

La tensión entre los polos institucional y relacional en el debate actual sobre el “fortalecimiento” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comentarios con motivo de la XLII Asamblea General de la OEA

Björn Arp

I. INTRODUCCIÓN

El 20 de marzo de 2012, un día después del inicio del cxliv período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Go-

RESUMEN

La tensión entre los polos institucional y relacional en el debate actual sobre el “fortalecimiento” de la comisión interamericana de derechos humanos. Comentarios con motivo de la XLII Asamblea General de la OEA

El artículo analiza las más recientes críticas al sistema interamericano de derechos humanos proferidas por Ecuador y Venezuela, y que en 2011 han desencadenado el proceso de “fortalecimiento” del sistema. Se ponen de relieve las distintas iniciativas de dichos Estados en relación con este tema: cambio de las reglas de funcionamiento de la Comisión para amoldarse a sus intereses; creación de un nuevo mecanismo latinoamericano de derechos humanos; y la simple denuncia de los tratados interamericanos en vigor. El estudio concluye que ninguna de estas tres opciones es viable para Ecuador, Venezuela o alguno de sus Estados seguidores, y, además, formula propuestas para contrarrestar sus fuertes críticas, que por sí son objetivamente infundadas. Estas propuestas se refieren al aumento significativo de las contribuciones voluntarias al presupuesto de la CIDH, la expresión más clara de apoyo al sistema interamericano, y un mayor respaldo a la CIDH por parte de las demás instituciones interamericanas.

PALABRAS CLAVE: sistema interamericano de derechos humanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Estados del ALBA, eficacia del Derecho Internacional, denuncia de un tratado internacional, Organización de Estados Americanos.

ABSTRACT

The tension between institutionalized cooperation and inter-governmentalism in the current debate on the “strengthening” of the Inter-american Human Rights Commission. Comments on the occasion of the 42nd General Assembly of the OAS

This article analyzes the most recent criticisms of the Inter-American human rights system on the part of Ecuador and Venezuela, which have triggered the process of “strengthening” the system since 2011. It highlights the different initiatives of said states in relation to this topic: change in the operating rules of the Commission to adjust to their interests; creation of a new Latin American human rights mechanism; and the simple denunciation of the Inter-American treaties presently in force. The study concludes that none of these three options is viable for Ecuador, Venezuela or any of the member states and, furthermore, it formulates proposals to offset the strong criticisms, which in themselves are objectively unfounded. These proposals refer to the significant increase in voluntary contributions to the IHRC, the clearest expression of support for the Inter-American system, and major backing for the IHRC on the part of the other Inter-American institutions.

KEY WORDS: Inter-American human rights system, Inter-American Human Rights Commission, ALBA member states, effectiveness of international law, denunciation of an international treaty, Organization of American States.

RESUMO

A tensão entre a cooperação institucionalizada e a intergovernamentalidade no debate atual sobre o “fortalecimento” da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Comentários com motivo da 42ª Assembleia Geral da OEA

O artigo analisa as mais recentes críticas ao sistema interamericano de direitos humanos proferidas pelo Equador e Venezuela, e que em 2011 desencadeou o processo de “fortalecimento” do sistema. Destacam-se as diferentes iniciativas desses Estados com relação ao tema: mudança das regras de funcionamento da Comissão para se ajustar a seus interesses; criação de um novo mecanismo latino-americano de direitos humanos; e a simples denúncia dos tratados interamericanos em vigor. O estudo conclui que nenhuma dessas três opções é viável para o Equador, Venezuela ou para algum de seus Estados seguidores; além disso, formula propostas para neutralizar suas fortes críticas, que por si só são objetivamente infundadas. Essas propostas se referem ao aumento significativo das contribuições voluntárias ao orçamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), a expressão mais clara de apoio ao sistema interamericano, e um maior respaldo à CIDH por parte das demais instituições interamericanas.

PALAVRAS CHAVE: sistema interamericano de direitos humanos, Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Estados da Alba, eficácia do Direito Internacional, denúncia de um tratado internacional, Organização de Estados Americanos.

* Profesor Ayudante Doctor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales Universidad de Alcalá.
Correo-e: barp@aparicioarp.com

CORREO IMPRESO: Facultad de Derecho
c/ Libreros, 27 E-28801 Alcalá de Henares
(Madrid) España/Spain.

Björn Arp. 2012. La tensión entre los polos institucional y relacional en el debate actual sobre el “fortalecimiento” de la comisión interamericana de derechos humanos. Comentarios con motivo de la XLII Asamblea General de la OEA. *Nova et Vetera* 21 (65): 81-92.

Recibido: julio de 2012 / Aprobado: noviembre de 2012

bierno ecuatoriano anunció la creación de una “nueva arquitectura latinoamericana de derechos humanos”, en clara alusión a su oposición al trabajo que realiza la CIDH (Ecuador, 2012). Poco después, el 1º de mayo, Hugo Chávez anunció la retirada ‘inmediata’ de la Comisión Interamericana (Hugo Chávez propone..., 2012). Durante la XLII Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), celebrada en Cochabamba (Bolivia) los días 3 a 5 de junio de 2012, ambos Estados unieron filas con Bolivia y Nicaragua para arremeter una larga lista de críticas contra la CIDH y reiteraron su intento, ahora común, de salir del sistema interamericano y de crear su propio mecanismo latinoamericano de protección de los derechos humanos.

La propuesta de creación de un nuevo mecanismo de derechos humanos parece un renovado intento de desinstitucionalizar la CIDH y profundizar en la progresiva fragmentación a que parece abocada Latinoamérica desde el cambio de siglo. Al mismo tiempo, y a la vista de las implicaciones jurídicas y políticas del debate suscitado por esta propuesta, puede también ser una extraordinaria oportunidad para que el sistema interamericano reafirme su capacidad de liderar la protección de los derechos humanos en el hemisferio, resistiendo a la propuesta de los Estados de la ‘Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América’ (ALBA). Por esto es conveniente analizar estos recientes eventos a la luz de la tensión entre el polo institucional y el polo relacional, es decir, entre la cooperación institucionalizada entre los Estados, por una parte, y la simple yuxtaposición de las relaciones bilaterales de los Estados. Los actores involucrados en esta tensión tienen por delante en los próximos meses el reto de administrar con destreza y firmeza esta crisis institucional.

