



Estudios

La denuncia de Venezuela a la Convención Americana sobre Derechos Humanos: su impacto sobre el proceso de fortalecimiento del sistema interamericano de Protección de Derechos Humanos

Por María Cecilia López Hualde¹

1.- Introducción

El pasado 10 de septiembre el continente americano sufrió un grave retroceso en materia de derechos fundamentales al hacerse efectiva la denuncia de la República Bolivariana de Venezuela a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, Convención Americana o Pacto de San José de Costa Rica), instrumento del cual era parte desde el 23 de junio de 1977. Junto con la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana representa el estándar mínimo que debe presidir en materia de derechos humanos en la región y constituye la base normativa central de la acción de los dos órganos que llevan adelante la promoción y protección de los derechos humanos en la OEA: la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos².

La decisión venezolana fue adoptada en el contexto de un proceso de reflexión y debate sobre el funcionamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH o Sistema Interamericano), en el marco del cual la Asamblea General de la OEA le encomendó al Consejo Permanente de dicha organización la conformación de un "Grupo de Trabajo" con el

1 E-mail: mariauhalde@yahoo.com.ar

2 La denuncia de la CADH cuenta con otro lamentable precedente: el 26 de mayo de 1998, Trinidad y Tobago notificó a la Secretaría General de la OEA, su decisión de denunciar la CADH invocando que la dilación del trámite de las peticiones ante la CIDH iniciadas por personas que alegaban la violación al derecho a la vida por haber sido condenadas a la pena capital en un Estado que no ha abolido dicha pena en su legislación interna, podría constituir un "castigo u otro trato inhumano o degradante". Por su parte, el 9 de julio de 1999, Perú procedió a depositar en la Secretaría General de la OEA, el instrumento mediante el cual declaraba retirar la declaración de reconocimiento de la cláusula facultativa de sometimiento a la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Uno de los primeros gestos políticos del nuevo gobierno peruano en el año 2000 fue dejar sin efecto esta decisión y reincorporar al Perú de manera plena al SIDH.

mandato de profundizar la revisión del funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH o Comisión Interamericana), instancia que, como veremos, ha desembocado en la reforma de su Reglamento, políticas y prácticas.

En dicho proceso, han tenido especial protagonismo los Estados agrupados en el ALBA, en particular, Venezuela y Ecuador, quienes cuestionan, centralmente, la supuesta falta de transparencia en la labor de la CIDH, así como labor de la Relatoría sobre Libertad de Expresión, órganos que, según estos actores, constituirían apéndices de los intereses de los Estados Unidos en la OEA. Pero no ha sido sólo la retórica antiimperialista y antinorteamericana la que ha promovido el aludido proceso de reformas (Serbin, 2009). En él han tenido especial calado los graves cuestionamientos dirigidos por Brasil después de que la CIDH dictara medidas cautelares en favor de comunidades indígenas de la Cuenca del Río Xingu, Pará, y ordenara la suspensión inmediata de las obras de construcción de la usina hidroeléctrica de Bello Monte. Con Brasil liderando, se sumaron otros países como Colombia y Perú que cuestionaban su inclusión en el Capítulo IV del Informe Anual de la CIDH destinado a llamar la atención sobre aquellos países en donde se registra un mayor número o gravedad de violaciones a los derechos humanos.

En el presente trabajo nos proponemos analizar el impacto que la decisión venezolana ha tenido en el proceso de reformas del SIDH, donde se ha desencadenado un profundo escrutinio acerca de la labor y alcance de las competencias de uno de sus órganos principales – la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –, considerando un escenario complejo en el cual convergen no sólo los intereses que encarnan los países como Venezuela, Ecuador o Bolivia, aglutinados en el proceso regional del ALBA, que cuestionan el rol de los Estados Unidos en el SIDH, sino también los de países como Brasil, Colombia o Perú, quienes coincidiendo con la destinataria de sus críticas, las formulan a partir de un discurso pragmático y carente de elementos ideologizados, sin cuestionar el rol de los Estados Unidos en la OEA. (Ríos Sierra, 2010).

1. La denuncia de Venezuela a la Convención Americana sobre Derechos Humanos: sus fundamentos

Por disposición del entonces Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías, el entonces Ministro del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, Nicolás Maduro Moros, procedió a denunciar la Convención Americana sobre Derechos Humanos mediante la nota oficial diplomática identificada con el número 125 emanada de su Despacho, presentada ante el Secretario General de la OEA el 10 de septiembre de 2012, a través de la cual informó:

"Por lo anterior, en nombre de mi Gobierno, me permito manifestar la decisión soberana de la República Bolivariana de Venezuela de denunciar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, razón por la cual, a tenor de lo dispuesto en su artículo 78, mucho apreciaré considere la presente nota como la Notificación de Denuncia, para que, a partir del término establecido en la misma, cesen sus efectos internacionales, en cuanto a ella se refie-

re, y la competencia de sus órganos para nuestro país, tanto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”³.

