

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencias Políticas y Estudios Internacionales

**El Sistema Interamericano de Derechos Humanos: tres momentos de un
debate**

Alumna: Lucía Bosoer

Tutor: Juan Tokatlian

Junio, 2014

Abstract

Desde el año 2011 el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) ha sido atravesado por un nuevo proceso de reflexión, motivado en gran medida por los desacuerdos que manifestaron ciertos Estados miembros respecto a su funcionamiento. En este contexto, Venezuela denunció la Convención Americana sobre Derechos Humanos y consecuentemente, abandonó la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH). En el presente trabajo me propongo efectuar primero una síntesis de los orígenes y la evolución histórica del SIDH hasta llegar a la etapa actual, para luego investigar las razones que esgrimen varios países para criticar o defender al Sistema. A través del análisis del último proceso de reflexión, intentaré demostrar que actualmente el SIDH atraviesa una cuarta etapa que a su vez ha tenido tres momentos distintos, en cada uno de los cuales los países de la región adoptaron distintas posturas frente al organismo hemisférico. Como caso de estudio particular, estudiaré las causas de la salida de Venezuela de la CorteIDH. El trabajo finaliza con conclusiones generales.

Palabras clave: Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, proceso de reflexión, etapas, posturas.

Índice

1. Introducción.....	Pág. 1
2. Los orígenes y la evolución histórica del SIDH.....	Pág. 4
3. El SIDH en su cuarta etapa.....	Pág. 11
3.1 Las reformas al SIDH en las últimas dos décadas y los desencadenantes de un nuevo ciclo de debates.....	Pág. 11
3.2 El inicio formal del proceso de reflexión y los desarrollos en su primer año.....	Pág. 14
3.3 Transformaciones en el proceso de reflexión: diversificación de los ámbitos de discusión y polarización regional en torno al tema.....	Pág. 25
3.4 Un cierre momentáneo.....	Pág. 32
4. Posturas radicales frente al SIDH: el caso de Venezuela.....	Pág. 34
5. Conclusiones.....	Pág. 50

Introducción

El 22 de noviembre de 1969 los Estados americanos reunidos en San José de Costa Rica adoptaron la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), la cual, junto con la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, se convirtió en el principal instrumento jurídico del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). Desde aquel entonces, el SIDH ha atravesado distintos períodos. Según el ex canciller argentino Jorge Taiana, pueden identificarse tres etapas¹. La primera se correspondió con los regímenes militares que gobernaron gran parte de los países centro y suramericanos hacia fines de 1970 y comienzos de 1980. Durante este período la actuación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) cobró una creciente relevancia, que se vio plasmada en su visita a la Argentina en 1979 y en el informe final publicado un año más tarde. Éste último expuso, primero a nivel internacional y luego a nivel local, las violaciones sistemáticas y generalizadas a los derechos humanos que se estaban cometiendo bajo la dictadura militar que gobernaba el país desde 1976. La segunda etapa recorrida por el Sistema Interamericano se abre con el fin de los regímenes militares en la región y acompaña los periodos de transición a la democracia, lo cual supuso recibir la pesada herencia de los gobiernos dictatoriales en términos de violaciones a los derechos humanos e impunidad. Por último, Taiana considera que una tercera etapa se abre al finalizar los períodos de transición, reflejando una nueva realidad hemisférica signada por gobiernos democráticos.

17 años después de lo considerado por Taiana, podemos sostener que el SIDH atraviesa una cuarta etapa caracterizada por los debates que se han dado en torno a su funcionamiento. En efecto, desde el año 2011 se ha desarrollado un proceso de reflexión del cual han participado tanto los Estados miembros como distintas organizaciones de la sociedad civil (OSC). Las voces críticas y demandas de modernización están relacionadas con aspectos muy diversos del Sistema, que van desde el financiamiento de la Comisión y los criterios de admisión de casos, hasta cuestionamientos más abstractos que hacen a su legitimidad misma. Estas discusiones encontraron su marco institucional en lo que la

¹ Taiana, J. (1997). Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. *Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)*, pág. 45-52.

Organización de Estados Americanos (OEA) catalogó como un “proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH para el fortalecimiento del SIDH”, en el cual se vieron reflejadas las posiciones divergentes de los Estados miembros. El llamado proceso de fortalecimiento culminó formalmente en marzo de 2013 durante la 44° Asamblea General Extraordinaria de la OEA celebrada en Washington, pero los consensos alcanzados dejaron las puertas abiertas para posteriores planteamientos. Si bien los países de la región que participaron activamente en los debates de los últimos años lo hicieron manifestando su convencimiento de que el Sistema tenía aspectos por mejorar, muchos analistas percibieron esta etapa como una de potenciales amenazas a la eficacia del Sistema. De hecho, fue en este contexto en el cual los gobiernos de Ecuador y Venezuela, con respaldo de Bolivia, sugirieron suplantarse al SIDH por un nuevo sistema que no contase con la participación de Canadá y Estados Unidos. Sin lugar a dudas, el país que manifestó de manera más contundente su rechazo al Sistema Interamericano fue Venezuela. En efecto, luego de una década de radicalización del discurso bolivariano y de deterioro de sus vínculos con organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, en septiembre de 2013 el gobierno de Nicolás Maduro abandonó la CADH, dejando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) sin competencia jurisdiccional para juzgar casos de violaciones a los derechos humanos cometidas en territorio venezolano.

El presente trabajo comenzará haciendo una síntesis de los orígenes y la evolución histórica del SIDH. Luego, buscará explicar qué es lo que ha llevado a que se produzcan las críticas internas al funcionamiento del Sistema Interamericano en los últimos tres años. En particular, serán analizadas las posturas que adoptaron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú en los debates respecto al SIDH durante ésta última etapa. La elección de estos países se basa en la importancia del papel que han jugado durante el proceso descrito anteriormente o en la temática de los derechos humanos en el seno de la comunidad interamericana, y en que en el análisis de su actuación pueden identificarse distintos posicionamientos respecto al Sistema que a su vez fueron evolucionando a medida que los debates se polarizaron. Varios de los países que al comienzo del proceso de reflexión alentaron reformas a la CIDH, luego adoptaron posturas más neutrales o se pronunciaron a favor de un Sistema cuya continuidad comenzaba a percibirse amenazada. Así, se intentará demostrar que actualmente el Sistema atraviesa una

cuarta etapa caracterizada por los debates que se han dado en torno a su funcionamiento, la cual a su vez ha tenido tres momentos distintos en las cuales los países de la región manifestaron diversos grados de compromiso hacia el organismo hemisférico e interés por reformarlo. También serán investigadas las actuaciones de las principales organizaciones de la sociedad civil que participaron de las discusiones y que durante el denominado proceso de fortalecimiento aportaron propuestas concretas para el mejor rendimiento de la Comisión, como por ejemplo el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL). En el tercer capítulo, se explorarán las causas de la salida de Venezuela de la CorteIDH. El abandono de dicho organismo supone una decisión política con importantes implicancias internas, en cuanto deja a la población venezolana sin la posibilidad de recurrir a una instancia supranacional en caso de violación a los derechos humanos. Del mismo modo, se enmarca en una tendencia de política exterior que en los últimos años ha estado caracterizada por el abandono de distintos organismos y tratados internacionales, entre los cuales se encuentra el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Por último, se expondrán las conclusiones generales del trabajo.

Los orígenes y la evolución histórica del SIDH

Los orígenes del SIDH se remontan a la IX Conferencia Internacional Americana, reunida en Bogotá, Colombia, en 1948, en el marco de la cual se aprobaron la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA). La Declaración Americana, firmada el 2 de mayo, significó el primer acuerdo internacional sobre derechos humanos y precedió por siete meses a la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Surgió en un contexto político e histórico internacional de posguerra en el cual se buscaba evitar la repetición de las atrocidades cometidas en el pasado. Los Estados firmantes siguieron los principios del derecho natural al reconocer la existencia de derechos esenciales fundados en la naturaleza humana superiores al ordenamiento jurídico positivo, es decir, al conjunto de leyes que emanan del Estado. Así, en los primeros considerandos se establecía que “los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana”. Asimismo, en el preámbulo se plasmó la concepción tradicional del pensamiento americano, según el cual las instituciones políticas en general tienen como principal fin la protección de los derechos de la persona humana².