El presente artículo comienza exponiendo los elementos esenciales del sistema interamericano, que ha sobrevivido a regímenes políticos de extrema derecha y de extrema izquierda en el hemisferio, y se exponen los antecedentes del actual proceso de fortalecimiento del sistema (apartado II). A continuación, el trabajo analiza las principales opciones disponibles para los Estados que quieran sustraer a sus ciudadanos de la protección internacional de sus derechos humanos

(apartado III). El artículo termina con unas conclusiones sobre los efectos que, desde una perspectiva del derecho internacional, tienen las conductas de los Estados con regímenes populistas en el hemisferio, así como cuáles pueden ser las respuestas de los demás Estados latinoamericanos y de la propia OEA (apartado IV).

II. EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS: UN BREVE ESBOZO

El sistema interamericano de protección de los derechos humanos es un subsistema regional de protección constituido a partir de dos tratados: la Carta de la OEA, adoptada en Bogotá en 1948, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), adoptada en San José de Costa Rica en 1969.

Los Estados miembros de la OEA crearon la CIDH en 1960 para supervisar el cumplimiento e interpretar las obligaciones internacionales contraídas en materia de derechos humanos por parte de los Estados miembros de la OEA (art. 106 de la Carta de la OEA). La Carta de la OEA había dado lugar, ya que en el año 1948, a la adopción de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Posteriormente, esta declaración inspiró la adopción de la Convención Americana, que codificó los derechos humanos susceptibles de ser protegidos por un tribunal internacional con competencia sobre situaciones individuales de violación de derechos humanos. Este tribunal es la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

La Declaración y la Convención Americanas y el sistema de protección que supervisa su aplicación por los Estados se insertan en un complejo régimen jurídico que en el continente americano regula los derechos humanos, protege las instituciones democráticas y garantiza la seguridad jurídica. Además, existen otras organizaciones internacionales e instrumentos internacionales que reconocen el valor universal de los derechos humanos consagrados en la Convención y los demás instrumentos interamericanos en vigor.

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

El artículo 106 de la Carta de la OEA reconoce a la CIDH como un órgano principal y autónomo de la organización. La comisión había sido creada en 1960. La CIDH se compone de siete miembros independientes, expertos en derechos humanos, que no representan a ningún Estado y que son elegidos por la Asamblea General de la OEA (art. 2 del Estatuto de la CIDH). Mientras que los comisionados solo celebran tres sesiones ordinarias al año, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión tiene naturaleza permanente y su sede se encuentra en Washington D.C., Estados Unidos.

La Comisión tiene la función general de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en las Américas. El Estatuto de la Comisión establece las funciones y las atribuciones de dicho organismo, distinguiendo sus atribuciones respecto de los Estados partes en la Convención Americana de aquellas referidas a los Estados miembros de la Organización que no son partes en esta Convención (arts. 18, 19 y 20 del Estatuto de la Comisión). A estos últimos Estados, la Comisión aplica la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

En cumplimiento de su mandato estatutario, la Comisión desarrolla diversas competencias para la promoción y protección de los derechos humanos. En la práctica, la función más visible y eficaz para la protección de los derechos humanos es el estudio y tramitación de peticiones individuales en que las propias víctimas alegan violaciones de derechos humanos, tanto respecto de Estados miembros de la OEA que han ratificado la Convención Americana, como de aquellos Estados que aún no la han ratificado. Al término del estudio de una petición individual, la Comisión o el Estado afectado la pueden someter a la Corte IDH si versa sobre una violación atribuible a un Estado parte en la Convención Americana y que ha reconocido la jurisdicción de esta corte (art. 61.1 de la CADH). Con el fin de proteger al objeto del proceso, la Comisión puede dictar medidas cautelares a la atención de los Estados.

2. La Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte IDH fue instalada en 1979 en virtud de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 52-69 de la CADH). De ahí que técnicamente no es un órgano (ni principal ni subsidiario) de la OEA, aunque mantiene estrechas relaciones con esta. La Corte IDH tiene su sede en San José (Costa Rica) y está compuesta por siete jueces elegidos a título personal, provenientes de los Estados miembros de la OEA (art. 4º del Estatuto de la Corte IDH). La Corte tiene como objetivo aplicar e interpretar la Convención Americana y otros tratados interamericanos de derechos humanos ratificados por los Estados (art. 62.3 de la CADH y art. 1º del Estatuto de la Corte). Para cumplir este objetivo general, la Corte tiene dos funciones: una contenciosa y otra consultiva.

En cuanto a la función contenciosa, solo la Comisión y los Estados partes en la Convención Americana que hubieren reconocido la competencia de la Corte pueden someter a su decisión una demanda por un caso individual relativo a la interpretación y aplicación de la Convención Americana. Para ello, es necesario que se haya terminado el procedimiento ante la Comisión. En ejercicio de su función judicial contenciosa, la Corte adopta sentencias jurídicamente vinculantes para los Estados (art. 68.1 de la CADH) y además puede adoptar medidas provisionales para proteger al objeto del proceso.

La función consultiva de la Corte está prevista en el artículo 64 de la Convención Americana. Cualquier Estado miembro de la OEA puede consultar a la Corte acerca de la interpretación de la Convención Americana o de otros tratados interamericanos sobre protección de los derechos humanos (art. 64.1 de la CADH). También los órganos enumerados en el artículo 53 de la Carta de la OEA tienen este derecho de consulta. La Corte puede también, a solicitud de cualquier Estado miembro de la OEA, emitir una opinión sobre la compatibilidad entre sus leyes internas y los tratados sobre protección de los derechos humanos en los Estados americanos (art. 64.2 de la CADH).