Por Comunicado de Prensa del mismo 10 de septiembre de 2012, el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, lamentó *"la decisión adoptada por el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, de denunciar este instrumento jurídico, uno de los pilares de la normativa legal que ampara la defensa de los derechos humanos en el continente"*⁴.

La notificación de la denuncia a la CADH fue acompañada de un documento en el cual el Gobierno de Venezuela fundamentó su decisión sobre la base de varios cuestionamientos dirigidos, centralmente, a la labor de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,⁵ los que sintetizamos a continuación:

"La parcialidad y la falta de precisión en el estudio de las condiciones que justifican la inclusión de los países en el Capítulo IV del Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en la región".

El Gobierno de Venezuela manifestó que la metodología que utiliza la Comisión Interamericana para realizar un estudio sobre la situación de los derechos humanos en los Estados Miembros incorporados en el Capítulo IV.B de su Informe Anual no proporciona criterios que permitan analizar dicha situación de forma objetiva y universal. El Gobierno de Venezuela destacó que, si bien la Comisión establece los criterios que justifican la inclusión de un Estado en el análisis especial, no describe los parámetros que permitan la exclusión de un país de dicho Capítulo.

"Imprecisión en los términos de las medidas cautelares y peticiones individuales".

A este respecto, el Gobierno de Venezuela señaló que la Comisión Interamericana omite brindar una fundamentación expresa y equitativa en el cumplimiento de lo que señala su Reglamento para el establecimiento de las medidas cautelares, las cuales deberían incluir un análisis concreto para determinar que la situación cumple con los requisitos de gravedad, urgencia y prevención de daños irreparables.

"Plazos de los procedimientos de la Comisión"

En este sentido, el Gobierno de Venezuela afirmó que no existen criterios claros que permitan determinar si efectivamente se han cometido violaciones a la Declaración o a la Convención Americanas cuando un caso ha concluido por falta de trámite, ya sea por falta de información o por pérdida de interés de los peticionarios. Indicó que, mantener los casos abiertos, sin el interés manifiesto de las víctimas, tampoco es de interés de ningún sistema internacional de protección de los derechos humanos pues, los procedimientos abiertos irresueltos afectan la percepción de su capacidad de resolución de conflictos.

3 Ver texto de la "Notificación de Denuncia" de Venezuela y documento anexo titulado: "Fundamentación que sustenta la denuncia de la República Bolivariana de Venezuela de la Convención Americana sobre Derechos Humanos presentada a la Secretaría General de la OEA". Recuperado el 15/11/2013, de:

www.oas.org/dil/esp/Nota_Republica_Bolivariana_Venezuela_al_SG_OEA.PDF.

4 Comunicado de Prensa. C-307/12, del 10/09/2012. Secretario General de la OEA. Recuperado el 15/11/2013, de:

http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-307/12

5 Ídem 2

"La negligencia cómplice del Secretario Ejecutivo Santiago Cantón y el reconocimiento de la Comisión al Golpe de Estado del 11 de abril de 2002 y a las autoridades de facto del régimen golpista".

El Gobierno de Venezuela señaló, a este respecto, que a pocas horas del golpe de Estado del 11 de abril de 2002 se solicitaron medidas cautelares en favor del Presidente Hugo Chávez Frías, a razón de su secuestro y aislamiento. Agregó a ello, que el día 13 de abril de 2002, el Secretario Ejecutivo de la Comisión, Santiago Cantón, remitió una carta a las autoridades golpistas, solicitándole al "Excelentísimo" Ministro de Relaciones Exteriores del gobierno de facto, información sobre el señor "Hugo Chávez Frías", desconociendo de esta manera su investidura como Jefe de Estado de la República Bolivariana de Venezuela y legitimando a las autoridades inconstitucionales y de facto que emanaban del Golpe de Estado.

"La imposibilidad de hacer las reformas necesarias en un Sistema que ha sido profundamente cuestionado por la mayoría abrumadora de los miembros de la OEA".

El Gobierno de Venezuela señaló que la imposibilidad de mejorar el Sistema Interamericano de Derechos Humanos quedó en evidencia durante el 42º período de sesiones de la Asamblea General de la OEA, desarrollada en el mes de junio de 2012, en la ciudad de Cochabamba, Estado Plurinacional de Bolivia, dado que las recomendaciones del "Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", el cual presentó sus conclusiones el 25 de enero de 2012, no habrían sido respaldadas mediante el mandato de una resolución que debía ser adoptada en la citada Asamblea.