La Declaración fue un documento de gran importancia histórica que se situó al inicio del camino hacia la protección internacional de los derechos humanos. Se trataba de un camino que obligaba a replantear la concepción tradicional de soberanía del Estado, en tanto y en cuanto se comenzaba a asumir que en nombre de la garantía y del respeto por los derechos humanos era admisible cierto grado de intervención internacional en los asuntos internos. Sin embargo, los Estados americanos optaron por no otorgarle a la Declaración un carácter vinculante, lo cual en la práctica significó que no estuvo acompañada por medidas concretas para verificar su cumplimiento. Posteriormente, con la evolución del sistema interamericano así como de los acontecimientos históricos en la región, la Declaración Americana pasó a ser considerada una fuente de obligaciones internacionales para todos los miembros de la OEA. De tal modo, en una opinión consultiva del 14 de julio de 1989, la

² Gros Espiell, H. (1988). La Declaración Americana: Raíces Conceptuales y Políticas en la Historia, la Filosofía y el Derecho Americano. *Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, número especial, 41-64. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R06857-2.pdf>

CorteIDH sostenía: “La Asamblea General de la Organización ha reconocido además, reiteradamente, que la Declaración Americana es una fuente de obligaciones internacionales para los Estados Miembro de la OEA”³.

Hubo que esperar once años para ver nacer a la CIDH, creada en 1959 durante la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. La reunión se llevó a cabo en Santiago de Chile y estuvo motivada en gran medida por los acontecimientos que se estaban desarrollando en la región del Caribe. El Acta Final de la Quinta Reunión de Consulta, también denominada Declaración de Santiago, sostenía que en diversos instrumentos de la OEA se había consagrado la norma “de que la libertad, la justicia y la paz tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de la persona humana (y) que, como corolario esencial de esta norma, se ha considerado indispensable que tales derechos sean protegidos por un régimen jurídico, a fin de que el hombre no se vea compelido a la rebelión contra la tiranía y la opresión”⁴. En este sentido, la Declaración de Santiago resolvía crear una Comisión compuesta por siete miembros elegidos por el Consejo Permanente de la OEA a título personal, encargada de promover el respeto por los derechos humanos y con las atribuciones específicas que el Consejo le asignase. Así, según el Estatuto original aprobado un año más tarde, la CIDH se erigía como una entidad autónoma de la OEA, con la misión principal de promover los derechos humanos consagrados en la Declaración Americana⁵. En 1965, mediante la Resolución XXII los Estados americanos ampliaron la competencia de la Comisión al permitirle recibir peticiones individuales. Pero no fue sino hasta 1970, cuando entró en vigor el Protocolo de Buenos Aires que modificaba la Carta de la OEA, que alcanzó el estatus de órgano principal de la organización regional.

³ CorteIDH. (1989, 14 de julio). *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, párrafo 42. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_10_esp1.pdf

⁴ OEA. (1959, agosto). *Acta Final de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores*, capítulo VIII. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/Acta-final-Quinta-reunion-Chile-1959.pdf>

⁵ Goldman, R. K. (2009). History and Action: the Inter-American Human Rights System and the Role of the Inter-American Commission on Human Rights. *American University Washington College of Law*. Disponible en: http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1027&context=facsch_lawrev

El 22 de noviembre de 1969, los Estados presentes en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos firmaron la CADH, también llamado Pacto de San José de Costa Rica. La Convención, que entró en vigor en julio de 1978, amplió el alcance y contenido de la Declaración de 1948 mediante la inclusión de derechos civiles y políticos más específicos. Asimismo, creó la CorteIDH, órgano jurisdiccional cuyo propósito es aplicar e interpretar la Convención. Según el capítulo VII de la CADH, la Comisión representa los 35 Estados miembros de la OEA. Cualquier persona o grupo de personas puede presentar peticiones con denuncias o quejas de violación de los instrumentos del Sistema por parte de un Estado miembro. En cambio, la Corte, compuesta por siete jueces elegidos a título personal entre juristas de reconocida competencia en la materia, solo puede recibir casos a través de un Estado parte o de la Comisión. Esta última podrá someter un asunto ante la Corte únicamente si el Estado involucrado ratificó la Convención y aceptó expresamente la jurisdicción de la Corte. Actualmente, existen veintitrés países obligados por la Convención. Trinidad y Tobago y Venezuela la abandonaron, notificando sus denuncias en mayo de 1998 y septiembre de 2012 respectivamente. Cabe destacar también que hay nueve países miembros de la OEA que aún no han presentado sus ratificaciones, entre los cuales se encuentran Canadá, Estados Unidos y varios países caribeños.

Según el artículo 41 de la Convención Americana, la Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos. Para cumplir con su mandato, cuenta con amplias atribuciones. Entre sus principales tareas podemos destacar:

- **Análisis e investigación de peticiones individuales que alegan violaciones de los derechos humanos por parte de un Estado miembro de la OEA.** El sistema de peticiones individuales es actualmente una de las funciones principales del SIDH. Las tres categorías de peticionarios son la sociedad civil, los abogados litigantes y las personas individuales.
- **Visitas *in loco* con el fin de observar la situación general de los derechos humanos en determinado país o de realizar una investigación sobre una situación en particular.** Para realizar una visita es necesaria la invitación oficial de

ese país. Sin embargo, en la mayoría de los casos suele existir previamente una solicitud de la sociedad civil a la Comisión para que requiera la invitación al gobierno o al gobierno para que invite a la Comisión.

- **Preparación de borradores e instrumentos legales para presentarlos ante los cuerpos políticos de la OEA.**
- **Preparación de informes sobre temas sensibles y formulación de recomendaciones a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas a favor de los derechos humanos.**
- **Actividades de promoción con el fin de divulgar información y elevar el conocimiento de las normas y procedimientos del SIDH⁶.**

Actualmente, la CIDH cuenta con nueve Relatorías cuya finalidad es fortalecer, impulsar y sistematizar el trabajo del organismo en defensa de un grupo, comunidad o pueblo en particular, y una Unidad sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (creada en 2012). Ocho de ellas son Relatorías Temáticas y están a cargo de un miembro de la Comisión, mientras que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión es, como su nombre lo indica, la única Relatoría Especial y está a cargo de otra persona designada por la Comisión por un periodo de tres años, renovable por un periodo más. El presupuesto de esta última proviene íntegramente de fondos externos aportados de forma voluntaria por países miembros de la OEA, Estados observadores y organismos y fundaciones de cooperación internacional. Gracias a los proyectos de cooperación internacional, en los últimos años la Relatoría Especial logró incrementar sus recursos en más de un 50 %.

Durante las primeras décadas de su existencia, los informes producidos luego de las visitas *in loco* supusieron el trabajo más trascendente de la Comisión. Los casos más importantes en este sentido fueron el de Nicaragua en 1978 y el de Argentina un año más tarde. En Nicaragua, la visita de la Comisión contribuyó a poner en evidencia las violaciones sistemáticas y generalizadas a los derechos humanos que se estaban cometiendo bajo el régimen dictatorial de Anastasio Somoza. En el caso argentino, la CIDH había recibido denuncias de violaciones a los derechos humanos incluso antes del golpe militar de

⁶ Taiana, J. (1997). Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. *Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)*, pág. 45-52.

1976, lo cual la llevó a manifestarle al gobierno su intención de realizar una visita *in loco*. En diciembre de 1978 el gobierno del entonces presidente de facto Jorge Rafael Videla le extendió al organismo interamericano una invitación para efectuar la investigación, la cual terminó concretándose en septiembre de 1979. Durante su estadía en el país, la Comisión tuvo entrevistas con autoridades públicas del más alto nivel y con entidades de derechos humanos, realizó visitas a centros de detención y recibió más de cinco mil quinientas denuncias. En su informe final, la Comisión se manifestaba particularmente preocupada por la situación de los miles de detenidos desaparecidos. Concluía asimismo que “por acción u omisión de las autoridades públicas y sus agentes, en la República Argentina se cometieron durante el período a que se contrae este informe -1975 a 1979- numerosas y graves violaciones de fundamentales derechos humanos reconocidos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”⁷. El impacto doméstico que tuvo el informe es una cuestión aún debatida desde el punto de vista histórico. Mientras que algunos análisis sostienen que la reducción del número de personas desaparecidas luego de la visita de la Comisión se debió a la presión internacional que generó el informe, otros atribuyen dicha disminución al hecho de que para 1979 el régimen militar consideraba que la “guerra antisubversiva” estaba llegando a su fase final⁸. De un modo u otro, la visita de la Comisión supuso un punto de inflexión para los grupos locales de oposición, en tanto y en cuanto los dotó con información precisa acerca de la naturaleza y el alcance de la represión militar. Asimismo, fue el comienzo de una sólida relación de respeto y aprendizaje mutuo entre la sociedad civil argentina y el SIDH.

De tal modo, durante las décadas de 1970 y 1980 la labor de la CIDH fue fundamental para denunciar las violaciones a los derechos humanos en las que estaban incurriendo los regímenes militares que gobernaban en gran parte de Suramérica y Centroamérica. En los noventa, cumplió un papel esencial como acompañante de los nuevos gobiernos democráticos en los procesos de consolidación y fortalecimiento del

⁷CIDH. (1980, 11 de abril). *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina*. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/argentina80sp/indice.htm>

⁸ Engstrom, P. (2013). A Special Relationship Gone Normal? Argentina and the Inter-American Human Rights System, 1979-2013. *El Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Actores, reformas y desafíos*, *Pensamiento Propio* (38), 115-149.