3. Los procesos de fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos

Desde los primeros años de funcionamiento de la Comisión Interamericana, y posteriormente también de la Corte, los Estados miembros han tratado de desarrollar progresivamente las funciones de ambos órganos. En la práctica, todos los procedimientos de fortalecimiento han contribuido a mejorar el funcionamiento del sistema, aun cuando a veces los Estados iniciadores de los respectivos procesos de fortalecimiento perseguían más bien debilitar al sistema.

Desde el año 2000 se han producido cuatro procesos de fortalecimiento de la Comisión, protagonizados por el diálogo entre la Asamblea General de la OEA y la Comisión. Una vez que se habían suscitado los temas objeto de mejora en el sistema, la Comisión procedió a modificar, mediante una decisión autónoma, su reglamento, que es el instrumento jurídico que recoge las normas de procedimiento.

Desde el término de la última reforma del reglamento de la Comisión, en noviembre de 2009, la Comisión ha continuado evaluando críticamente sus procedimientos, iniciándose a partir de los albores de 2011 un nuevo 'proceso de fortalecimiento'. En esta evaluación, la Comisión ha recibido el apoyo de los Estados miembros del sistema, representados en el Consejo Permanente de la OEA. Para encauzar institucionalmente la reflexión, el Consejo Permanente creó el "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". Este grupo de trabajo adoptó su informe final en diciembre de 2011, pasando a la Asamblea General de junio de 2012 la tarea de tomar en cuenta sus recomendaciones para adoptar las resoluciones adecuadas, con el fin de orientar las modificaciones del reglamento de la Comisión.

III. LAS OPCIONES A DEBATE: ENTRE FORTALECIMIENTO Y ABANDONO DEL SISTEMA INTERAMERICANO

1. El fortalecimiento del sistema existente: un debate abierto y permanente

Enlazando con la discusión sobre el fortalecimiento del sistema interamericano, la XLII Asamblea Gene-

ral endosó el informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que había aprobado el Consejo Permanente en enero de 2012 (OEA/Ser.G/CP/doc.4675/12, de 25 de enero de 2012). No obstante, en vista de que los Estados no lograron un consenso sobre el alcance y modalidades de las reformas previstas para la Comisión, la resolución de la Asamblea General fue muy escueta (Res. 2761, 2012). Ni siquiera contiene un preámbulo, tal como viene siendo habitual en las resoluciones de la Asamblea. La resolución, en última instancia, devuelve el tema al Consejo Permanente, pidiéndole que en el plazo de seis meses, o a más tardar en el primer trimestre de 2013, dichas propuestas se pongan a la consideración de una Asamblea General (OEA posterga..., 2012). Esta Asamblea General tiene lugar en Washington, D. C., el 22 de marzo de 2013.

El único Estado que formuló un comentario público sobre esta resolución fue Estados Unidos, que expresó su cautela ante las recomendaciones del grupo de trabajo. El texto de la nota de Estados Unidos es el siguiente:

Estados Unidos no bloqueará el consenso sobre esta resolución. Estados Unidos apoya un diálogo abierto y constructivo sobre la manera de fortalecer el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). [...] Las recomendaciones adoptadas por el Consejo Permanente el 25 de enero de 2012 no son obligatorias y con respecto a las recomendaciones dirigidas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ("la Comisión"), sigue concerniendo a la Comisión implementarlas, según sea conveniente, de tal manera que se fortalezca su labor. No se debe emprender ningún esfuerzo para intentar forzar la implementación de estas recomendaciones no obligatorias. [...].

En su intervención ante la Asamblea General para presentar el informe anual de la Comisión correspondiente al año 2011, el presidente de la Comisión Interamericana, José de Jesús Orozco Henríquez, indicó que el fundamento de la actuación de la Comisión es "su autonomía e independencia" (discurso del Presidente José de Jesús Orozco Henríquez..., 2012). El comisionado reconoció que el sistema interamericano

se encuentra en un momento crítico y que “lo que está en juego, y que nadie tenga dudas, es el patrimonio que los Estados miembros, la sociedad civil y los órganos interamericanos hemos construido para que las nuevas generaciones en el Hemisferio puedan gozar de sus derechos” (discurso del presidente José de Jesús Orozco Henríquez..., 2012).

Incluso el secretario general de la OEA, José Miguel Insulza, quien durante los meses anteriores a la Asamblea General había mantenido una posición ambigua ante los ataques contra el sistema interamericano proferidos por Ecuador y Venezuela, abrió la Asamblea General el 3 de junio de 2012 resumiendo los principales retos que tiene por delante el sistema interamericano:

- a) queremos un sistema integral y universal del cual formen parte todos los países miembros de la OEA; ya lo son todos con relación a la Comisión, que está en la Carta de la OEA, pero no respecto de la Corte, que depende de la Convención Americana que no ha sido ratificada por varios países. Obtener la adhesión de todos los países al sistema es pues un objetivo que compartimos; b) queremos también un sistema en que los países miembros respeten las recomendaciones de la Comisión y acaten las decisiones obligatorias de la Corte; c) queremos un sistema mejor dotado de recursos, en condiciones de actuar con rapidez ante las crecientes demandas que se le plantean; y d) estamos convencidos de que, para ser eficaces, los órganos del sistema deben gozar de plena autonomía en la adopción de sus resoluciones.

Durante las sesiones de la Asamblea, el secretario afirmó que la Comisión y la Corte son “algunas de las instituciones más brillantes que tiene esta Organización” (XLII Asamblea General..., 2012). Continuó afirmando que “[s]i no lo estimara así, ciertamente no hablaría de fortalecerla. Hemos tenido algunas discrepancias, yo mismo las he tenido, pero creo que realmente tenemos un sistema interamericano de derechos humanos sin el cual la OEA no podría ser” (XLII Asamblea General..., 2012). El secretario general agregó que la CIDH “se ha ganado un prestigio muy merecido a lo largo de los años y ojalá que el calor de la discusión no nos lleve a dañar esa ins-

titución tan importante que tenemos para nosotros” (XLII Asamblea General..., 2012).