Como veremos en los apartados que siguen, los fundamentos argüidos por Venezuela para sustentar la denuncia a la CADH, reseñados *supra*, son consistentes con varios de los cuestionamientos que diferentes Estados o grupos de Estados dirigen a la labor de los órganos de protección del SIDH, en particular, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los que se han canalizado en el llamado "Proceso de Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos" que se está desarrollando en la OEA desde junio de 2011.

2. Efectos jurídicos de la denuncia de Venezuela a la Convención Americana sobre Derechos Humanos

Si bien en ejercicio de su soberanía Venezuela ha procedido a denunciar el Pacto de San José de Costa Rica, como veremos a continuación, ello no tiene por efecto que dicho Estado quede excluido completa y automáticamente del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en tanto conserva su calidad de Estado Miembro de la OEA.

Si bien la denuncia de los tratados en general podría considerarse un acto de gobierno ordinario en las relaciones internacionales, la misma está sujeta a determinadas limitaciones y exclusiones conforme al derecho constitucional y al propio derecho internacional.

En efecto, en términos generales, la denuncia de un tratado internacional es un acto dictado en ejecución directa e inmediata de la Constitución venezolana, toda vez que la *"política y la actuación internacional de la República es una competencia del Poder Público Nacio-*

nal⁶. En este sentido, el Presidente de la República como Jefe de Estado, tiene la atribución constitucional general para celebrar y ratificar los "tratados, convenios o acuerdos internacionales"⁷. También de conformidad con la Constitución venezolana, esta atribución del Presidente de la República requiere para su validez del *refrendo* del Ministro de Relaciones Exteriores⁸, quien en el presente caso, procedió a presentar la denuncia de la CADH ante el Secretario General de la OEA.

Por su parte, la propia Convención Americana regula los requisitos que deberán cumplirse para la denuncia de dicho instrumento convencional. Así, en su artículo 78 dispone que: *"1. Los Estados Partes podrán denunciar esta Convención después de la expiración de un plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor de la misma y mediante un preaviso de un año, notificando al Secretario General de la Organización, quien debe informar a las otras partes"*.

En los términos de la norma transcrita, la denuncia de Venezuela a la CADH se hizo efectiva el 10 de septiembre de 2013, una vez transcurrido el plazo de un año desde el preaviso notificado por el Ministro Popular de Relaciones Exteriores al Secretario General de la OEA. Por ser precisamente un tratado de protección colectiva, esta notificación al Secretario General de la organización, fue informada por él a los demás Estados partes de dicho instrumento.

Respecto de los efectos jurídicos que se derivan de la denuncia a la CADH, debe señalarse, en primer lugar, que en tanto Venezuela conserva la calidad de Estado Miembro de la OEA, queda sujeto a las obligaciones derivadas de la Carta fundacional de dicha organización regional y de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. La Carta de la OEA, en su artículo 51, establece que dicha organización realiza sus fines por medio de varios órganos, entre ellos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En tanto órgano principal de la OEA, la CIDH ejerce su competencia sobre los 35 Estados Miembros de la misma, independientemente de que sean o no parte del Pacto de San José de Costa Rica o de cualquier otro tratado interamericano en materia de derechos humanos (Faúndez Ledesma, 2004).

Por lo expuesto, la CIDH gozará de la facultad de llevar adelante, respecto de Venezuela, todos los mecanismos de protección de derechos humanos que no tengan su base legal en la Convención Americana y que se encuentran regulados en su Reglamento, tales como: visitas *in loco*, audiencias temáticas, informes especiales -ya sea en relación con la situación de los derechos humanos en ese país o con una problemática o grupo vulnerable en particular- así como un análisis de la situación de los derechos humanos en Venezuela que pudiera incorporarse en el Capítulo IV de su Informe Anual, si se dieran las condiciones para ello.

Asimismo, la CIDH conservará la facultad de llevar adelante el mecanismo de denuncias individuales. A ese respecto, deben diferenciarse los hechos que, pudiendo ser constitutivos de violaciones a los derechos humanos, hayan sido perpetrados con anterioridad a la entrada

6 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Art. 156, numeral 1.

7 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Art. 236, numeral 4.

8 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Art. 236.

en vigencia de la denuncia de Venezuela a la CADH, y aquellos que eventualmente se pudieran cometer con posterioridad.

En lo que concierne a los hechos que hayan sido cumplidos con anterioridad a la entrada en vigencia de la denuncia a la Convención Americana, debe señalarse que la misma no tiene por efecto desligar absoluta y automáticamente a Venezuela de las obligaciones contenidas en dicho instrumento internacional. En tales casos, la Comisión y la Corte Interamericanas podrán continuar el trámite procesal de las denuncias y casos pendientes de decisión ante tales órganos e, inclusive, podrán promoverse nuevas peticiones por hechos cometidos antes de esa fecha.

