementan para garantizar los derechos humanos de su población y afianzar su política externa.

3. LA POLÍTICA EXTERIOR COMO POLÍTICA PÚBLICA

Frente a lo anterior, es importante tener en cuenta que la política exterior, como señala Mejía Martínez (2019, p. 153), es también una política pública, la cual se sustenta en defender los intereses nacionales que la sociedad exige y legitima. En esa línea, la política exterior es – según Kegley y Wittkopf – el involucramiento de un país en el exterior, así como las metas, estrategias e instrumentos seleccionados por aquellos que diseñan las políticas gubernamentales. Se podría definir como las metas que se busca lograr en el exterior, los valores que sustentan dichos objetivos, y los medios utilizados para lograrlos (1991, p. 339). La política exterior, también, es el reflejo de la política interna. Los gobiernos y los Estados buscan una sintonía vital entre sus realidades internas y la proyección de su imagen y su gestión externa (Maúrtua, 2021, p. 223).

Para el caso de la política exterior peruana, esta se ha diseñado – y viene siendo conducida y ejecutada – con el propósito de proteger y defender los intereses nacionales que, en términos generales, están asociados a las principales aspiraciones compartidas por la sociedad nacional peruana referidos a la preservación de la soberanía, seguridad e identidad nacional, el desarrollo socioeconómico y cultural (Espronceda, 2021). En tal sentido, la política exterior se encuentra también vinculada a las Políticas de Estado, producidas en el marco del Acuerdo Nacional, que establecen la visión del país al 2050, es decir, las aspiraciones que se espera cumplir como país a mediano y largo plazo (CEPLAN, 2022, p. 23).

4. LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTERÉS NACIONAL Y ENFOQUE TRANSVERSAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El Libro Blanco de la Defensa Nacional del Perú confirma lo anterior al señalar como Política de Estado para la seguridad y defensa nacional

“el ejercicio de su soberanía e independencia nacional, su existencia y la integridad de su territorio” (2006, p. 61). Por su parte, el Proyecto Educativo Nacional al 2036 propone como visión, los mismos Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) al expresar como aspiración: una sociedad democrática, equitativa, igualitaria e inclusiva, que respeta y valora la diversidad en todas sus expresiones y asegura la sostenibilidad ambiental. (MINEDU, 2020, p. 61). Como última e importante referencia, el “Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050” elaborado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), contempla como Visión del Perú al 2050: Sociedad democrática, pacífica, respetuosa de los derechos humanos y libre del temor y de la violencia (CEPLAN, 2022, p. 57).

En ese sentido, por el examen de diferentes documentos oficiales de política pública peruana, podemos concluir que el respeto y promoción de los derechos humanos es un interés nacional junto con la defensa de la soberanía e independencia nacional; la democracia; el valor de la diversidad y la sostenibilidad ambiental; el Estado de Derecho; la libertad; entre otros.

De ahí que, si se entiende a los derechos humanos, en específico, como interés nacional, se abre la posibilidad de citar dos fuentes que confirman esta hipótesis: la primera, es el Acuerdo Nacional que dispone en el segundo objetivo de la Sexta Política de Estado: **la promoción del respeto a los derechos humanos**, los valores de la democracia y del Estado de Derecho (2002, p. 3); y segundo, el Capítulo III del Libro Blanco de la Defensa Nacional del Perú referido a la Política de Estado para la Seguridad y la Defensa Nacional que expresa: “El Perú tiene como Política de Estado, el estricto respeto al Derecho Internacional...” y concibe como uno de sus fundamentos: (el) “respeto y cumplimiento de los tratados y convenios internacionales y *la firme adhesión a las normas y principios del Derecho Internacional, Derechos Humanos, Carta de la Naciones Unidas y del Sistema Interamericano*” (p. 61) (la cursiva es nuestra).