Estas afirmaciones, que coincidían con lo expresado también por numerosos Estados miembros de la OEA, confirman la relativamente buena salud del sistema interamericano, aun a pesar de las fuerzas centrífugas de los Estados del ALBA.

En este escenario, algunos Estados incluso advirtieron que la primera medida necesaria para fortalecer el sistema interamericano es aumentar el presupuesto de la Comisión Interamericana. Al calor de las discusiones que precedían a la Asamblea General, Estados Unidos había anunciado el aumento de su aportación directa y voluntaria a la Comisión Interamericana. La Comisión recibió en 2011 algo más de 4,6 millones de dólares del presupuesto de la OEA y más de 5 millones de dólares de donantes externos. De esos 5 millones, Estados Unidos aportó la mayor parte (un 30%), seguido por España (21%), que es observador permanente de la OEA. El anuncio estadounidense del aumento de la ayuda financiera se produjo al calor de la publicación de las recomendaciones sobre el sistema interamericano de derechos humanos del grupo de trabajo del Consejo Permanente. Estas recomendaciones pretendían limitar la autonomía de la Comisión y, en particular, la de su Relatoría para la Libertad de Expresión a raíz de dictámenes críticos contra los gobiernos de Estados tales como Venezuela y Ecuador (EE.UU. aumentará financiación..., 2012).

2. La creación de una ‘nueva arquitectura’ de derechos humanos: la propuesta de Ecuador

A. La propuesta de Ecuador de crear una ‘nueva arquitectura’

El 20 de marzo de 2012, el presidente de Ecuador, Rafael Correa, anunció a través de su Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración una reunión de expertos cuyo objetivo sería reflexionar sobre una nueva ‘arquitectura hemisférica de derechos humanos’ (Ecuador, 2012). Estos expertos eran cinco activistas políticos que desde distintas perspectivas han tenido alguna experiencia en materia de derechos humanos. Estas personas eran calificadas de ‘solidarias’ (Ecuador, 2012) con Ecuador por las críticas recibidas de la CIDH, y desde esta perspectiva debían aportar

“conceptos, definiciones y experiencias respecto a la creación de un nuevo sistema regional de derechos humanos en el continente” (Ecuador, 2012).

Las críticas que movían a Ecuador a sugerir la creación de un mecanismo completamente nuevo fueron esencialmente las medidas cautelares en el caso *El Universo* (medida cautelar MC 406/11, otorgada el 21 de febrero de 2012). Poco después, el 9 de marzo de 2012, la CIDH levantó estas medidas cautelares y archivó el expediente después de recibir una comunicación de fecha 29 de febrero de 2012 mediante la cual los solicitantes requerían dicho levantamiento en vista de que habían cesado las causas de urgencia inmediata que las motivaron. De hecho, a consecuencia de la medida cautelar de la Comisión, Rafael Correa había desistido de su millonaria pretensión contra los periodistas que habían publicado un libro crítico sobre él y su hermano.

El descontento de Rafael Correa con el sistema de derechos humanos existente se vio reflejado también en su carta abierta al presidente de Colombia para excusar su ausencia en la VI Cumbre de las Américas el 14 y 15 de abril de 2012. En esta carta, Rafael Correa reiteró su apreciación de que “todavía existen demasiados abismos por superar”, entre los que incluye la “profunda transformación del sistema interamericano de derechos humanos” (Carta, 2012).

El 22 de marzo de 2012 tuvo lugar en Quito la anunciada reunión o seminario sobre esta materia, en la que se pretendían perfilar los elementos del nuevo mecanismo. El seminario no llevó a resultados concretos en relación con la creación de esta ‘nueva arquitectura’ de derechos humanos, aunque una de las asistentes, Estela de Carlotto, destacó al término del seminario que las épocas han cambiado y se ha avanzado mucho en cuanto al reconocimiento y protección de derechos humanos en América Latina. En ese sentido, puntualizó la existencia de gobiernos democráticos y progresistas como el de Hugo Chávez en Venezuela, Lula Da Silva (expresidente) y Dilma Rousseff en Brasil, Cristina Fernández en Argentina, Evo Morales en Bolivia, Fernando Lugo en Paraguay y José Mujica en el Uruguay (Expertos internacionales..., 2012).

Esta afirmación confirma una observación que se repite una y otra vez cuando en Latinoamérica se habla de derechos humanos: se confunde la política con el derecho. Esta concepción lleva a que los derechos humanos sean nada más que una herramienta de discurso político, sin contenido real, de los respectivos gobiernos. Con la propuesta de creación de una ‘nueva arquitectura latinoamericana’, Ecuador no solo pone al servicio del discurso político los derechos humanos, sino también los mecanismos internacionales que los aplican.

El desarrollo de la iniciativa ecuatoriana no fue continuado después de la reunión del grupo de expertos ante la evidencia de la colosal tarea que estos Estados tendrían por delante, la falta de recursos y dificultades jurídicas de toda clase. Solo se revelaron los ejes fundamentales de la propuesta, que pueden resumirse en los siguientes tres puntos:

1. *Limitación de la libertad de prensa*: en vista del descontento de Rafael Correa con los medios de comunicación, se proponía incorporar en el nuevo mecanismo reglas que permitirían limitar la libertad de expresión para todos aquellos que critiquen a los mandatarios de los Estados participantes en el sistema.