En lo que se refiere a eventuales violaciones a los derechos humanos cometidas con posterioridad al 10 de septiembre de 2013, si bien la denuncia venezolana tendrá como efecto la imposibilidad de aplicar la Convención Americana y de someter dichas denuncias a la instancia jurisdiccional de la Corte Interamericana, la CIDH conservará su competencia para tramitar peticiones individuales, casos y medidas cautelares en las que se aleguen violaciones a la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en tanto los artículos 51 y 52 del Capítulo III de su Reglamento prevén la posibilidad de entablar dicho procedimiento respecto de Estados que no sean parte del Pacto de San José de Costa Rica.

3. El proceso de fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

En junio de 2011, durante la Asamblea General de la OEA que tuvo lugar en San Salvador, los Estados Miembros le encomendaron al Consejo Permanente de dicha organización regional la conformación del denominado *"Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos"*, con el mandato de profundizar la revisión del funcionamiento de la CIDH y preparar un informe con recomendaciones que debían ser entregadas al Consejo Permanente en su primera sesión ordinaria de diciembre de 2011.

Teniendo en cuenta los objetivos de la OEA, en tanto foro hemisférico para el diálogo político y de cooperación entre los Estados, cabe preguntarse si la puesta en marcha del proceso llevado a cabo durante la segunda mitad de 2011 era un asunto prioritario en la agenda temática regional de la organización. Ello, considerando que es la CIDH el órgano de la OEA que goza de mayor prestigio y cuya importancia en la labor de defensa de los derechos humanos es incuestionable en la región y en el mundo (Amato, 2012).

Aunque no era la primera vez que los Estados que conforman la OEA promovían una iniciativa de estas características, en esa oportunidad se daba en un contexto sensible. Por un lado, puede afirmarse que el debate se gestó, en parte, tras una polémica desatada en abril de 2011, después de que la CIDH dictara medidas cautelares en favor de comunidades indígenas de la Cuenca del Río Xingu, Pará, en Brasil, y ordenara la suspensión inmediata de las obras de construcción de la usina hidroeléctrica de Bello Monte. El gobierno carioca reaccionó retirando a su Embajador ante la OEA, a su candidato a integrar la CIDH y no pagó su cuota anual hasta enero de 2012, cuando finalmente canceló la suma de seis millones de dólares que adeudaba para entonces. Con dichos antecedentes, Brasil incidió a fin de que se incluyera la revisión del mecanismo de medidas cautelares como asunto prioritario en la agenda del "Grupo de Trabajo". Esta propuesta encontró gran acogida, porque ya para entonces eran varios los Estados —entre ellos Venezuela— que venían planteando desacuerdos con la CIDH

respecto de los supuestos bajo los cuales debían ser concedidas tales medidas, en particular, cuando estaban dirigidas a proteger derechos colectivos y/o de comunidades (Amato, 2012).

Por otro lado, a la reacción de Brasil deben sumársele las declaraciones públicas del Secretario General de la OEA cuando afirmó públicamente que las medidas cautelares solicitadas por la CIDH a los Estados Miembros no eran de cumplimiento obligatorio, tomando posición sobre un tema altamente sensible, que ha sido objeto de diferentes interpretaciones por parte de los distintos actores del SIDH, en tanto pone en cuestión el alcance de las competencias de la CIDH para dictar este tipo de medidas, considerando que la Convención Americana no contempla de manera expresa esta posibilidad y sólo prevé que el órgano judicial del sistema –la Corte Interamericana– dicte medidas provisionales en casos de extrema gravedad y urgencia.

El Secretario General expresó que las medidas cautelares no *"está[n] contemplada[s] ni en la Convención Americana ni en el Estatuto de la CIDH"*. Esta opinión, tuvo por efecto reforzar las argumentaciones de quienes sostenían que las medidas cautelares, al no tener fuente normativa en el tratado que rige el SIDH, no serían obligatorias.

Las manifestaciones públicas referidas, expresadas por una de las más altas autoridades de la OEA, el Secretario General, con ocasión de las medidas cautelares otorgadas por la CIDH en relación con la construcción de la represa de Belo Monte en Brasil, sin que hubiera sido corregido por ningún Estado, así como sus expresas manifestaciones en el marco del "Grupo de Trabajo" en tal sentido, profundizaron la necesidad del debate en esta materia.

Estos hechos inéditos y la consecuente creación del "Grupo de Trabajo" marcaron el inicio de un proceso de discusiones públicas y privadas que se extendieron durante varios meses y en más de 20 extensas reuniones en la que los Estados presentaron propuestas y negociaron intensamente y que tuvieron un primer desenlace en el informe final con recomendaciones para la CIDH y para los Estados que se presentó en diciembre de 2011 y que fue aprobado por el Consejo Permanente en enero de 2012⁹.