De lo expuesto, se puede determinar como una segunda conclusión: que la promoción y el respeto de los derechos humanos es un interés nacional íntimamente ligado a la seguridad y defensa nacional del Perú. Hoy en día, se identifica a la criminalidad transnacional como una amenaza a la seguridad nacional e internacional, y esto es debido a que actos delincuenciales como el narcotráfico, la trata de personas, la depredación ambiental, son también afectaciones a los derechos humanos de la ciudadanía a vivir en condiciones de dignidad, integridad y seguridad, entre otros aspectos que corresponde al Estado cautelar y preservar; y, que consagra la Carta Magna de 1993, desde su primer artículo, al señalar enfáticamente: “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”.

5. LA PROYECCIÓN INTERNACIONAL DEL PERÚ EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

En tal tesitura, al identificar a los derechos humanos como un interés nacional del Perú, podemos entender la larga tradición histórica de proyección internacional del país dirigida a la creación de espacios multilaterales, estructuras, declaraciones, tratados en aras de promover el desarrollo del corpus iuris internacional de protección de la persona humana. Siguiendo esa línea, se presentará una exposición de las principales acciones desplegadas por la diplomacia peruana en búsqueda de dicho objetivo.

A lo largo de la historia se evidencia el apoyo permanente del Perú a la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En efecto, el 26 de junio de 1945, cincuenta países firmaron el tratado constitutivo de la organización, siendo el Perú uno de ellos. Para promover la diplomacia multilateral que dio lugar al nacimiento de la organización internacional más importante del mundo, así como al tratado que fundamenta el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, el Perú envió una delegación encabezada por el entonces Canciller Manuel Carlos Gallagher e integrada por Víctor Andrés Belaunde, entre otras personalidades.

Con la misma coherencia, el Perú votó favorablemente para aprobar la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, instrumento que ha devenido en obligatorio cumplimiento gracias a la práctica permanente y reiterada de los Estados.

Igualmente, el Perú ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tratados de derechos humanos que desarrollan la DUDH así como numerosos tratados del Sistema de Protección de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, tales como: la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, la Convención sobre los Derechos del Niño (y dos de sus protocolos facultativos), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Internacional sobre la protección de derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, entre otros. De la misma manera, el Perú ha aceptado el procedimiento de comunicaciones de varios de dichos tratados a fin de brindar mayor protección a la ciudadanía que considere sus derechos vulnerados.

De la misma forma, varios representantes peruanos han sido parte activa de los órganos encargados de abordar la materia de derechos humanos

en la ONU. En enero de 2006, el Perú asumió la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos y, en mayo, fue elegido miembro del recién creado Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (St. John, 2017, p. 79). En el año 2017, la Dra. Luz Ibañez Carranza, fue elegida Magistrada de la Corte Penal Internacional, tribunal internacional encargado de punir crímenes internacionales producto de violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

A nivel regional, el Perú también fue uno de los fundadores de la Organización de los Estados Americanos (OEA) al suscribir la Carta de los Estados Americanos el 30 de abril de 1948, la cual no sólo institucionalizó los deseos de cooperación regional y multilateral promovidos por el ancestral panamericanismo que siempre ha auspiciado el Perú, sino que también fundó lo que hoy se conoce como el Sistema Interamericano de Cooperación que aborda múltiples asuntos como ciencia y tecnología, comercio, cultura, desarme, desarrollo social, desminado, drogas, gobierno electrónico, educación, género, gestión pública, justicia, gobernabilidad, medio ambiente, migración, propiedad intelectual, paz, puertos, seguridad pública, telecomunicaciones, turismo, entre otros. Es de verse entonces que la cooperación en materia de derechos humanos es una de las principales materias que trata la OEA, mas no, la única.

El Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos es el que hace factible las políticas de promoción y fortalecimiento de los derechos humanos a nivel regional. El Perú ha tenido como eje de su política exterior, el apoyo permanente al fortalecimiento de dicho sistema. Esto se evidencia en su participación en la redacción de la Carta de la OEA, el voto favorable a la adopción de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre en abril 1945 (meses antes de la DUDH); el respaldo a la aprobación del Protocolo de Buenos Aires de 1967, que creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; la ratificación de la Convención Americana de Derechos Humanos (que dio lugar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos) y de numerosos tratados de alcance regional tales como Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, “Protocolo de San Salvador”: Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Convención de Belém do Pará”: Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, así como la Carta Democrática Interamericana, cuya iniciativa fue eminentemente peruana (García-Sayán, 2015, p. 338).