Estado de derecho. Las visitas *in loco* continuaron y aún continúan siendo una de las tareas más importantes que desarrolla el organismo. Por ejemplo, el informe que siguió a la visita a Perú en 1998 fue el primer documento de una institución internacional que detalló de manera exhaustiva la precaria situación de los derechos humanos bajo el gobierno del entonces Presidente Alberto Fujimori. Asimismo, en 2009, inmediatamente después del derrocamiento del Presidente hondureño Manuel Zelaya, la Comisión alertó a la comunidad internacional sobre los peligros que acarrea un quiebre institucional y realizó una visita *in loco*, cuyo informe se tituló “Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado”. Sin embargo, a partir de la última década del siglo pasado y acompañando los procesos de consolidación democrática, las visitas *in loco* fueron dejándole espacio al sistema de peticiones individuales, que actualmente ocupan un lugar preponderante en el trabajo de la Comisión.

A diferencia de esta última, que combina un mandato político de supervisión del estado de los derechos humanos en el hemisferio con un mandato judicial, relacionado con el trámite de las peticiones individuales y las medidas cautelares, la CorteIDH se limita al papel jurisdiccional y al de las opiniones consultivas. En efecto, la Corte posee una doble competencia: contenciosa y consultiva. La primera se refiere a la resolución de casos en los que se alega que un Estado parte violó la Convención. Los fallos de la Corte son definitivos e inapelables, lo que significa básicamente que los Estados deben acatar las decisiones del órgano supranacional. De los veintitrés Estados partes de la Convención, los siguientes diecinueve han reconocido la competencia contenciosa de la Corte: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam y Uruguay. La competencia consultiva, por otro lado, es la facultad que tiene cualquier Estado miembro de la OEA y determinados órganos de la organización de consultar a la Corte acerca de una interpretación de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos. Tanto la Comisión como la Corte han sido fundamentales en el desempeño de la SIDH en las últimas tres décadas. No obstante, las diferencias en sus mandatos y funciones han hecho que la Comisión quedase más expuesta

ante los Estados que la Corte, lo cual también explica en parte porque la labor de la primera ha sido la más cuestionada a lo largo de las últimas décadas⁹.

El SIDH tal como se lo entiende en este trabajo está conformado de tal modo por dos órganos principales (la CIDH y la CorteIDH), por los instrumentos jurídicos en los cuales se sustenta legalmente, por los Estados miembros, por la sociedad civil y por las víctimas que encuentran en el sistema un mecanismo suplementario al cual acudir cuando en el ámbito nacional no han podido hacer valer sus derechos. La sociedad civil está constituida por todas aquellas organizaciones, redes, asociaciones, grupos y movimientos que actúan como intermediarios entre el individuo y el Estado, sin incluir a los partidos políticos y a las empresas. Respecto a los instrumentos jurídicos, luego del Pacto de San José los Estados miembros siguieron avanzando en la firma de nuevos protocolos y convenciones que ampliaron aún más la base legal del sistema. De los diez instrumentos que lo conforman actualmente, la Declaración de 1948 y la Convención Americana son sin lugar a dudas los de mayor aplicación, seguidos por la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de Belem do Para”) y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, ambas adoptadas en 1994. La Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia y la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia fueron aprobadas en 2013 y son los dos instrumentos más recientes, pero aún no han logrado las ratificaciones necesarias.

⁹ Cantón, S. A. (2013). Los cuatro pilares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y los debates sobre su fortalecimiento. *El Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Actores, reformas y desafíos, Pensamiento Propio* (38), 255-285.

El SIDH en su cuarta etapa

Las reformas al SIDH en las últimas dos décadas y los desencadenantes de un nuevo ciclo de debates

En las últimas dos décadas el SIDH ha atravesado varias reformas. Ya en junio de 1996, la Asamblea General de la OEA aprobó una resolución encomendando al Consejo Permanente “que realice una evaluación del funcionamiento del Sistema Interamericano de protección y promoción de los derechos humanos con miras a iniciar un proceso que permita su perfeccionamiento, incluida la posibilidad de reformar los instrumentos jurídicos correspondientes y los métodos y procedimientos de trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”¹⁰. El proceso que se abría entonces enfrentaba dos posiciones que diferían acerca de las facultades que debían tener los órganos del SIDH. Por un lado, países como Perú y México, argumentaban que ante una nueva realidad hemisférica signada por el afianzamiento de los gobiernos democráticos, el sistema debía reformarse para, entre otras cosas, limitar el papel de la Comisión a uno de promoción de los derechos humanos. El gobierno de Fujimori participó activamente en los debates, generalmente objetando la legitimidad del organismo regional y desconociendo sus decisiones. Aquello se explicaba en gran parte por los constantes cuestionamientos y fallos adversos al Estado peruano por parte de la Comisión y la Corte, en casos referidos principalmente a violaciones al derecho a la vida¹¹ o a las garantías del debido proceso¹² en el contexto de la aplicación de la ley antiterrorista. Por el otro lado, países como Argentina, Colombia y Estados Unidos, junto a diversas organizaciones de la sociedad civil, abogaban por el mantenimiento de las funciones de protección de la Comisión, es decir, el análisis de las peticiones individuales y la redacción de informes sobre países particulares, y por una mayor efectividad del sistema¹³. En ese contexto, el entonces Secretario General y ex Presidente de Colombia

¹⁰ OEA. (1996, 7 de junio). *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppi/docs/pdf/AGRes1404.pdf>

¹¹ CorteIDH. (1995, 19 de enero). *Caso Neira Alegría y otros vs. Perú*. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_20_esp.pdf

¹² CorteIDH. (1997, 17 de septiembre). *Caso Loayza Tamayo vs. Perú*. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_33_esp.pdf

¹³ Dulitzky, A. E. (1998). Una mirada al Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales* (20), 9-18.

César Gaviria Trujillo presentó ante el Consejo Permanente un trabajo titulado “Hacia una Nueva Visión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos” que contenía sugerencias de mecanismos que servirían para fortalecer el sistema¹⁴.

Se iniciaba de tal modo un ciclo de debates en torno al funcionamiento del SIDH con resultados mixtos. Ciertas discusiones tuvieron un impacto positivo en la protección de los derechos humanos en la región. Por ejemplo, aquellas referidas a facilitar el acceso de las víctimas y sus familiares, que derivaron en las reformas de los Reglamentos de ambos órganos del Sistema. Así, el reglamento de la Corte aprobado en noviembre de 2000 admitía por primera vez en su artículo 23 que, luego de aceptada la demanda, las presuntas víctimas, sus familiares o representantes presentasen sus solicitudes, argumentos y pruebas en forma autónoma durante todo el proceso (*locus standi*)¹⁵. Sin embargo, no todas las reformas que se realizaron tuvieron como resultado un auténtico fortalecimiento del Sistema, ni todas las iniciativas que se presentaron estuvieron orientadas a tal fin. De hecho, los principales argumentos de los Estados en los últimos procesos de reforma, tales como el de aumentar la igualdad de las partes ya que la presencia de la Comisión y de la sociedad civil ante la Corte creaba desigualdad en perjuicio del Estado, estuvieron más bien dirigidos a debilitar la capacidad del Sistema de defender los derechos de las personas¹⁶. Por otra parte, en prácticamente todos los ciclos de debates que se desarrollaron a lo largo de las últimas dos décadas el tema de la escasez de recursos apareció como uno de los principales desafíos que enfrentaba el SIDH. En este sentido, Pedro Nikken, ex presidente de la Corte, sostenía en un encuentro académico realizado en 2007 que la debilidad más notoria del Sistema era que carecía de los recursos humanos y materiales para enfrentar las crecientes demandas que recibía.

¹⁴ Dulitzky, A.E., Krsticevic, V., Valencia Villa, A. (1996). Una Visión No-Gubernamental del Proceso de Reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *The Journal of Latin American Affairs* (4), 38-44.

¹⁵ CorteIDH. *Reglamento aprobado por la Corte en su XLIX período ordinario de sesiones celebrado del 15 al 25 de noviembre de 2000*, artículo 23. Disponible en: [https://cejil.org/sites/default/files/ES%202000%20Reglamento%20de%20la%20Corte%20IDH%20no%20vigente\).pdf](https://cejil.org/sites/default/files/ES%202000%20Reglamento%20de%20la%20Corte%20IDH%20no%20vigente).pdf)

¹⁶ Cantón, S. A. (2013). Los cuatro pilares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y los debates sobre su fortalecimiento. *El Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Actores, reformas y desafíos*, *Pensamiento Propio* (38), 255-285.