3.A) Ejes centrales de discusión en el "Grupo de Trabajo Especial de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos"

Vamos a analizar, en particular, tres de los ejes centrales del debate que se desarrolló en el seno del "Grupo de Trabajo" dado que reflejan los temas que han sido motivo de cuestionamiento por varios Estados y que, asimismo, constituyen parte esencial de los fundamentos sobre los que Venezuela basó su decisión de denunciar la Convención Americana sobre Derechos Humanos: 1) la facultad de la CIDH para solicitar medidas cautelares a los Estados miembros de la OEA y su alcance jurídico (vinculante); 2) la metodología de la elaboración del Capítulo IV del Informe Anual de la CIDH destinado estudiar la situación de los derechos humanos en los Estados Miembros; y 3) la labor de la Relatoría sobre Libertad de Expresión de la CIDH.

9 Consejo Permanente. OEA/Ser.G. CP/Doc.4675/12. "Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para la consideración del Consejo Permanente". Aprobado por el Consejo Permanente durante la sesión ordinaria celebrada el 25 de enero de 2012.

La facultad de la CIDH para solicitar medidas cautelares a los Estados miembros de la OEA y su alcance jurídico:

El carácter, naturaleza y alcance jurídico (vinculante) de las medidas cautelares solicitadas por la CIDH es cuestionado en varios de los sistemas jurídicos internos de la región y, desde 2008, uno de los temas priorizados por los Estados y por los órganos políticos de la OEA en el marco del diálogo sobre el "Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos".

Considerando que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su art. 62.2, sólo regula la facultad de la Corte Interamericana para dictar medidas provisionales, el debate se ha centrado en torno a si las medidas cautelares son obligatorias, vale decir, vinculantes para los Estados. Se ha dicho que el otorgamiento de medidas cautelares no integra las facultades otorgadas a la CIDH por este instrumento, las que sólo aparecen reguladas en el art. 25 de su Reglamento, razón por la cual no serían vinculantes.

Si bien algunos Estados han desarrollado discursos en los que aluden al reconocimiento de la importancia de la labor desarrollada por la CIDH en lo referente a las medidas cautelares, lo cierto es que esos discursos están encaminados, en su mayoría, a sugerir una especie de concesión voluntaria respecto del mecanismo de protección. Esta actitud conlleva que el acatamiento de las medidas cautelares dependa de coyunturas políticas y, a la vez, sirva de excusa para interferir en la independencia y autonomía de la CIDH, como pudo observarse en el debate suscitado alrededor de esta materia.

La metodología de la elaboración del Capítulo IV del Informe Anual de la CIDH:

La metodología de elaboración del llamado Capítulo IV del Informe Anual de la CIDH es uno de los temas que siempre han estado presentes en la dialéctica que dominó los enfrentamientos entre los Estados y la CIDH. A ningún Estado le gusta aparecer mencionado en este capítulo, destinado a llamar la atención sobre aquellos países en que la Comisión Interamericana registra el mayor número de violaciones a los derechos humanos o aquellos en que las violaciones tienen una magnitud mayor.

En la modificación operada en el Reglamento de la CIDH del año 2009, a solicitud de varios países, como una muestra de transparencia y apertura del trabajo de la Comisión hacia los Estados, se incluyó explícitamente en el texto del art. 59 la necesidad de que el país que vaya a ser incluido dentro del Capítulo IV sea informado previamente de las razones tenidas en cuenta para ello, abriendo la posibilidad de que el gobierno en cuestión presente sus opiniones sobre el contenido del informe.

Sin embargo, esta medida no ha sido suficiente y la disconformidad continúa. En el marco del proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH que estamos analizando, la discusión sobre esta cuestión fue ampliamente dominada por Venezuela, Nicaragua y Colombia, países que solicitaron que la CIDH revisara la metodología y los criterios para la elaboración de este capítulo y que reflexionara sobre la necesidad de mantener este mecanismo

de protección¹⁰. El Gobierno de Venezuela manifestó que la metodología que utiliza la Comisión Interamericana para realizar un estudio sobre la situación de los derechos humanos en los Estados Miembros incorporados en el Capítulo IV.B de su Informe Anual no proporciona criterios que permitan analizar dicha situación de forma objetiva y universal, afirmando que la Comisión se nutre de denuncias imprecisas, en las cuales no se consignan nombres, fechas, lugares, ni relación exacta de los hechos o medios probatorios que acrediten debidamente el objeto de la denuncia. El Gobierno de Venezuela destacó que si bien la Comisión establece los criterios que justifican la inclusión de un Estado en el análisis especial, no describe los parámetros que permitan la exclusión de un país de dicho Capítulo¹¹.

Por su parte, Argentina objetó la posición de este grupo de Estados señalando que: *"En este tema deseo recordar la posición tradicional que siempre ha sostenido mi Gobierno en el sentido que el establecimiento de los criterios para la elaboración de un informe de un país (tal como es el Capítulo IV) surge de las facultades con las que cuenta la CIDH, en el marco de su autonomía e independencia, artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos"*¹².