Del mismo modo, varios expertos peruanos han sido magistrados de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como de las relatorías temáticas.

Es de verse, entonces, que la convicción peruana de promover y defender los derechos ha implicado construir y fortalecer espacios multilaterales, participar con sus representantes en la formulación de documentos de trabajo sobre derechos humanos, así como cumplir y hacer cumplir los tratados internacionales de derechos humanos. Este permanente accionar ha logrado la inserción del Perú en un sistema de relaciones a nivel global y regional que comparten las mismas aspiraciones de convivencia digna, fraterna y de bienestar para toda la ciudadanía; y que al mismo tiempo genera el reconocimiento de la comunidad mundial por tal conducta. El Perú forma parte, como integrante respetado y contributivo al sistema universal y regional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, lo cual refleja los valores éticos y jurídicos que se esmera en cautelar en la comunidad global.

6. EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SU APLICACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PERUANO

En este orden de ideas que se viene argumentando, es oportuno conceptualizar qué es el derecho internacional y cómo se vincula con el ordenamiento jurídico peruano. Si bien hay enfoques y definiciones variadas, se recomienda empezar por una adecuada contextualización. Con la Carta de las Naciones Unidas y tras dos guerras mundiales, si bien el Estado prevalece como el centro de esta ciencia jurídica, ha surgido con fuerte influencia y gravitación, lo que se denomina como la cultura de los derechos humanos (Maúrtua, 2021, p. 219). Desde hace varias décadas, más de 70, lo que equivale a la vida de la ONU, el hombre emerge como el sujeto del Derecho Internacional. El individuo aparece como el que concentra la mayor atención y acción para hacer que se acaten los derechos contenidos en las distintas convenciones globales. El ser humano es el objeto de la comunidad internacional, su principio y fin esencial.

Luis Solari Tudela en su libro “Derecho Internacional Público” (1982) sustenta que dicha ciencia es la “disciplina jurídica encargada de regular fundamentalmente las relaciones de los estados y los organismos internacionales entre sí, así como la de estos con los individuos en la específica esfera de los derechos humanos”. De Casadevante (2011, p. 23), en referencia al Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), señala que este es un sector reciente en el ordenamiento internacional, que pone énfasis en el papel esencial del Estado, por un lado, desde las obligaciones que voluntariamente suscribe el adherirse a un tratado internacional; por otro, al ser el sujeto principal encargado de velar por la garantía y promoción de los derechos humanos. Según este autor, el DIDH se refiere a nomas

de naturaleza convencional, consuetudinaria e institucional que protege derechos enfocados en la dignidad humana.

En el ámbito peruano, y por mandato constitucional, la política exterior es dispuesta y conducida por el Jefe de Estado, encargándosele al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Servicio Diplomático su correspondiente ejecución. Es una competencia, exclusiva y excluyente. Se trata de funciones que apuntan hacia el exterior para mantenerse en el plano de la comunidad internacional. Una presencia consecuente que esté de acuerdo a los intereses del Perú; y, que en tal actitud se centran en la concreción de negocios y promoción de inversiones foráneas de un lado; y, de la imagen democrática y vigente del Estado de Derecho dentro de un ambiente de pacificación y respeto a los derechos humanos, de otro.

La Constitución Política de 1993, vigente hace 30 años, establece en su artículo 55, una norma que proviene de una práctica ampliamente recogida por el derecho internacional contemporáneo: “los tratados celebrados por el Estado y en vigor, forman parte del derecho nacional”. Por tanto, nuestra Carta Magna reconoce a la norma internacional –en este caso, el tratado- como una ley de su propio derecho interno y, en ese sentido, le brinda debida observancia y la aplica. Esta norma constitucional es un corolario implícito del principio jurídico universal que consagra que el derecho internacional prevalece sobre el derecho interno, conforme lo recordaba el constituyente y jurisconsulto Andrés Aramburú Menchaca, lo que ha quedado registrado en las actas de sesiones del Congreso Constituyente al analizar este trascendente tema.