2. *Cambio paradigmático de la ‘concepción liberal’ de los derechos humanos hacia una concepción centrada en valores comunitarios*: se señala en la documentación disponible sobre la materia que el nuevo mecanismo se centraría en las “actuales necesidades y realidades de los pueblos, y no [...] la concepción liberal, que no han sido modificadas en décadas” (Ecuador, 2012). Esto parece implicar que la ‘nueva arquitectura’ regularía los derechos económicos, sociales y culturales, pero no los derechos civiles y políticos. Estos últimos habían sido tildados, especialmente por la doctrina jurídica soviética, de derechos ‘liberales’. Reducir la validez de los derechos civiles y políticos implicaría una aproximación hacia ideas comunitarias de los derechos humanos, en donde prevalece el interés de la comunidad por encima de la protección del individuo.

3. *Restricción geográfica del mecanismo a los Estados ‘latinoamericanos’*: el propio título de la iniciativa de Rafael Correa hablaba de “nueva arquitectura latinoamericana”. Con ello se describía con claridad el ámbito geográfico de aplicación del nuevo mecanis-

mo, que excluía a los Estados del Caribe y a América del Norte.

Estos puntos también inspiraban las propuestas de modificación que Ecuador y otros Estados con los que ha consultado al respecto han propuesto para el sistema interamericano en los debates sobre el fortalecimiento de la CIDH. En concreto, las propuestas presentadas por Ecuador y otros países del ALBA eran esencialmente cambios en materia de medidas cautelares y de financiación. Los cambios propuestos para las medidas cautelares perseguían restringir la libertad de la Comisión de adoptar estas medidas de protección urgente (Informe del Grupo Especial de Reflexión..., 2011, 10-12), y las propuestas relacionadas con la financiación se referían a restringir las fuentes de financiamiento extrarregionales a la CIDH, evitando que los Estados donantes, que no suelen ser los latinoamericanos, puedan dirigir sus contribuciones a determinados programas o iniciativas de la Comisión (Informe del Grupo Especial de Reflexión..., 2011, 16-17). Ecuador, en particular, criticaba a la relatora para la libertad de expresión por lo que intentaba limitar su presupuesto a través de estas propuestas.

B. Falta de transparencia en la creación del nuevo mecanismo

El Gobierno de Ecuador inició este proceso de creación del nuevo mecanismo a espaldas de la sociedad civil. No existía transparencia acerca de qué Estados apoyaban este proceso ni de qué personas estaban directamente involucradas. Parece que en los primeros momentos solo Ecuador apoyaba públicamente la creación de esta nueva arquitectura hemisférica. No obstante, a juzgar por la composición del grupo de personas que asesoraban a Rafael Correa en los detalles operativos del mecanismo, parece que Argentina, Bolivia, Chile y Venezuela podrían haber estado simpatizando con este nuevo mecanismo, aunque los miembros del referido grupo no actuaban en representación oficial de dichos Estados. La falta de un sitio web y de documentos explicativos sobre este mecanismo tampoco ayudaban a entenderlo.

En la composición del grupo de personas a cargo de elaborar los detalles de este nuevo mecanismo podían observarse conflictos de intereses de algunos miem-

bros, los que solo incrementaron la falta de legitimidad de este grupo de personas. En concreto, se trataba de la representante venezolana Luz Patricia Mejía Herrera y del representante boliviano Sacha Llorentti.

Sacha Llorentti, como ministro de Gobierno en el gabinete de Evo Morales en septiembre y octubre de 2011, dio instrucciones a la policía de reprimir brutalmente una marcha pacífica de indígenas bolivianos que se manifestaban contra la construcción de una carretera a través de su territorio originario que sirviera intereses de cocaleros y traficantes de la hoja de coca. Ante la iniciación de diversas actuaciones judiciales contra él en Bolivia, Llorentti se vio obligado a dimitir de su cargo ministerial (Objetan participación de Llorentti..., 2012).

Durante aquel incidente con los indígenas en Bolivia, la relatora para las peticiones individuales y de medidas cautelares para Bolivia en la CIDH era la comisionada venezolana Luz Patricia Mejía Herrera. La CIDH en aquel momento no adoptó medidas cautelares, sino solo un comunicado de prensa. La Comisión, que en este caso estaba representada por la comisionada Luz Patricia Mejía, adoptó esta decisión a pesar de la existencia de un grave riesgo para los pueblos indígenas que estaban marchando hacia La Paz, en medio de amenazas y hostigamientos del gobierno de Evo Morales y Sacha Llorentti. Luz Patricia Mejía Herrera actuó más como agente del presidente Hugo Chávez, que le había encargado proteger a los países del ALBA y de deshacerse del secretario ejecutivo de la CIDH, Santiago Cantón. El mandato de Mejía Herrera en la CIDH terminó el 31 de diciembre de 2011. En vista de estos antecedentes, no sorprende que Llorentti y Mejía Herrera se volvieran a encontrar en el 'grupo de personas' establecido en marzo de 2012 para reflexionar sobre el nuevo mecanismo de derechos humanos. Estas coincidencias contradicen abiertamente cualquier norma ética para altos cargos, especialmente en el ámbito de instituciones que protegen los derechos humanos. En vista del papel que la comisionada Luz Patricia Mejía Herrera ha jugado en relación con los casos de Bolivia y Ecuador, parece insólito que tres meses después de haber terminado sus servicios para la CIDH apa-

rezca como integrante de un ‘grupo de personas’ que diseñaron un nuevo mecanismo de derechos humanos que sustituyera al existente, para el que ella misma ha trabajado durante cuatro años.

Llorentti no se resistió a las críticas en la prensa sobre su participación en esta actividad, y no acudió a la invitación al seminario sobre la ‘nueva arquitectura’ el 22 de marzo en Ecuador. Mejía Herrera sí acudió a la cita. Los ejemplos de Llorentti y Mejía Herrera demuestran que la iniciativa de Rafael Correa carecía de legitimidad, y esto puede ser una de las razones por las que se ha abandonado esta iniciativa.