En el año 2011 se inició el último proceso de reflexión en torno al funcionamiento del SIDH. En esta ocasión, las críticas de los Estados estuvieron dirigidas casi en su totalidad al accionar de la Comisión. Entre los temas que se le cuestionaban, estaba el otorgamiento de medidas cautelares que iban más allá de la protección de la vida e integridad de las personas, el sometimiento de casos sensibles ante la Corte y un sesgo en su trabajo, evidenciado por el hecho de que solo se visibilizaba el estado de los derechos humanos en determinados países¹⁷. Asimismo, los debates se desarrollaron en un entorno político particularmente hostil. Esto hizo que distintos movimientos de derechos humanos preocupados por el devenir del Sistema presionaran para intervenir en su defensa y desarrollasen un importante trabajo de difusión, sin el cual el reciente proceso no hubiese adquirido la misma trascendencia.

Dicho proceso se desencadenó luego de que en abril de 2011 la CIDH otorgase medidas cautelares a favor de los miembros de las comunidades indígenas de la cuenca del río Xingú, solicitándole al gobierno brasilero la paralización inmediata de las obras de construcción de la represa hidroeléctrica de Belo Monte, en el estado de Pará. El gobierno de Dilma Rousseff respondió mediante un comunicado de Itamaraty en el cual calificaba de “precipitada e injustificable” la decisión y sugiriendo que el organismo carecía de competencia para opinar en el asunto. En palabras del Ministerio de Relaciones Exteriores: “El gobierno brasilero, sin minimizar la relevancia del papel que desempeñan los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos, recuerda que el carácter de tales sistemas es subsidiario o complementario, razón por la cual su actuación solo se legitima en caso del fracaso de los recursos que ofrece la jurisdicción interna”¹⁸. Asimismo, retiró a su embajador ante la OEA y la candidatura de Paulo de Tarso Vannuchi para integrar la CIDH, y suspendió el pago de su cuota anual hasta enero de 2012. Las declaraciones públicas del Secretario General José Miguel Insulza nublaron aún más el panorama, cuando interpelado acerca de la reacción que había tenido Brasil ante las medidas cautelares,

¹⁷ Nuño, A. (2013). Los desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Las OSC internacionales y el SIDH. *Pensamiento Propio, El Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Actores, reformas y desafíos* (38), 287-318.

¹⁸ Ministério Das Relações Exteriores. (2011, 5 de abril). *Solicitação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA*. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/solicitacao-da-comissao-interamericana-de-direitos-humanos-cidh-da-oea>

sostuvo que “la CIDH hace recomendaciones que nunca son órdenes obligatorias para los países” y que “ningún país estaría violando ningún tratado al no cumplir con lo que la Comisión le pide”¹⁹. Dichas afirmaciones despertaron gran revuelo entre organizaciones regionales de protección de los derechos humanos, las cuales no tardaron en manifestarse en defensa del carácter vinculante de las medidas cautelares, fundado en diversos instrumentos del sistema, y en solicitarle al Secretario General que reconsiderase su posición ²⁰. Este episodio se insertó en un contexto en el cual varios países latinoamericanos, en particular los integrantes de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), venían cuestionando la legitimidad de los órganos del Sistema, y significó la gota que rebalsó el vaso para desatar una nueva fase de reformas.

El inicio formal del proceso de reflexión y los desarrollos en su primer año

Así fue como, en junio de 2011, la XLI Asamblea General de la OEA reunida en San Salvador decidió crear el 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”, el cual debería entregarle al Consejo Permanente un informe con recomendaciones finales en diciembre de aquel año. A lo largo de seis meses se realizaron reuniones de las que participaron delegaciones de todos los Estados miembros de la OEA, el Secretario General, la Comisión (los Comisionados y la Secretaría Ejecutiva), observadores permanentes de Francia y España y representantes de OSC. El elegido para presidir el Grupo de Trabajo fue el embajador Hugo de Zela, representante permanente de Perú ante la OEA, pero en octubre presentó su renuncia y fue reemplazado por el embajador Joel Hernández, representante de México. La actuación que desarrolló Hernández en aquellos dos últimos meses de reuniones fue clave para poner freno a las posturas más radicales, destrabar las negociaciones en más de una ocasión e integrar en el debate a todos los actores del Sistema.

¹⁹ Dias Carneiro, J. (2011, 4 de mayo). Comissão da OEA deve 'revisar decisão' sobre Belo Monte, diz secretário-geral. *BBC Brasil*. Disponible en:

http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/05/110502_insulza_jc.shtml

²⁰ Carta de la Coalición Internacional de Organizaciones para los Derechos Humanos en las Américas para el Secretario General de la OEA, 9 de mayo de 2011. Disponible en: http://www.gidh.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=435:carta-de-coalicion-internacional-de-organizaciones-para-los-derechos-humanos-en-las-americas-para-secretario-general-de-la-oea&catid=53&Itemid=135

Un primer asunto que se trató fue la designación del próximo Secretario Ejecutivo de la CIDH. El tema había despertado cierta polémica ya que según Insulza el borrador de reforma del Artículo 11 del Reglamento de la CIDH, propuesto para la elección del próximo Secretario Ejecutivo luego de que Santiago Cantón anunciase su renuncia, “desconocía” su rol en la designación final de la persona a cargo de la Secretaría Ejecutiva, razón por la cual solicitó a la CIDH una enmienda al borrador propuesto²¹. Si bien la postura del Secretario General fue respaldada por varios países, distintas OSC denunciaron aquel episodio como un intento más por parte de la OEA y de algunos Estados miembros de erosionar la autonomía de la Comisión. José Miguel Vivanco, director para las Américas de Human Rights Watch (HRW), sostuvo en este sentido que la CIDH debía “resistir la presión ejercida por algunos Estados miembros y por la Secretaría General, que buscan un mayor control de la Comisión y consecuentemente un debilitamiento”²² del organismo. Del mismo modo, Viviana Krsticevic, directora ejecutiva del Centro para la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), afirmó que una serie de países y el Secretario General querían cambiar la metodología utilizada hasta ese entonces para designar al Secretario Ejecutivo, lo cual habría erosionado la autonomía e independencia de la CIDH²³. En agosto de aquel año, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), DeJusticia, Conectas, el Instituto de Defensa Legal (IDL), la Fundación Construir y la Fundación para el Debido Proceso (DPLF), presentaron ante el Grupo de Trabajo un documento con observaciones acerca de la nueva propuesta de reforma del Artículo 11 presentada por la CIDH. El documento señaló la necesidad de garantizar un proceso de selección público con participación de la sociedad civil y destacó que si bien el Secretario General era el encargado de designar a la persona a cargo de la Secretaría Ejecutiva, este debía respetar el resultado del proceso interno llevado a cabo por la CIDH. Así, el conflicto logró zanjarse luego de que la reforma del Artículo 11, que establece que el Secretario General será quien

²¹ Amato, V. (2012). Una mirada al proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Aportes DPLF, Reflexiones para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos* (16), 4-8.

²² ONG advierten sobre una posible “politización” de la CIDH (2011, 19 de julio). *El Mercurio*. Disponible en: <http://www.elmercurio.com.ec/289362-ong-advierten-sobre-posible-politizacion-de-la-cidh/#.U1kjOFWSzJw>

²³ La designación del nuevo secretario de la CIDH provoca debate en la OEA (2011, 19 de julio). *Infobae*. Disponible en: <http://www.infobae.com/2011/07/19/1029577-la-designacion-del-nuevo-secretario-la-cidh-provoca-debate-la-oea>

designa al Secretario Ejecutivo luego de un procedimiento interno llevado a cabo por la Comisión, finalmente se aprobó en septiembre de 2011.