Se debe señalar, además, que en caso de conflicto entre una ley interna y una disposición de un tratado que no se ha resuelto de esa manera ante los tribunales nacionales –es decir, prevalencia de la norma contenida en un tratado – debe entenderse que estaríamos ante un caso de una violación al derecho internacional. Al respecto, debo destacar que los tribunales internacionales (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones –CIADI; Corte Interamericana de Derechos Humanos – CorteIDH; Corte Internacional de Justicia – CIJ), resuelven este tipo de conflictos reconociendo la primacía del derecho internacional sobre la norma del derecho interno nacional, cuando media un tratado vigente.

7. CASO: CONTROVERSIA EN TORNO A LA SALIDA DEL PERÚ DE LA CONVENCION AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Desde la última conformación del Parlamento peruano, diversas bancadas han presentado una serie de proyectos de ley donde se hace expresa la intención de retirar al Perú de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH). Esta propuesta, si bien contradice los parámetros

establecidos en la Carta Magna, ha cobrado mayor fuerza en sectores políticos con ideologías extremistas, justificando dicha decisión en la creciente ola de inseguridad que aqueja al país, pues se pretende instaurar la pena de muerte y la CADH es un impedimento para lograrlo.

Una de las primeras iniciativas en contra de la CADH fue presentada por el partido oficialista Perú Libre (PL), que, por medio del Proyecto de Ley N° 03494-CR, planteó la denuncia a la CADH con la intención expresa de restablecer la pena de muerte para determinados crímenes. Si bien esta propuesta obtuvo el respaldo de otras bancadas, fue rechazada por la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso bajo el argumento de que, técnicamente, se vulneraban atribuciones que son expresas del Poder Ejecutivo (Art. 57, Constitución Política del Perú de 1993). Una segunda iniciativa la propuso el partido Acción Popular (AP), mediante el congresista Ilich López, quien, mediante el Proyecto de Ley N° 04014/2022 CR, estableció como necesidad pública e interés nacional que se prohíba al Estado mantener a violadores, asesinos y funcionarios corruptos, a través del retiro de la CADH (Ojo Público, 2024).

Esta iniciativa se mantuvo a la espera de un próximo debate en la Comisión de Relaciones Exteriores. No obstante, el congresista Jorge Montoya, del partido Renovación Popular (RP), presentó una nueva iniciativa legislativa (N° 05216/2022-CR) a la Comisión de Constitución, donde señaló que el Estado peruano no requiere de la tutela de ningún órgano jurisdiccional supranacional. Esta iniciativa se sustenta bajo el argumento de que la Corte IDH (órgano jurisdiccional de la CADH) no está sujeta a ningún tipo de control funcional ni calidad, al tiempo que el Perú ya cuenta con los mecanismos jurisdiccional internos suficientes (El Comercio, 2024). Asimismo, agregó que la pena de muerte, para determinados delitos, es un objetivo específico que busca su iniciativa.

Ahora bien, es preciso realizar algunas aclaraciones respecto a la viabilidad de esta propuesta y si, a la luz del derecho internacional, es conveniente o no para el Perú su renuncia. Desde un enfoque constitucional, la Constitución Política del Perú, en su artículo 93, señala que todo aquello que esté relacionado a la política exterior es *competencia exclusiva y excluyente* del Poder Ejecutivo [la cursiva es nuestra] (Art. 93, Constitución Política del Perú de 1993). Por lo tanto, sería una falta al principio de separación de poderes por parte del Poder Legislativo frente al Ejecutivo; y una iniciativa inconstitucional por contravenir una disposición expresa de la Carta Magna. En otras palabras, no es viable desde un aspecto legal. Además, si aun así se decidiera someter a votación esta propuesta, debe ser aprobado por dos legislaturas consecutivas con 2/3 de los votos, es decir, 87 votos necesarios.