Como se puede apreciar, las tensiones en torno a este capítulo son evidentes.

La labor de la Relatoría sobre Libertad de Expresión de la CIDH:

En lo que se refiere a la labor de la Relatoría sobre Libertad de Expresión, Ecuador lideró los cuestionamientos en el seno del "Grupo de Trabajo"¹³, país que pidió que se establecieran códigos de conducta para regular las Relatorías¹⁴, que los informes de todas ellas se incluyeran en el Informe Anual de la CIDH como un capítulo único y que la CIDH asignara los recursos financieros que recibe de manera equitativa entre todas las relatorías. Asimismo, Ecuador solicitó que las contribuciones voluntarias de los Estados, los observadores y otros donantes se realizaran sin fines específicos. Tanto ésta como las otras recomendaciones presentadas por Ecuador tenían un claro y único destinatario: la Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH, que se ha mostrado muy activa en denunciar supuestos ataques a la libertad de expresión en este país andino.

10 Ídem 8. Punto IV. Presentación y negociación de Propuestas de los Estados Miembros i. Presentaciones de los Estados Miembros. Colombia.

11 Ídem 8. Punto IV. Presentación y negociación de Propuestas de los Estados Miembros ii. Propuestas de los Estados Miembros. República Bolivariana de Venezuela.

12 Ídem 8. Punto IV. Presentación y negociación de Propuestas de los Estados Miembros i. Presentaciones de los Estados Miembros. Argentina

13 Ídem Punto IV. Presentación y negociación de Propuestas de los Estados Miembros ii. Propuestas de los Estados Miembros. Ecuador

14 En la órbita de la CIDH se han creado ocho Relatorías (Afrodescendientes y Discriminación Racial; Defensoras y Defensores de DDHH; Libertad de Expresión; Mujeres; Niñas, Niños y Adolescentes; Personas Privadas de la Libertad; Pueblos Indígenas, Migrantes; Lesbianas, Gays, Trans, Bisexuales e Intersex; Unidad sobre los Derechos Económicos Sociales y Culturales). Cada una de ellas se encuentra a cargo de alguno/a de los/as Comisionados que integran la CIDH, a excepción de la Relatoría sobre Libertad de Expresión que, si bien opera dentro del marco jurídico de la CIDH, es una oficina de carácter permanente, con estructura operativa propia y con independencia funcional. El o la titular de la Relatoría se elige por concurso público que convoca la CIDH.

En evidente oposición al planteamiento de Ecuador, se escucharon expresiones de apoyo al trabajo de la Relatoría para la Libertad de Expresión así como una manifestación de la mayoría de los Estados de la OEA de que ninguna de las recomendaciones mencionadas podrían ser interpretadas para quitarle independencia y autonomía a la CIDH.

3.B) Consecuencias de las recomendaciones del “Grupo de Trabajo especial de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”

El 13 de diciembre de 2011 el “Grupo de Trabajo” adoptó un Informe que contiene 67 recomendaciones, 53 de las cuales están dirigidas a la CIDH. El Informe fue aprobado por el Consejo Permanente el 25 de enero de 2012 y acogido por la Asamblea General de la OEA el 5 de junio de ese mismo año¹⁵. En ejercicio de las atribuciones conferidas por los artículos 39 de la Convención Americana, 22.2 de su Estatuto y 79 de su Reglamento, y sobre la base de las recomendaciones presentadas por el “Grupo de Trabajo”, a las que sumaron las observaciones de la sociedad civil, de las víctimas, de la academia y otros usuarios del SIDH, la CIDH aprobó una serie de reformas a su Reglamento a través de la Resolución 01/2013 del 18 de marzo de 2013, las cuales entraron en vigencia el 1 de agosto del corriente año.

Si bien no es objeto del presente trabajo realizar un análisis exhaustivo de la reforma al Reglamento de la CIDH citada, nos interesa destacar principalmente las modificaciones a la labor de dicho órgano que habían sido objeto de especial señalamiento en el seno “Grupo de Trabajo” y que integran, asimismo, el núcleo central de los fundamentos referidos en la denuncia de la República Bolivariana Venezuela a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En la reforma a su Reglamento, la CIDH explicitó el fundamento de su competencia para solicitar a un Estado que adopte medidas de protección en favor de personas o grupos de personas que se encuentren en situación de riesgo o para preservar el objeto de una petición o caso pendiente. En este sentido, el artículo 25(1) ha sido modificado para incluir un párrafo en el que la CIDH precisa que las medidas cautelares son adoptadas con base en los artículos 106 de la Carta de la OEA, 41(b) de la CADH, 18(b) del Estatuto de la CIDH y el XIII de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

La CIDH responde así al cuestionamiento de algunos Estados que durante el proceso de reflexión habían puesto en tela de juicio la competencia del órgano para emitir medidas de protección. De ese modo, la CIDH recuerda a los Estados que el carácter vinculante de las medidas emana de la obligación general de garantía de los derechos humanos que tienen en virtud de los compromisos derivados de los tratados interamericanos de derechos humanos, particularmente de la Convención Americana y de la Carta de la OEA.