Las reuniones del Grupo de Trabajo también giraron en torno a los siguientes temas: desafíos y objetivos de mediano y largo plazo de la CIDH, medidas cautelares, asuntos de procedimiento en la tramitación de los casos y peticiones individuales, soluciones amistosas, criterios para la construcción del Capítulo IV del Informe Anual de la CIDH, promoción de los derechos humanos y fortalecimiento financiero del sistema. El déficit presupuestario fue nuevamente uno de los principales desafíos identificados por los países en sus presentaciones. En este sentido, Brasil sostuvo que el financiamiento estaba entre los cuatro desafíos fundamentales, junto al equilibrio entre las actividades de análisis de las peticiones individuales y de la promoción de los derechos humanos (Brasil se manifestó particularmente preocupado por garantizar que “el análisis de las peticiones individuales por parte de la Comisión no perjudique sus actividades en la esfera de asistencia técnica y de creación de capacidades”)²⁴, un papel más activo en procura de una solución amistosa, y otros desafíos relacionados con la situación interna de los Estados y la naturaleza de los derechos humanos. Chile valoró los esfuerzos de racionalización y planificación desarrollados por la Corte y la Comisión y, a su vez, favoreció un mayor aporte del Fondo Regular de la OEA como un medio para fortalecer la autonomía e independencia del Sistema²⁵. Por su parte, la delegación peruana afirmó que el incremento significativo de las demandas presentadas ante la CIDH desde 2001 condujo a que sus limitadas capacidades financieras y de recursos humanos impidan una atención adecuada de los casos y peticiones, impactando negativamente además en las otras funciones que debe cumplir dicho órgano. Por ello, pidió que los Estados, además de proponer mejoras en el funcionamiento de los procedimientos, brindasen a la Comisión el apoyo presupuestario

²⁴ OEA. *Compilación de las presentaciones de los estados miembro sobre los temas del grupo de trabajo Textos remitidos a la Secretaría del grupo de trabajo por Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay al 4 de noviembre de 2011*. Disponible en:

<http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp>

²⁵ OEA. (2011, 11 de noviembre). *Propuestas de la delegación de Chile sobre los temas “Funciones de Promoción”, “Medidas Cautelares”, “Soluciones Amistosas”, “Asuntos de Procedimiento en la Tramitación de los Casos y las Peticiones Individuales”, y “Financiamiento”*. Disponible en:

<http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp>

necesario para que pudiese cumplir de manera eficiente con sus tareas²⁶. México sostuvo que el adecuado financiamiento era el principal reto que enfrentaba el Sistema y que la debilidad presupuestaria de sus órganos repercutía negativamente en las labores de promoción y defensa de los derechos humanos en la región. Si bien casi todas las delegaciones hicieron énfasis en la necesidad de dar respuesta al problema presupuestario, la delegación mexicana fue junto a la de Canadá una de las únicas que aportó propuestas concretas para solucionar el problema. En efecto, propuso crear un grupo técnico sobre el funcionamiento del SIDH con el objetivo de examinar las necesidades presupuestarias de sus órganos y formular recomendaciones sobre fuentes de financiamiento complementarias, hasta alcanzar los objetivos de financiamiento a mediano y largo plazo. Más preocupado por la dimensión política de las fuentes de financiamiento, Ecuador planteó el pleno financiamiento del Sistema a través del Fondo Regular de la OEA como una meta a cumplir en el menor tiempo posible y propuso que hasta entonces, las contribuciones voluntarias que recibiesen los órganos del sistema no pudiesen ser direccionadas para fines específicos, “a fin de preservar la independencia, la objetividad, la no selectividad y la no politización del tratamiento de los delicados asuntos que tienen a cargo”²⁷. Si bien las propuestas de la delegación ecuatoriana no resultaban problemáticas en sí mismas, el haber avanzado hacia ese camino sin prever primero un mecanismo alternativo de financiamiento hubiese significado en la práctica el estrangulamiento financiero de la CIDH. En efecto, durante el año 2011, solo un 5 % del Fondo Regular de la OEA estuvo destinado a la CIDH, lo que a su vez supuso el 46 % del presupuesto con el que contó la Comisión ese año. El otro 54 % provino de Fondos Específicos, es decir, de los aportes de los países miembros, entre los cuales Canadá y Estados Unidos fueron los mayores contribuyentes (ver cuadro), de los

²⁶ OEA. (2011, 5 de diciembre). *Propuestas de la delegación de Perú sobre los temas “Financiamiento”, “Soluciones Amistosas” y “Promoción de los derechos humanos: fortalecimiento de los sistemas jurisdiccionales nacionales”*, pág. 1. Disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp>

²⁷ OEA. (2011, 5 de diciembre). *Propuestas de la delegación de Ecuador sobre los temas “Financiamiento”, “Universalidad”, “Asuntos de Procedimiento” e “Informe Anual de la CIDH”*, pág. 1. Disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp>

observadores permanentes y de otros organismos internacionales, tales como la Fundación Sueca para los Derechos Humanos y el United Nations Population Fund²⁸.

Contribuciones de Fondos Específicos de los Estados miembros a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2011 (en USD):

Estados Unidos	Canadá	México	Argentina	Chile	Costa Rica	Ecuador
1 540 000	611 200	100 000	50 000	15 000	3 000	1 500

Fuente: CIDH, Fuentes de Financiamiento y Ejecución de Recursos 2011.

Otro tema que se abordó en las reuniones y que suscitó fuertes cuestionamientos por parte de algunos países fue la construcción del Capítulo IV del Informe Anual de la CIDH. Este contiene un análisis específico del desarrollo de los derechos humanos en los Estados miembros que son objeto de especial atención por parte de la Comisión. La elección de los países que lo integran se basa en cinco criterios establecidos durante la última década del siglo pasado. Una de las delegaciones que manifestó su descontento con la inclusión de análisis específicos en el Informe Anual fue la de Colombia, que justamente integró aquella sección durante 12 años consecutivos, apareciendo por primera vez en 2000. Durante su intervención pidió reflexionar acerca de “la relevancia de elaborar un capítulo con señalamientos a los países dentro del Informe Anual, cuando actualmente la Comisión produce valiosos informes temáticos y de país, los cuales se suman a los trabajos de monitoreo, a las actividades y a los informes que constantemente producen las relatorías”²⁹. Asimismo, Colombia sostuvo que el contenido del Informe Anual debía ajustarse de modo tal que se garantizase la universalidad, la igualdad de trato, la objetividad y la no selectividad. Cabe remarcar que más adelante, acompañando la evolución de las discusiones, Colombia modificaría su postura inicial e invitaría a la Comisión a realizar una visita *in loco* en su territorio, gracias a la cual se mostraría como un país cercano al organismo y se ganaría el “pase de salida” del Capítulo IV. Por su parte, Venezuela se

²⁸ CIDH. *Fuentes de Financiamiento y Ejecución de Recursos 2011*. Disponible en:

<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/finanzas/2011esp.pdf>

²⁹ OEA. (2011, 7 de noviembre). *Compilación de las presentaciones de los estados miembro sobre los temas del grupo de trabajo Textos remitidos a la Secretaría del grupo de trabajo por Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay al 4 de noviembre de 2011*, pág. 38. Disponible en:

<http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp>

mostró aún más contundente al pedir que se eliminara aquella sección, bajo el argumento de que perturbaba e impedía el diálogo entre la CIDH y los Estados que eran incluidos en él “de manera discrecional”, y que el Informe Anual brindase un panorama de la situación de los derechos humanos en todos los Estados de la región, incluso en los que no reconocían la competencia de la Comisión y la Corte³⁰. El hecho de que dos de los Estados que más han aparecido en el Capítulo IV del Informe Anual en los últimos diez años utilizaran el espacio concedido durante las sesiones de trabajo para cuestionar su eficacia permitió constatar que los temas que se abordaron no fueron solo los relacionados con las áreas del Sistema que realmente había que fortalecer sino también aquellos que de algún modo u otro incomodaban a los Estados miembros.

Ecuador también presentó su visión sobre el tema. Planteó la necesidad de revisar los criterios establecidos para la elaboración del capítulo de modo tal que se visibilizaran todos los derechos humanos y que no se diera prioridad a los derechos políticos y civiles por sobre los económicos, sociales y culturales. Siguiendo esta misma línea, la delegación ecuatoriana esbozó una de las ideas más controvertidas de aquellos seis meses de debate. Se manifestó en contra de que exista una Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, que opera dentro del marco jurídico formal de la CIDH pero que cuenta con una estructura operativa propia y con independencia funcional, y que además tiene un presupuesto adicional proveniente de fondos externos a la organización. En este sentido, sostuvo que todas las Relatorías debían contar con el personal adecuado y los recursos necesarios para que todos los derechos humanos, concebidos como universales, indivisibles e interdependientes, recibiesen la misma atención y fuesen correctamente visibilizados³¹. Nuevamente, la propuesta ecuatoriana de dotar a todas las Relatorías con los mismos recursos financieros no resultaba en sí misma una idea que tendiese necesariamente a la debilitación del accionar de la Relatoría Especial. Sin embargo, la falta de fondos tornaba

³⁰ OEA. (2011, 5 de diciembre). *Propuestas de la delegación de República Bolivariana de Venezuela sobre el tema “Criterios para la construcción del Capítulo IV del Informe Anual de la CIDH”*, pág. 3. Disponible en:

<http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp>

³¹ OEA. (2011, 7 de noviembre). *Compilación de las presentaciones de los estados miembro sobre los temas del grupo de trabajo Textos remitidos a la Secretaría del grupo de trabajo por Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay al 4 de noviembre de 2011*, pág. 39. Disponible en:

<http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp>

imposible, al menos en el corto plazo, la homologación positiva del presupuesto de todas las Relatorías. Es decir, llevar a la práctica la propuesta de Ecuador implicaba reducir significativamente los fondos de la Relatoría Especial para poder equipararlos con los del resto de las Relatorías.