Por otro lado, desde un enfoque jurídico-político, es preciso señalar que la Corte IDH, así como todo órgano jurisdiccional supranacional, se

rige bajo el principio de subsidiariedad, el cual señala que, antes de acceder a cualquier instancia internacional, es indispensable haber agotado todos los recursos internos de justicia, es decir, haber pasado por todas las etapas previas que establece la justicia del país en cuestión (Salmón, 2019, p. 65). Ello implica que la Corte IDH no reemplaza ni subordina a los órganos de justicia de ningún Estado, al contrario, su esencia radica en ser un complemento y una instancia adicional cuando el Estado es el que vulnera los derechos humanos de sus habitantes. De igual forma, cabe señalar que la suscripción a la CADH no fue impuesta por algún tercero, sino que, bajo la soberanía y voluntad propia del Estado peruano, se ratificó este tratado internacional.

Cabe resaltar que el Perú no sería el único ni el primer país en presentar una denuncia antes la CADH. Tanto Trinidad y Tobago, así como Venezuela, en 1998 y 2012, notificaron su retiro de la Convención a través de un proceso formal de denuncia. De igual forma, si bien es interesante mencionar que tanto Estados Unidos como Canadá no forman parte de la Convención Americana de Derechos Humanos, ello no es razón suficiente para justificar la salida de otro país. Finalmente, debe tenerse en cuenta que una posible salida de la CADH afectaría la larga trayectoria de respeto a los derechos humanos y promoción del régimen democrático, que son principios básicos del Estado peruano, suscritos en el Acuerdo Nacional y que forman parte de las políticas de Estado.

Frente a lo anterior, la Sociedad Peruana de Derecho Internacional (SPDI) – entidad autónoma que tiene por objeto promover, propagar y difundir el derecho internacional – se pronunció también en el marco de esta reciente controversia, presentando su respuesta en la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República. Mediante el Oficio 5216/2022-CR, de fecha 19 junio de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso solicitó opinión a la SPDI sobre el retiro del Perú de la Convención Americana de Derechos Humanos. Al respecto, el Consejo Directivo de la SPDI remitió el Oficio SPDI N° 114-2023 de fecha 20 de junio de 2023 señalando que:

A diferencia de otros países y con esta particularidad de origen (proviene del poder constituyente), estamos ante cláusulas pétreas, irrenunciables e irreversibles que no admiten pacto en contrario, y de ser el caso, el retiro o la denuncia afectaría la imagen y tradición del Perú de respeto a los derechos humanos y a los tratados en general. (...) Destacando que la cultura del respeto a derechos humanos ha devenido en un enfoque cuando no un pilar fundamental de las inversiones para Norteamérica y la Unión Europea. La propuesta de denuncia de la CADH debilitaría la seguridad jurídica que es fundamental para captar inversiones extranjeras. Los tratados de libre comercio contemplan cláusulas relativas

al cumplimiento de estándares mínimos de derechos humanos, así como de la implementación de garantías judiciales efectivas, que se verán debilitadas con la denuncia a la CADH.

CONCLUSIONES

A largo de este trabajo, se ha puesto énfasis en la constante evolución y progresividad que han tenido los derechos humanos a escala global. En un sistema internacional caracterizado por la multiplicidad de actores y crecientes desafíos, el multilateralismo se considera un enfoque globalista que permite enfrentar los problemas sociales de forma transversal. Entre los principales desafíos se encuentra la lucha por los mercados y la tecnología; el reagrupamiento de los países para promover economías integradas y sostenibles; la necesidad de captar inversión extranjera; la lucha por la preservación del medio ambiente; el respeto de los derechos humanos; la lucha contra el terrorismo –tanto internacional como nacional- la cada vez más extendida guerra contra el narcotráfico, así como el crimen y la delincuencia transnacional, que mereció la reciente convocatoria de la Comunidad Andina a una reunión de altos Autoridades de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, para concertar una estrategia común para combatir dicho flagelo.