3. La ‘salida’ del sistema interamericano: el camino seguido por Venezuela

A. El planteamiento de una ‘salida’ del sistema

De manera paralela a la discusión sobre la creación de un nuevo mecanismo de derechos humanos en Latinoamérica, algunos Estados del grupo del ALBA han afirmado que su deseo es ‘salir’ del sistema interamericano. En efecto, en años recientes, Ecuador, Venezuela y Bolivia ya han denunciado algunos tratados internacionales que los obligaban a prestaciones a favor de las personas que se encontraban bajo su soberanía. Los tres Estados son los únicos que han denunciado el Convenio sobre arreglo de diferencias relativas a inversiones entre Estados y nacionales de otros Estados de 1965 (Convenio CIADI). Bolivia ha denunciado la Convención Única de Estupefacientes de Naciones Unidas de 1961, y ha vuelto a acceder con una reserva que legitima la producción y el consumo de la hoja de coca.

La opción de la salida del mecanismo interamericano de derechos humanos fue abiertamente planteada y discutida por los representantes de los Estados miembros de la OEA reunidos en la XLII Asamblea General de la OEA. Fueron, en particular, los gobiernos de Bolivia, Ecuador y Venezuela los que acusaron a la Comisión Interamericana de defender intereses políticos y económicos contrarios a sus Estados, e intentaron iniciar una campaña para recortar sus poderes (Gobiernos izquierdistas..., 2012). Este ataque contra la Comisión se produjo después de que ya lo anunciara Hugo Chávez en mayo de 2012, en un momento especial en Venezuela, apenas unos me-

ses antes de unas reñidas elecciones generales (Venezuela denunciará..., 2012). Por la parte ecuatoriana, la crítica se dirigía a que, en opinión de Rafael Correa, la Comisión defendía la “libertad de extorsión del periodismo”, lo que le llevó a pedir urgentes reformas que acabaran con “su espíritu de ONG” que servía a corporaciones (Gobiernos izquierdistas..., 2012).

Las críticas del embajador de Venezuela ante la OEA, Roy Chaderton, no fueron menos radicales. Señaló que la Comisión “es un instrumento del imperio compuesto por cómplices y pusilánimes” (Gobiernos izquierdistas..., 2012). Mientras que en Cochabamba el embajador cumplía con su encargo de criticar a la Comisión, en Caracas el presidente Hugo Chávez se preguntó: “¿Para qué la OEA y para qué la CIDH?”, señalando que “[v]amos a crear nuestros mecanismos en estos espacios geopolíticos de unidad y de integración que están naciendo” (Gobiernos izquierdistas..., 2012). Esta afirmación de Chávez sugiere que probablemente exista un acuerdo con Rafael Correa en la necesidad de crear un propio mecanismo de derechos humanos, al margen del sistema interamericano. Sin embargo, por el momento, solo Venezuela ha hecho efectiva su ‘salida’, cuando denunció la CADH mediante carta al secretario general de la OEA del 6 de septiembre de 2012.

Bolivia también ha adoptado una posición adversa a la Comisión. Evo Morales manifestó durante la Asamblea General que hay que ‘refundar’ a la propia OEA y el sistema interamericano, que él considera “mecanismos de dominación” estadounidense (Gobiernos izquierdistas..., 2012). Morales, en realidad, no tiene ningún motivo para quejarse del sistema interamericano, puesto que la Comisión hasta ahora no se ha pronunciado formalmente sobre ninguna de las múltiples violaciones de derechos humanos producidas durante los últimos años en su Estado. Quizás esta falta de motivo objetivo de queja explica por qué sus críticas se dirigen hacia Estados Unidos. Morales afirmó durante la Asamblea General que “[e]n esta refundación de la OEA es importante la universalización de la jurisdicción de la CIDH para supervisar la vigencia de los derechos humanos no solo en Latinoamérica sino también en Estados Unidos”,

confundiendo la jurisdicción de la Corte con la de la Comisión. Estados Unidos, de hecho, está sometido a la jurisdicción de la Comisión, y, como enfatizó el presidente de la CIDH durante la Asamblea General, es uno de los Estados contra el que la Comisión ha adoptado más medidas cautelares en el año 2011 (discurso del presidente José de Jesús Orozco Henríquez..., 2012). La razón de ello estriba no tanto en la 'masividad' de las violaciones, sino en que en Estados Unidos es posible que las personas se dirijan libremente al sistema interamericano, mientras que en otros Estados, como por ejemplo Bolivia, los peticionarios a menudo son sometidos a duras represalias en caso de que se atrevan a presentar solicitudes de medidas cautelares a la Comisión.

Frente a estas acusaciones y críticas a la Comisión por estos tres Estados con regímenes populistas, otros Estados con peso en el hemisferio, como Brasil y Argentina, mantienen una posición más prudente. Brasil defendió reformas al funcionamiento de la CIDH, aunque manteniendo su pleno compromiso con la autonomía de la Comisión y el sistema interamericano (Gobiernos izquierdistas..., 2012). Durante la XLII Asamblea General, los gobiernos de Canadá, Colombia, Chile y Estados Unidos también han defendido el funcionamiento del sistema (Gobiernos izquierdistas..., 2012).

B. Calificación jurídica de la 'salida' del sistema

Como puede verse a partir de lo que ocurrió en Cochabamba, los Estados que están planteando una salida del sistema son los pertenecientes al ALBA. Además, no parece que pueda encontrarse un consenso general entre los Estados miembros de la OEA que permita suprimir o sustancialmente reducir las competencias de la Comisión. Por esto, si los Estados del ALBA ya no quieren estar sometidos a las competencias de la Comisión, puede ser que estén considerando su salida del sistema. De este modo, tan solo Bolivia, Ecuador y Venezuela lograrían sustraer a sus ciudadanos, aproximadamente 54 millones de personas, de la protección jurídica que les otorga la Comisión Interamericana y, en su caso, la Corte IDH.