El ataque de Ecuador a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión se dio en el contexto del caso El Universo. En julio de 2011, dicha Relatoría emitió un comunicado manifestando su profunda preocupación por el dictamen de la justicia ecuatoriana en contra del periódico El Universo, tres miembros de su junta directiva y el periodista Emilio Palacio. El caso se había originado luego de que Palacio publicase una columna titulada “NO a las mentiras”, en la cual se refería a Correa como “el Dictador” y lo acusaba de “haber ordenado fuego a discreción y sin previo aviso contra un hospital lleno de civiles y gente inocente” durante los sucesos del 30 de septiembre de 2010³². El Presidente rechazó el artículo y consideró que su contenido vulneraba su reputación, por lo cual presentó una demanda ante la justicia que derivó en la condena en primera instancia de los tres directivos del diario y del periodista Palacio a tres años de prisión y al pago de cuarenta millones de dólares de indemnización en beneficio del Presidente Rafael Correa. Este último no tardó en referirse a la sentencia como “un hito histórico”, en una conferencia de prensa en la que además sostuvo: “Ojalá toda la sociedad reaccione con este ejemplo y demande a los medios de comunicación que abusan de su poder mediático para injuriar, calumniar, hacer política ilegítimamente (...) Por fin estamos inaugurando la libertad de expresión, que no es libertad de agresión, de difamación”³³. Por su parte, en el comunicado que emitió el 21 de junio de 2011, apenas un día después de conocerse la sentencia, la Relatoría Especial advirtió sobre el potencial efecto intimidatorio de la decisión judicial sobre cualquier persona o medio de comunicación con opiniones o informaciones que un alto funcionario pudiese considerar injuriosas, “lo cual contradice prácticas naturales y necesarias en cualquier democracia”³⁴. El 21 de febrero de 2012, luego de que la Corte Nacional de

³² NO a las mentiras (2011, 6 de febrero). *El Universo*. Disponible en:

<http://www.eluniverso.com/2011/02/06/1/1363/mentiras.html>

³³ NGTV. (2011, 21 de julio). Sentencia contra El Universo declaraciones de Correa y Galo Chiriboga (video). Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=yZXEcbiQt1Y>

³⁴ OEA. (2011, 21 de julio). Comunicado de Prensa R72/11. *Relatoría Especial manifiesta su profunda preocupación por condena contra periodista, directivos y medio de comunicación en Ecuador*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=857&IID=2>

Justicia ratificase por unanimidad la sentencia, la CIDH dictó medidas cautelares a favor de los tres directivos y el ex editor de Opinión del diario, quien había pedido asilo político en los Estados Unidos, solicitándole al Estado ecuatoriano la suspensión de la condena. Sin embargo, dichas medidas cautelares debieron levantarse ante el “perdón” otorgado públicamente por el Presidente Rafael Correa días después. En el discurso en el cual anunció que perdonaba a los acusados y al periódico concediéndoles la remisión de la condena, Correa aprovechó también para cargar duramente contra la Relatoría Especial, la Comisión y el SIDH mismo. En palabras del Presidente ecuatoriano: “Esta dura pero fructífera lucha nos permitió descubrir las distorsiones del SIDH, cosas realmente intolerables, incluso aberrantes, por ejemplo, la sede de la CIDH está en Washington, la Presidenta de la Comisión es una estadounidense y sin embargo Estados Unidos no es signatario de la Convención. (...) Por otro lado, la Comisión tiene ocho Relatorías de derechos, pero la única con informe independiente y presupuesto propio es la Relatoría de Libertad de Expresión. Su financiamiento proviene de los Estados Unidos, que no reconoce la Convención, y de la Unión Europea, que no es parte del sistema. (...) Es necesario transformar el SIDH y tengan la seguridad de que lucharemos para que sus organismos protejan auténticamente los derechos de las y de los ciudadanos de nuestra América”³⁵.

El 13 de diciembre de 2011 el “Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH para la consideración del Consejo Permanente” fue adoptado por el Grupo de Trabajo. En el informe se identificaban los siguientes seis principales desafíos al funcionamiento del sistema: alcanzar su universalidad; asegurar el pleno cumplimiento de las recomendaciones y decisiones de sus órganos; lograr un mayor equilibrio entre la promoción y la protección de los derechos humanos; perfeccionar los aspectos procedimentales y garantizar la observancia estricta de los marcos normativos en el sistema de peticiones individuales; lograr una mayor eficiencia y agilidad en la tramitación de peticiones y casos y avanzar hacia una mayor transparencia en la gestión de la CIDH³⁶. Respecto al fortalecimiento

³⁵ Rafael Correa anunció perdón sin olvido para sentenciados en caso El Universo (2012, 27 de febrero). *El Universo*. Disponible en: <http://www.eluniverso.com/2012/02/27/1/1355/rafael-correa-anuncio-perdon-sin-olvido-sentenciados-caso-universo.html>

³⁶ OEA. (2011, 13 de diciembre). *Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del*

financiero del Sistema, el informe reconoció que el adecuado financiamiento de sus órganos era un desafío que incidía en forma transversal en todos los demás, y que cualquier recomendación dirigida a la Comisión requería en primer lugar de la adecuada financiación para ponerlas en práctica. En particular, el Grupo de Trabajo enfatizó la necesidad de aumentar el dinero proveniente del Fondo Regular de la OEA e instó a los Estados miembros a dar pasos concretos hacia ese objetivo en el primer semestre de 2012. Cabe aclarar al respecto que el Fondo Regular se compone de las cuotas que los países miembros aportan de acuerdo al tamaño de su economía, y a su vez son estos quienes, representados en la Asamblea General, aprueban el programa-presupuesto de la organización para cada año. Por otra parte, en línea con lo planteado por Colombia y Venezuela, el Grupo de Trabajo le sugirió a la Comisión reflexionar sobre la eficacia del Capítulo IV del Informe Anual en la promoción de los derechos humanos en el hemisferio, y revisar los criterios, la metodología y el procedimiento utilizados para su elaboración. Asimismo, le aconsejó al organismo ampliar el espectro del capítulo para brindar un análisis objetivo e integral del estado de los derechos humanos en todos los países de la región, independientemente de que fuesen parte o no de los instrumentos del Sistema Interamericano.

El informe se aprobó en enero de 2012 en el marco de la primera sesión del Consejo Permanente, pero los Estados coincidieron en señalar que las recomendaciones no eran vinculantes para la Comisión. Por otra parte, la sociedad civil, que contó con una limitada oportunidad de participación oral y escrita durante el proceso, se manifestó particularmente disconforme con distintos aspectos del texto final. Entre los puntos negativos, se pudo notar un marcado desbalance entre las cincuenta y tres recomendaciones dirigidas a la Comisión y las doce orientadas a los Estados, lo cual resultó cuanto menos preocupante teniendo en cuenta la responsabilidad de los Estados en facilitar el buen funcionamiento de los órganos del sistema. El trabajo apuntó casi exclusivamente a cambiar el Reglamento y las prácticas de la CIDH y poco se dijo del comportamiento de los Estados y de su compromiso hacia el

Sistema Interamericano de Derechos Humanos para la Consideración del Consejo Permanente,
pág. 9. Disponible en:
<http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp>

Sistema³⁷. En este mismo sentido, distintas voces advirtieron sobre la ambigüedad del Informe, al reconocer por un lado que uno de los principales desafíos era asegurar el cumplimiento de las decisiones de los órganos del Sistema, pero llegado el momento de dirigirse a los Estados, limitarse a emitir una recomendación para que procurasen “el intercambio de buenas prácticas respecto a la implementación y cumplimiento de medidas cautelares”³⁸. Otro de los aspectos que se criticaron fue que muchas de las sugerencias hechas a la Comisión tenían que ver con prácticas que ya eran llevadas a cabo por la misma o estaban en proceso de implementación. Así lo advirtió la Presidenta de la CIDH Dinah Shelton, quien ante el Consejo Permanente el 25 de enero de 2011 sostuvo que algunas de las recomendaciones volcadas en el documento del Grupo de Trabajo se referían a actividades que la Comisión ya desarrollaba. De todos modos, Shelton aseguró que la CIDH informaría acerca de las medidas que se habrían de implementar en 2012 teniendo en cuenta las recomendaciones hechas por el Informe, y manifestó su absoluta predisposición para seguir manteniendo canales formales e informales de conversación con todos los actores del sistema para contribuir al fortalecimiento del sistema³⁹.