Al respecto, es importante resaltar que la defensa y promoción de los derechos humanos es parte prioritaria de la agenda internacional (que también contempla asuntos referidos a la sostenibilidad ambiental, la lucha contra la criminalidad internacional, la paz mundial y el desarrollo de las nuevas tecnologías), por lo que existe un andamiaje legal que el Perú ha contribuido a crear y codificar; y en el que se encuentra incorporado a cabalidad, para promover su interés nacional apegado al poder del multilateralismo. Estos pilares constituyen la seguridad jurídica que exige la legalidad global.

Finalmente, es posible expresar una tercera conclusión referida a la importancia de continuar con una política de Estado – como es el caso de la política exterior – que priorice el respeto y la promoción de los derechos humanos. Cabe resaltar que ello incide en la gobernabilidad y estabilidad del país, lo cual - a su vez - promueve el desarrollo económico que tanto anhela nuestra patria. Esto es lo que el ilustre excanciller peruano Carlos García Bedoya llamaba “la concepción de desarrollo integral de un país”, vale decir, cómo la acción externa puede promover el desarrollo en diferentes ámbitos internos e irradia distintas áreas que componen la vida de un Estado (García Bedoya, p. 98) de ahí la importancia de que la política exterior mantenga coherencia con la defensa de los derechos humanos.

El despliegue internacional del Perú a lo largo de su historia republicana ha demostrado la orientación a integrar espacios multilaterales de cooperación en materia de derechos humanos, siendo inclusive fundador de varios de ellos.

Este comportamiento externo ha repercutido en el ámbito interno mediante la creación o modificación de legislación peruana (ya sea constitucional o de menor rango) dirigida a dar coherencia y a fortalecer a las acciones de la política exterior del Perú.

En ese sentido, y evaluando todos los antecedentes históricos, y acciones del Perú tanto en el frente internacional como interno, confirmamos que la propuesta de retirar al Perú de la Convención Americana de Derechos Humanos y, en consecuencia, de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, resulta discordante con la política de estado peruana permanente de defensa de los derechos humanos.

Por último, parafraseando al escritor y pensador francés, Jacques Atally, autor de “Historia del Futuro”, que Perú vislumbra el horizonte de la modernidad motivado en el acatamiento a los derechos humanos tal como persisten las naciones que perseveran en la cultura fomentada por las Naciones Unidas.

REFERENCIAS

DE CASADEVANTE, Carlos. *Derecho Internacional Humanitario*. Madrid: Dilex, 2011. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=469431>.

DE CASAVEDANTE, Carlos. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Madrid: Dilex, 2003, p. 3.

ESPRONCEDA, Willian. La política exterior: un breve examen teórico. *Universidad de La Habana*, Cuba, v. 70, n. 294, mayo/ago. 2021. Disponible en: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0253-92762022000200006&lng=es&tlng=es

GARCÍA BEDOYA, Carlos. *Política Exterior Peruana*. Teoría y Práctica. Lima: Academia Diplomática del Perú, 1992.

GARCÍA-SAYÁN, Diego. Democracia y derechos humanos. En: NOVAK, Fabián. y GARCÍA, Julio (Org.). *La política exterior peruana en el siglo XXI: agenda y propuestas*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales, 2015, p. 331-346.

GARCÍA, Mayka. *La cooperación internacional para el desarrollo de la Educación Inclusiva*. Algunas contradicciones en el caso España – Latinoamérica. Cádiz: Universidad de Cádiz. 2013. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4335837>.

GOODHART, Michael. *Human Rights: Politics and Practice*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

KEGLEY, Chris.; WITTKOPF, Edmund. *America foreign policy*. Patterns and process. Cambridge: St. Martin Press, 1991.

MARTÍNEZ, Alejandro. Repensar derechos humanos desde la liberación y la descolonialidad. *Revista Direito e Práxis*, n. 13, v. 7, p. 721-749, ene./abr. 2016. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3509/350944882023.pdf>.