Una hipotética 'salida' está abierta a diversas interpretaciones. Cabría que el Estado denuncie la Convención Americana, o que retire plenamente su membresía en la OEA.

Un Estado puede denunciar la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Convención regula la denuncia en su artículo 78 con el siguiente tenor:

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.
2. Dicha denuncia no tendrá por efecto desligar al Estado parte interesado de las obligaciones contenidas en esta Convención en lo que concierne a todo hecho que, pudiendo constituir una violación de esas obligaciones, haya sido cumplido por él anteriormente a la fecha en la cual la denuncia produce efecto.

Como puede observarse, los efectos de la denuncia solo se producirían dentro de un año a partir de la notificación de la denuncia. Si Rafael Correa y Hugo Chávez hubieran querido evitar los juicios por las violaciones de los derechos humanos cometidas durante sus presidencias, deberían haber denunciado la Convención al principio de su primer mandato, tal como Correa lo hizo con el Convenio CIADI. Chávez solo dio el paso de denunciar la Convención Americana en septiembre de 2012, poco antes de las elecciones generales.

En principio, parecería difícilmente explicable ante la opinión pública nacional e internacional que algunos Estados denunciaran la Convención Americana en un momento en que se había llegado a una comunidad de Estados democráticos en las Américas. En los años ochenta y noventa del siglo xx, ni los regímenes militares más siniestros se atrevían a plantear la denuncia de la Convención Americana, con la excepción de Trinidad y Tobago, por razones que tenían que ver con la institución jurídica de la pena de muerte, y Perú, a consecuencia de los atroces hechos ocurridos durante el régimen de Alberto Fujimori. Trinidad y Tobago denunció la Convención Americana, privando así a la Corte de jurisdicción sobre los hechos ocurridos después de la denuncia, el 26 de mayo de 1998. Perú retiró su aceptación de la competencia contenciosa de la Corte IDH el 8 de julio de 1999, y el 29 de enero de 2001 volvió a reconocer esta competencia. A la vista de todo esto, sorprende

observar que el público en Venezuela haya aceptado sin más consecuencias la denuncia de la Convención Americana. Pareciera que Venezuela se encontrara en una ‘parálisis social’ en la que los gobernantes pueden hacer cualquier cosa sin que nadie les advierta de los límites legales de su actuar.

Según los artículos 53.e) y 106 de la Carta de la OEA, la CIDH constituye un órgano principal de la OEA, y dado que la Comisión es competente para aplicar la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre de 1948, aun denunciando la Convención Americana el Estado sigue sometido al procedimiento de peticiones individuales de la CIDH, por lo menos en relación con la Declaración Americana (art. 23 del reglamento de la CIDH). Por esto, el Estado podría valorar la opción de denunciar la propia Carta de la OEA, con lo que retiraría a todos los efectos su membresía en esta organización internacional. Esta opción, en el estado actual de las relaciones internacionales en el hemisferio, es prácticamente imposible.

IV. CONCLUSIONES

Este estudio versa de un tema recurrente en derecho internacional y en las relaciones internacionales, referido a la tensión entre el polo institucional y el polo relacional de las relaciones de cooperación entre los Estados. En el presente caso, el estudio se centra en las discusiones sobre el futuro del sistema interamericano de derechos humanos. Los Estados de Latinoamérica, en particular los del ALBA, no respetan los parámetros fijados por las instituciones y tratados internacionales en vigor, de la misma manera que tienen dificultades de respetar sus propios sistemas jurídicos internos. Estos Estados, en consecuencia, llevan a cabo una política de denuncia de los tratados internacionales. De este modo, los Estados del ALBA ya han denunciado varios tratados que confieren derechos que protegen a las personas que se encuentran bajo su soberanía. Pero en el caso de los tratados de derechos humanos, estos Estados han de superar un mayor escrutinio de la sociedad civil, por lo que buscan argumentos para legitimar esta denuncia. Parece que los argumentos esgrimidos por estos Estados son el del supuesto “control por ONG apoyados por los Estados Unidos”, el hecho de que “los

Estados Unidos no son parte en el mecanismo interamericano”, e incluso que “la sede de la Comisión está en Washington, D.C.”. Estos argumentos, aparte de esgrimir en gran medida datos erróneos, no guardan ninguna relación con la situación jurídica de los Estados que los publicitan como excusa para crear un mecanismo propio o simplemente para ‘salir’ del mecanismo existente. Este estudio ha demostrado que existen razones jurídicas para la falta de legitimidad y aplicabilidad práctica de estas soluciones propuestas por los Estados del ALBA.

Estas consideraciones nos hacen sugerir algunas ideas para responder a las tensiones centrífugas en el sistema interamericano.

En primer lugar, los propios Estados latinoamericanos deberían aumentar considerablemente sus contribuciones financieras voluntarias al sistema interamericano. En la actualidad, los Estados que llevan el mayor peso de la financiación de la CIDH son Estados Unidos y España. A diferencia de lo que opinan los Estados del ALBA, esto no se debe a ninguna ambición colonial, imperial o de alguna otra manera siniestra, sino a que los Estados de Latinoamérica hacen contribuciones muy reducidas. Con estas contribuciones exclusivamente latinoamericanas, la CIDH no podría cumplir todas sus competencias en virtud de su Estatuto. Si las contribuciones financieras de los Estados latinoamericanos aumentaran significativamente, la Comisión se transformaría en un órgano latinoamericano en el sentido planteado por Ecuador. No obstante, no parece que este sea realmente el objetivo de este Estado. El objetivo de Ecuador es –como se ha demostrado en este trabajo– reducir la competencia de la Comisión para que no pueda llevar a cabo el escrutinio sobre la libertad de expresión, entre otros derechos y libertades fundamentales.