Como destaca CEJIL, esta posición es consistente con la práctica de otros órganos y tribunales internacionales, que emiten medidas cautelares como parte del mandato que les confieren sus instrumentos fundacionales, para proteger los derechos humanos o preservar el

¹⁵ Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (OEA/Ser.G/GT/SIDH-13/11 rev.13), aprobado por el Consejo Permanente el 25 de enero de 2012 y acogido por la Asamblea General de la OEA el 5 de junio de 2012 (AG/doc.5310/12).

objeto de la *litis* en tanto está pendiente la decisión sobre el fondo. De igual modo, es consistente con la obligación de los Estados de cumplir de buena fe con los tratados internacionales que han suscrito, en base al principio *pacta sunt servanda* (2013).

La CIDH decidió introducir de manera explícita en el párrafo 2 del artículo 25 del Reglamento, definiciones de los criterios de “*gravedad*”, “*urgencia*” y “*daño irreparable*”, los cuales “*considerará*” a efectos de tomar su decisión de otorgamiento de medidas cautelares. Ello, en contraste con la anterior redacción del artículo 25, que señalaba los criterios sin definirlos.

Como parte de la reforma, la CIDH introdujo un nuevo párrafo 7 del artículo 25, detallando los elementos que contendrán las decisiones de otorgamiento, ampliación, modificación y levantamiento de medidas cautelares, a saber: “a. la descripción de la situación y de los beneficiarios; b. la información aportada por el Estado, de contar con ella; c. las consideraciones de la Comisión sobre los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad; d. de ser aplicable, el plazo de vigencia de las medidas cautelares; y e. los votos de los miembros de la Comisión.”

Esta reforma responde a la solicitud de los Estados de que la CIDH, “[funde y motive], jurídica y fácticamente, el otorgamiento, revisión y, en su caso, prórroga o levantamiento de medidas cautelares”.

En el marco del proceso de reflexión, un grupo de Estados consiguió el consenso necesario para realizar una serie de recomendaciones a la CIDH que suponían, prácticamente, la eliminación del Capítulo IV, al proponer su ampliación a la situación de todos los países de la región. De igual manera, algunos Estados manifestaron su disconformidad con el monitoreo sobre un determinado derecho, la libertad de expresión, y propusieron que el Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión fuera incluido en el Informe Anual en un formato que eliminaba el informe especial anual de la Relatoría.

Ante dichas propuestas, la CIDH reformó completamente el artículo 59 de su Reglamento para acomodar algunas de las preocupaciones evidenciadas por los Estados, aunque sigue manteniendo la capacidad de incluir en una sección especial del Informe Anual los “informes especiales” sobre la situación particular de algunos Estados.

En relación a los criterios, metodología y procedimiento determinados para la inclusión de Estados en la sección “B” del Capítulo IV, la Comisión explicita en el nuevo artículo 59 las fuentes de información que empleará así como los criterios que deberá tener en cuenta para adoptar dicha decisión, la cual deberá ser adoptada por la mayoría absoluta de la Comisión, de conformidad con el artículo 18 de su Reglamento.

En lo sustantivo, la reforma del artículo 59, si bien atiende algunas de las preocupaciones de los Estados, mantiene intacta la capacidad de la Comisión de dar seguimiento y denunciar situaciones generales y específicas de vulneración de los derechos humanos en el continente, en cumplimiento de su función.

4. A modo de conclusión

La denuncia del Pacto de San José de Costa Rica por parte de Venezuela representa un grave perjuicio para las víctimas de violaciones a los derechos humanos regulados en dicho tratado internacional, quienes han perdido la posibilidad de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos dicte una sentencia en la que determine la eventual responsabilidad in-

ternacional de dicho Estado por hechos cometidos con posterioridad a la entrada en vigencia de la misma.

Como hemos visto, la denuncia venezolana se ha materializado en el contexto de un proceso de profundo debate respecto del rol de los órganos de protección del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Durante el período 2011 a 2013, la Comisión Interamericana, en particular, fue objeto de duros cuestionamientos, en un escenario político adverso en el que, por diferentes razones, buena parte de los Gobiernos de las Américas formulaban críticas a su actuación de manera individual o a través de sus grupos de afinidad política. Hemos reseñado aquí los señalamientos que encabezaron Venezuela y los Estados aglutinados en el ALBA, como Ecuador y Bolivia, quienes no desaprovecharon la oportunidad para expresar su descontento con el rol de los Estados Unidos en la OEA, apuntando a la Relatoría sobre Libertad de Expresión, a la que señalaban como supuesto apéndice de los intereses norteamericanos. La posición de Brasil no fue menos trascendente, considerando su liderazgo a nivel regional y su rol de mediación entre las potencias mundiales y los Estados periféricos, ejercido a través de un estilo pragmático y carente de elementos ideologizados, sin cuestionar el rol de los Estados Unidos en la OEA (Rocha Valencia – Morales Ruvalcaba, 2008).