MARTÍNEZ, Asier. Enfoque basado en Derechos Humanos en la Cooperación Internacional. Una mirada crítica desde América Latina. *Estudios Latinoamericanos*: Nueva Época, v. 37, n. 64, p. 41-64, ene./jun. 2016. Disponible en: <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rel/article/view/54721>.

MAÚRTUA DE ROMAÑA, Óscar. *Apuntes para la política exterior peruana*. Lima: CIAC Ediciones, 2021.

MAÚRTUA DE ROMAÑA, Óscar. *Derecho internacional y política exterior*. Lima: [s.n.], 1995.

MEJÍA MARTÍNEZ, Leonardo. La paradiplomacia. *Una aproximación a las nuevas teorías*. Oasis, Bogotá, n. 30, p. 145-162, 2019. <https://revistas.uxternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/6088>

NUEVA YORK (Estados Unidos). Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Estado de ratificación de tratados de derechos humanos por país (Perú)*. 2024. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=136&Lang=SP.

PERÚ. Centro Nacional De Planeamiento Estratégico. *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050*. Decreto Supremo N° 103-2022-PCM. Lima: CEPLAN.

PERÚ. Congreso de la República. *Ley 22231 de 1978*. Aprueban Convención Americana sobre Derechos Humanos. Lima: Congreso de la República.

PERÚ. Foro del Acuerdo Nacional. *Acuerdo Nacional 2002*. Disponible en: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/11108.pdf.

PERÚ. Ministerio de Defensa. *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. Lima: Ministerio de Defensa, 2006. Disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/397073/Libro_blanco.pdf.

PERÚ. Ministerio de Educación (MINEDU). *Proyecto Educativo Nacional al 2020*. Lima: Ministerio de Educación, [s.d.].

PERÚ. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS). *Los Derechos Humanos en el Perú: nociones básicas*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, [s.d.]. Disponible en: <https://observatoriorederechoshumanos.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/04/Minjusdh-2013.-Los-derechos-humanos-en-el-Perú.-Nociones-básicas.pdf>.

PRADO, Juan. El impacto de la cooperación internacional en el desarrollo de la democracia y los derechos humanos. *Perfiles latinoamericanos*, v. 33, p. 65-90, ene./jun. 2009. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532009000100003.

RESTREPO, Manuela. La cooperación internacional al desarrollo como herramienta de protección y promoción de los derechos humanos: el caso latinoamericano. *Revista Facultad de Derecho y Ciencia Política*, v. 42, n. 116, p. 271-295, ene./jun. 2012. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=151424089011>.

SALMÓN, Elizabeth. *Introducción al Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2019. Disponible en: <https://www.fondoeditorial.pucp.edu.pe/derecho/883-introduccion-al-sistema-interamericano-de-derechos-humanos.html>.

SOLARI TUDELA, Luis. *Derecho internacional público*. Lima: Studium ediciones, 1982.

SOTO, Luis; HIERRO, Liborio L. Los derechos humanos. Una concepción de la justicia, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2016. *Agora*, n. 2, v. 36, p. 393-399, 2017. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6168601>.

ST JOHN, Ronald. La política exterior peruana en el nuevo milenio: Continuidad y cambio. *Revista del Instituto Riva-Agüero*, n. 2, v. 2, p. 65-119, ene./jul. 2017. Disponible en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/revistaira/article/view/18674/18924>.

TEZANOS, Sandra.; DE LA CUEVA, Andrés. América Latina y el Caribe: Ayuda Oficial al Desarrollo en el Punto de Inflexión del Milenio. *Problemas del Desarrollo*, n. 162, v. 41, p. 45-80, 2010. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4041740.pdf>.

VARGAS, Alfredo. Hacia una protección integral para los defensores(as) de derechos humanos en Colombia. *Vía Iuris*, [s.l.], n. 28, p. 123-142, 2020. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7384282>.

WASHINGTON (Estados Unidos). Banco Mundial (BM). *Un mejor clima para la inversión en beneficio de todos*. [S.l.]: [s.n.], 2005. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/149261468321291234/pdf/305000wdr20051overview1spanish.pdf>.