Al contexto particularmente hostil en el cual se desarrollaron las reuniones del Grupo de Trabajo se sumó, a fines de 2011 y coincidiendo con la entrega del informe final del Grupo de Trabajo, el enojo del gobierno de Perú por la decisión de la CIDH de elevar ante la CorteIDH el caso de las ejecuciones extrajudiciales de guerrilleros realizadas por las fuerzas armadas peruanas durante la Operación Chavín de Huántar. En diciembre de 1996, en un contexto de conflicto armado interno, miembros del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) tomaron por rehenes a setenta y dos hombres que asistían a un evento en la residencia del Embajador de Japón en Perú. Los rehenes estuvieron cautivos durante más de cuatro meses, hasta que en abril de 1997 el gobierno de Fujimori dio la

³⁷ Amato, V. (2012). Una mirada al proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Aportes DPLF, Reflexiones para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos* (16), 4-8.

³⁸ OEA. (2011, 13 de diciembre). *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*, pág. 12. Disponible en:

<http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp>

³⁹ OEA. *Acta de la Sesión Ordinaria del Consejo Permanente de la Organización celebrada el 25 de enero de 2012*, pág. 68-69. Disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/actas2012.asp>

orden de iniciar la llamada Operación Chavín de Huántar. En el transcurso de la intervención, se liberaron a setenta y un rehenes; murieron uno de ellos, dos comandos y los catorce integrantes del grupo armado. Si bien se trató de una de las operaciones de rescate de rehenes más exitosas del mundo, al poco tiempo se comenzaron a oír críticas debido a las acusaciones de que al menos tres y posiblemente ocho de los emerretistas habían sido ejecutados por los comandos cuando ya se habían rendido y no representaban amenaza alguna. Luego de agotar todos los recursos internos, en febrero de 2003 los familiares de algunos de los ejecutados extrajudicialmente presentaron ante la CIDH una denuncia contra el Estado peruano alegando violaciones a la vida, a las garantías judiciales y a la protección judicial, tres derechos consagrados en la Convención Americana⁴⁰. En su Informe de Fondo, presentado en marzo de 2011, la Comisión concluyó que Perú era responsable por la violación del derecho a la vida en perjuicio de Eduardo Nicolás Cruz Sánchez, Herma Luz Meléndez Cueva y Víctor Salomón Peceros Pedraza y la violación de los derechos a las garantías judiciales y protección judicial y al derecho a la integridad personal, en perjuicio de los familiares de las víctimas ejecutadas⁴¹. Asimismo, se enumeró una serie de recomendaciones, entre las cuales estaba la de reparar adecuadamente las violaciones a los derechos humanos, tanto en el aspecto material como moral⁴². El 13 de diciembre de 2011, la Comisión decidió someter el caso a la jurisdicción de la CorteIDH por considerar que Perú no había cumplido con las recomendaciones hechas en el informe. El gobierno de Ollanta Humala rechazó y condenó la demanda de manera contundente. El Presidente aseguró que ningún comando Chavín de Huántar iría preso y propuso crear una mesa de unidad multipartidaria para hacer frente a “estos organismos internacionales que creen que porque se les da un reconocimiento, ya pueden meterse en temas en los cuales la jurisdicción peruano aún no termina de juzgar las cosas”⁴³. Del mismo modo, el ministro de Justicia y Derechos Humanos Juan Jiménez Mayor sostuvo en una conferencia de prensa

⁴⁰ CIDH. (2004, 21 de febrero). *Informe de Admisibilidad N° 13/04, Eduardo Nicolás Cruz Sánchez y Otros, Perú*. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2004sp/Peru.136.03.htm>

⁴¹ OEA. (2011, 31 de marzo). *Informe de Fondo N° 66/11, Caso 12.444, Eduardo Nicolás Cruz Sánchez y Otros*, pág. 54. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/PEFO12.444ESP.pdf>

⁴² *Ibíd.*, pág. 55.

⁴³ Ollanta Humala: Garantizo que ningún comando Chavín de Huántar irá preso (2011, 31 de diciembre). *La República*. Disponible en: <http://www.larepublica.pe/31-12-2011/ollanta-humala-garantizo-que-ningun-comando-chavin-de-huantar-ira-pres>

que Perú modificaría su posición respecto de la CIDH y que plantearía la reestructuración de su competencia ante foros internacionales⁴⁴. En ocasión de la sesión ordinaria del Consejo Permanente celebrada el 25 de enero de 2012, el Embajador de Perú inició su intervención manifestando su firme apoyo al fortalecimiento del sistema y afirmando que compartía las recomendaciones hechas en el Informe Final del Grupo de Trabajo, “cuyos alcances no cuestionan la funcionalidad del sistema en su conjunto, sino determinados aspectos que preocupan en torno al actual funcionamiento de la CIDH”⁴⁵. Luego, cambiando de tono para referirse a la decisión del organismo de elevar el caso a la CorteIDH, sostuvo: “(...) este mismo Consejo Permanente en 1992 y en 1996, precisamente con ocasión, esta última, de la toma de los rehenes de la Embajada de Japón en Lima, condenó enérgicamente a los nefastos grupos terroristas que tanta muerte y dolor sembraron en el Perú. (...) es necesario señalar que lamentablemente algunas formas de actuación con las que la comisión viene abordando estos temas, cuando aún nos encontramos tratando de sanar nuestras heridas y erradicar los remanentes del terrorismo, cada vez más entrelazado con el narcotráfico, viene generando un innecesario ambiente de desconfianza hacia este importante componente del sistema”⁴⁶.

Transformaciones en el proceso de reflexión: diversificación de los ámbitos de discusión y polarización regional en torno al tema

En junio de 2012, se celebró el Cuadragésimo Segundo Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA en Cochabamba, Bolivia. En un discurso inaugural en el cual criticó fuertemente la histórica injerencia de Estados Unidos en los asuntos internos de los países latinoamericanos, el Presidente Evo Morales se sumó a las críticas hacia la CIDH al sostener que la misma solo se ocupaba de defender los derechos humanos en aquellos países en los que su gobierno no compartía las políticas norteamericanas. En este mismo sentido, pidió por la universalización de la CIDH y afirmó que si la misma no quería cuidar los derechos humanos en Estados Unidos, que mejor

⁴⁴ Perú rechaza demanda interpuesta por la CIDH en el caso Chavín de Huántar, (2011, 23 de diciembre). *Andina*. Disponible en: http://www.andina.com.pe/espanol/noticia-peru-rechaza-demanda-interpuesta-por-cidh-el-caso-chavin-huantar-392214.aspx#.U16_IFWSzJw

⁴⁵ OEA. *Acta de la Sesión Ordinaria del Consejo Permanente de la Organización celebrada el 25 de enero de 2012*, pág. 55. Disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/actas2012.asp>

⁴⁶ *Ibíd.*, pág. 58.

desapareciera. Así, planteó dos caminos para la OEA: morir al servicio del imperio o renacer para servir a los pueblos de América⁴⁷. Rafael Correa también participó de la Asamblea y aprovechó el espacio concedido para reiterar sus críticas hacia la Comisión, según él dominada por países hegemónicos e influenciada por Organizaciones No Gubernamentales (ONG) financiadas por grupos de derecha, y calificó a la Relatoría Especial de Libertad de Expresión como “portavoz de los negocios dedicados a la comunicación”⁴⁸. En contraposición con los discursos de los Jefes de Estado ecuatoriano y boliviano, la representante de México ratificó el compromiso de su país con la Comisión y sostuvo que el fortalecimiento del sistema debía sustentarse en verdaderas mejoras que lo modernicen en su visión y sus procedimientos, “sin comprometer logros o restringir la labor de sus órganos”⁴⁹, en clara alusión a las propuestas contraproducentes que se habían planteado hasta aquel momento. Finalmente, habiendo impedido la participación de la sociedad civil y de la Comisión, la Asamblea General adoptó una breve resolución sobre el seguimiento del proceso de reflexión, que establecía lo siguiente: a) acoger el Informe del Grupo de Trabajo Especial; b) encargar al Consejo Permanente que, sobre la base del informe, formulase propuestas para su aplicación en diálogo con todas las partes involucradas; y c) poner dichas propuestas a consideración de una Asamblea General Extraordinaria en el plazo de seis meses, o a más tardar, en el primer trimestre de 2013⁵⁰. Para cumplir con la resolución, el Consejo Permanente estableció un plan de trabajo formal de tres etapas. En un primer momento, los Estados miembros, los órganos del sistema, la sociedad civil y el Comité Jurídico Interamericano (cuerpo consultivo de la OEA) harían llegar por escrito sus propuestas para la aplicación de las recomendaciones del Grupo de Trabajo. Luego, el Consejo las examinaría y discutiría y, finalmente, presentaría ante la

⁴⁷ OEA. (2011, 3 de junio). *42 Periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea General – Sesión Inaugural, Palabras de Bienvenida de Evo Morales, Presidente de la República de Bolivia*. Disponible en: http://www.oas.org/es/centro_noticias/videos.asp?sCodigo=12-0089&videotype=&sCollectionDetVideo=12

⁴⁸ TeleSUR. (2012, 4 de junio). OEA debe revolucionarse o desaparecer: Rafael Correa. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=M1cAKP7yREs>

⁴⁹ OEA. (2012, 5 de junio). *Discurso de la Secretaria de Relaciones Exteriores de México, Cochabamba, Bolivia*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/42ag/speeches.asp>

⁵⁰ OEA. (2012, 5 de junio). *Seguimiento de las recomendaciones del “Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH”*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/42ag/>

Asamblea General un informe final con propuestas así como con sus implicaciones presupuestarias⁵¹.