En segundo lugar, se observa un desequilibrio retórico entre los Estados que atacan al sistema interamericano y los que lo defienden. En la última Asamblea General esto quedó manifiesto, por ejemplo, a raíz de que solo Estados Unidos manifestó formalmente su posición respecto al proceso de ‘fortalecimiento’ del sistema interamericano, mientras que los Estados del

ALBA criticaban abiertamente, y en toda oportunidad que tenían, a la Comisión. Sería deseable que especialmente los Estados latinoamericanos adoptaran una posición más clara y pública en defensa del sistema interamericano, en el entendido de que el efecto erga omnes de los derechos humanos es una garantía importante para la gobernabilidad democrática de todos los Estados en el hemisferio. Por esto, la defensa ante los totalitarismos solo puede hacerse con un sólido respeto de los derechos humanos, garantizado a través de una legalidad objetiva aplicada por instituciones autónomas e independientes, tales como la Comisión Interamericana.

En tercer lugar, el estudio también demuestra que la institucionalidad del sistema interamericano sufre mucho cuando no recibe el apoyo objetivo de las otras instituciones interamericanas, como el Consejo Permanente, la Asamblea General, y la Secretaría General. Es importante que estas últimas reconozcan como una cuestión de equilibrio institucional imprescindible el papel de la Comisión como órgano de protección y promoción de los derechos humanos, sin cuestionar sus competencias estatutarias ni la eficacia jurídica de sus resoluciones. Hacer lo contrario es adentrarse en un círculo vicioso de desinstitucionalización mutua que, en el peor de los casos, podría llevar a la implosión de todo el sistema.

BIBLIOGRAFÍA

- “Carta de Rafael Correa a Juan Manuel Santos”, de 2 de abril de 2012 (Carta, 2012)
- “Discurso del Presidente José de Jesús Orozco Henríquez ante la Asamblea General de la OEA en su XLII Período Ordinario de Sesiones”, Cochabamba, Bolivia, 5 de junio de 2012, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/actividades/discursos/06.05.12.asp> (Discurso del Presidente José de Jesús Orozco Henríquez..., 2012).
- “Ecuador hacia una nueva arquitectura latinoamericana de derechos humanos”, nota de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, publicada en Quito, 20 de marzo de 2012, disponible en <http://www.mmrree.gob.ec> (Ecuador, 2012)
- “EEUU aumentarán financiación a CIDH en medio de polémica sobre su autonomía”, *Hoy.com.ec*, de 27 de enero de 2012, disponible en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/eeuu-aumentaran-financiacion-a-cidh-en-medio-de-polemica-sobre-su-autonomia-531338.html> (EE. UU. aumentarán financiación..., 2012)
- “Expertos internacionales impulsan construcción de un nuevo sistema de derechos humanos”, nota de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, publicada en Quito, 22 de marzo de 2012, disponible en <http://www.mmrree.gob.ec/2012/bol0294.asp> (Expertos internacionales..., 2012)
- “Gobiernos izquierdistas endurecen sus ataques a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, *Diario de Cuba*, 5 de junio de 2012, disponible en <http://www.diariodecuba.com/internacional/11432-gobiernos-izquierdistas-endurecen-sus-ataques-la-comision-interamericana-de-dere> (Gobiernos izquierdistas..., 2012)
- “Hugo Chávez propone que Venezuela abandone la CIDH ‘de inmediato’”, *La Jornada*, 1º de mayo de 2012, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2012/05/01/mundo/031n1mun> (Hugo Chávez propone..., 2012)
- “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, adoptado por el Grupo de Trabajo en su reunión del 13 de diciembre de 2011, OEA/Ser.G, GT/SIDH-13/11 rev. 2, de 13 de diciembre de 2011 (Informe del Grupo Especial de Reflexión..., 2011)
- “Objetan participación de Llorentti en foros internacionales sobre DD. HH.”, *eju.com*, de 23 de marzo de 2012, disponible en <http://eju.tv/2012/03/objetan-participacion-de-llorentti-en-foros-internacionales-sobre-ddhh/> (Objetan participación de Llorentti..., 2012)
- “OEA posterga reforma a la CIDH”, 6 de junio de 2012, disponible en <http://impactocna.com/2012/06/06/oea-posterga-reforma-a-la-cidh> (OEA posterga..., 2012)
- Resolución de la Asamblea General de la OEA, AG/RES. 2761 (XLII-O/12), aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2012, “Seguimiento de las Recomendaciones del “Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Hu-

manos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos” (Res. 2761, 2012)

“Venezuela denunciará Convención Interamericana de DDHH para salir de CIDH”, eluniversal.com.co, de 2 de mayo de 2012, disponible en <http://www.eluniversal.com.co/comision-interamericana-de-derechos-humanos-cidh/venezuela-denunciara-convencion-interamericana-de-d> (Venezuela denunciará..., 2012)

“XLII Asamblea General de la OEA finalizó con la aprobación de la Declaración de Cochabamba” de 6 de junio de 2012, disponible en http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-212/12 (XLII Asamblea General..., 2012)

PARA CITAR EL PRESENTE ARTÍCULO:

Estilo Chicago autor-fecha:

Arp, Björn. 2012. La tensión entre los polos institucional y relacional en el debate actual sobre el “fortalecimiento” de la comisión interamericana de derechos humanos. Comentarios con motivo de la XLII Asamblea General de la OEA. *Nova et Vetera* 21(65): 81-92.

Estilo APA:

Arp, B. (2012). La tensión entre los polos institucional y relacional en el debate actual sobre el “fortalecimiento” de la comisión interamericana de derechos humanos. Comentarios con motivo de la XLII Asamblea General de la OEA. *Nova et Vetera*, 21 (65), 81-92.

Estilo MLA:

Arp, Björn. “La tensión entre los polos institucional y relacional en el debate actual sobre el “fortalecimiento” de la comisión interamericana de derechos humanos. Comentarios con motivo de la XLII Asamblea General de la OEA.” *Nova et Vetera* 21.65 (2012): 81-92.