Podemos concluir que, en el escenario descripto, la Comisión Interamericana jugó un rol proactivo en el “Proceso de Fortalecimiento del Sistema Interamericano”, que desembocó en la decisión de reformar su Reglamento, políticas y prácticas a través de la Resolución 01/2013. A fin de responder adecuadamente a las preocupaciones gubernamentales, pero sopesando su papel de defensa de los derechos de las víctimas, consideramos que las reformas alcanzadas no afectaron su autonomía e independencia. Se han modificado varios aspectos procesales que han resultado en una regulación más precisa y detallada de su actuación, a la para que en una mayor complejidad del mecanismo de peticiones y casos, así como de las solicitudes de medidas cautelares. Que ello redunde o no en una limitación del acceso de las víctimas al SIDH, dependerá, en gran medida, de los recursos humanos y económicos con los que cuente la CIDH para implementar dichos aspectos de la reforma sin perjudicar los derechos de las víctimas.

Resulta indudable que el SIDH cuenta con una importante legitimidad, originada en su labor de desestabilización de las dictaduras y en su rol de acompañamiento de los procesos de transición a la democracia. En el actual escenario de América Latina, entendemos, siguiendo a Abramovich (2012), que además de la solidez de su jurisprudencia y el desarrollo de su sistema de peticiones individuales, el SIDH debe reforzar su rol político, poniendo la mira en los patrones estructurales que afectan el ejercicio efectivo de los derechos por los sectores subordinados de la población. Para lograrlo deberá resguardar su función subsidiaria de los sistemas de protección nacionales y procurar que sus principios y estándares se incorporen no sólo en la doctrina de los tribunales sino en la orientación general de las leyes y las políticas de los gobiernos.

Abreviaturas y siglas

ALBA Alternativa Bolivariana para las Américas

CADH Convención Americana sobre Derechos Humanos

CIDH Comisión Interamericana de Derechos Humanos

OEA Organización de Estados Americanos

SIDH Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Referencias bibliográficas

Abramovich, V. (2012). "De las violaciones masivas a los patrones estructurales: nuevos enfoques y clásicas tensiones en el sistema interamericano de derechos humanos". *Revista de la Fundación para el Debido Proceso. Aportes DPLF. Washington, D.C. Número 16, Año 5*, p. 25, p.29.

Amato, V. (2012). "Una mirada al proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos". *Revista de la Fundación para el Debido Proceso. Aportes DPLF. Washington, D.C. Número 16, Año 5*, p. 5.

Ayala Corao, C. (2012). "*Inconstitucionalidad de la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por Venezuela*". Estudios Constitucionales. Centro de Estudios Constitucionales de Chile. Universidad de Talca. Volumen 10, N° 2, pp. 643 – 682.

CEJIL (2013). "Apuntes sobre las reformas al Reglamento de la Comisión Interamericana de DD.HH.: Cambios derivados del Proceso de Reflexión 2011-2013". *Documento de Coyuntura N° 8. Center for Justice and International Law – CEJIL. Buenos Aires*, p. 64.

Faúndez Ledesma, H. (2004). "*El Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*". San José, Costa Rica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 3 ed, p. 49.

Monzón, L.M. (2012). "Reflexiones para el debate: las medidas cautelares". *Revista de la Fundación para el Debido Proceso. Aportes DPLF. Washington, D.C. Número 16, Año 5*.

Ramírez, L. (2012). "Estados con problemas: el Capítulo IV del Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos". *Revista de la Fundación para el Debido Proceso. Aportes DPLF. Washington, D.C. Número 16, Año 5, marzo de 2012*.

Ríos Sierra, J. (2011). "UNASUR a la Confluencia de dos liderazgos de Signo Dispar: Brasil y Venezuela". *Revista Reflexión Política. Colombia. Año 13, N° 24. ISSN 0124-0781. IEP – UNAB*, p. 52.

Rocha Valencia, A. & Morales Ruvalcaba, D.E. (2008). "*El Sistema Político Internacional de Post-Guerra Fría y el rol de las potencias regionales mediadoras. Los casos de Brasil y México*". Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad, México, Vol. XV No. 43, p. 23.

Serbin, A. (2009). "América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la UNASUR la alternativa?". *Revista Nueva Sociedad. N° 219. Buenos Aires*, p. 148.