Paralelamente al debate instalado en el seno del Consejo Permanente de la OEA, en los primeros meses de 2012 y en respuesta a las recomendaciones hechas por el Grupo de Trabajo, la CIDH decidió iniciar un proceso amplio de consultas con todos los usuarios del Sistema. Lo hizo bajo el entendido de que, en ejercicio de su autonomía, cualquier discusión en torno a su mandato debería darse en su foro. Así fue como, el 28 de marzo de 2012 celebró una audiencia pública con la Coalición Internacional de Organizaciones por los Derechos Humanos en las Américas, la cual, en representación de más de setecientas organizaciones, denunció el intento por parte de varios Estados miembros de la OEA de debilitar a la Comisión y presentó medidas para aumentar su eficacia. Vale la pena remarcar que el único representante de un Estado miembro que asistió a la audiencia fue el de México, hecho que puso en evidencia la buena relación que mantuvo su país con las OSC a lo largo del proceso⁵². Luego, en mayo de 2012, días antes de la Asamblea General, la Comisión organizó un Seminario Preparatorio para el Fortalecimiento del SIDH, del cual participaron los Comisionados, el Secretario General y representantes de distintas OSC, tales como el CELS, DPLF y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Estas últimas aprovecharon la oportunidad para señalar la importancia de profundizar en el alcance, el contenido, la viabilidad y las formas de implementación de las recomendaciones hechas por el Grupo de Trabajo. Con posterioridad a la Asamblea General, la Comisión elaboró una agenda para debatir y recibir insumos para la aplicación de eventuales reformas de sus métodos o procedimientos, teniendo en cuenta las recomendaciones hechas por el Grupo de Trabajo pero también las formuladas por sus miembros, la sociedad civil, la academia y otros actores claves. En este marco fue que se celebró, en el mes de septiembre, el Foro de la Ciudad de México, el cual supuso un

⁵¹ OEA. (2012, 19 de septiembre). *Plan de Trabajo para la implementación de la resolución AG/RES. 2761 (XLII-O/12) “Seguimiento de las recomendaciones del “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”*”. Disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/reflexion.asp#establecimiento>

⁵² Anaya Muñoz, A., Saltalamacchia Ziccardi, N. (2013). El proceso de reforma al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (2011-2013): Crónica reciente y desafíos futuros. *Pensamiento Propio, El Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Actores, reformas y desafíos* (38), 13-18.

espacio único de interacción entre Comisionados, representantes de numerosos Estados miembros, OSC y víctimas de violaciones a los derechos humanos. Aquel foro mostró nuevamente la voluntad por parte de México de integrar a todos los actores del sistema en un proceso considerado clave, a pesar de los desacuerdos existentes entre su gobierno y la sociedad civil en distintos puntos de la agenda de reforma. Luego, en el mes de octubre la Comisión llevó a cabo dos audiencias sobre el proceso de fortalecimiento, una con los Estados miembros y otra con la sociedad civil. En aquella ocasión, familiares de víctimas de violaciones de los derechos humanos entregaron a la Comisión una carta en la que expresaban su preocupación por la arremetida de algunos Estados en contra del SIDH y sostenían: “Este proceso de fortalecimiento como lo están llamando, no puede ser para retroceder en el reconocimiento de derechos sino para seguir atendiendo mejor a las víctimas, para exigir a los Estados el cumplimiento de las medidas impuestas, la investigación debida, la protección de nuestros derechos de todos”⁵³. Finalmente, durante el 146 Período Ordinario de Sesiones celebrado en los meses de octubre y noviembre de 2012, la CIDH continuó profundizando su trabajo en torno a la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. La delegación chilena aprovechó dicha ocasión para defender la autonomía de la Comisión y afirmar que el proceso de reflexión debía ser consensuado entre todos los países miembros y que su objetivo último debía ser el real fortalecimiento del organismo⁵⁴. Aquella intervención por parte de Chile fue una de las pocas instancias en las cuales el país pudo mostrar su posición frente a las reformas y colocarse como un defensor del Sistema Interamericano. El menor activismo del gobierno chileno a lo largo del proceso de reflexión supuso un cierto desvío del papel significativo que el país había ejercido en el seno de la comunidad interamericana en materia de derechos humanos desde sus primeros años de transición a la democracia⁵⁵. Dicho apartamiento se debió en gran medida al menor lugar que tuvo la agenda de derechos

⁵³ Carta de Andrea Gisela Ortiz Perea a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Disponible en: http://cejil.org/sites/default/files/carta%20CIDH_familiares%20cantuta.pdf

⁵⁴ La CIDH se defiende de los países críticos (2012, 1 de noviembre). *El Comercio*. Disponible en:

<http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/cidh-se-defiende-de-paises.html>

⁵⁵ González, F. (1997). Chile y la eficacia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Universidad Diego Portales. Disponible en:

http://www.udp.cl/descargas/facultades_carreras/derecho/pdf/investigaciones/Apuntes_Derecho/02_Apuntes_Derecho_02/05_Eficacia_Sistema_Interamericano_DerechosHumanos_FelipeGonzalez.pdf

humanos en la política exterior chilena durante la presidencia de Sebastián Piñera, quien recién hacia el final de su mandato le brindó más importancia al tema⁵⁶. Aún así, Chile aprovechó todas aquellas instancias formales que se dieron tanto en el seno del Consejo Permanente como en la CIDH para defender la autonomía del organismo y rechazar las propuestas de reformas tendientes a debilitar su accionar.

Por otra parte, ante la evidente negativa del Consejo Permanente de transparentar las discusiones que se estaban dando en su interior e incluir a todos los actores relevantes, la sociedad civil buscó establecer una vía alternativa de incidencia en un proceso que se percibía cada vez más como definitorio para el futuro del Sistema Interamericano. Una de las organizaciones regionales de derechos humanos que más aportó en este sentido fue el CEJIL. Como parte integrante de la Coalición Internacional de Organizaciones por los Derechos Humanos de las Américas, CEJIL promovió espacios formales e informales de diálogo sobre el fortalecimiento del sistema. Así, por ejemplo, en el marco de la Asamblea General ordinaria celebrada en junio de 2012, CEJIL participó de las conversaciones que el Secretario General José Miguel Insulza y los jefes de delegación mantuvieron con la sociedad civil y elaboró una carta de apoyo al SIDH firmada por más de cuatrocientas organizaciones de más de veinte países. Un mes más tarde, la Coalición hizo pública una carta firmada por más de cien organizaciones de diecisiete países en la que manifestaba su preocupación por la falta de participación de la sociedad civil en el proceso y proponía alternativas para asegurar una mayor publicidad en las discusiones. En septiembre de aquel mismo año, CEJIL lanzó la campaña regional “Es hora de defender el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, también llamada “Declaración de Bogotá”. Básicamente, se trató de un pronunciamiento firmado por importantes personalidades de la región comprometidas con los derechos humanos, entre las cuales figuraban cuatro ex Presidentes, y abierta a la firma para que cualquier persona la suscribiera. Entre otros puntos, demandaba que el debate iniciado en el seno de la OEA fuese transparente, democrático y participativo y que considerase especialmente la voz y la experiencia de las víctimas, que se garantizase de hecho y legalmente la independencia y autonomía del Sistema, que este último contase con el financiamiento necesario para ofrecer respuestas

⁵⁶ Oppenheimer, A. (2014, 18 de marzo). Bachelet, no tan crítica con Venezuela. *La Nación*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1673089-bachelet-no-tan-critica-con-venezuela>

adecuadas y oportunas, y que los Estados cumplieren con las decisiones y sentencias de sus órganos⁵⁷. Adicionalmente, se produjeron videos con declaraciones de víctimas o familiares de víctimas de distintos países sobre la importancia del SIDH en diversos contextos histórico-políticos. Otras de las labores que realizó CEJIL en el marco de las discusiones para contribuir a su difusión y enriquecimiento fueron un recuento de la participación escrita de los Estados miembros de la OEA en el proceso de fortalecimiento, un informe sobre la situación financiera del SIDH y la publicación de artículos periodísticos referidos al tema y de expresiones de apoyo al sistema de otras organizaciones y personalidades internacionales.

Ya en la recta final hacia la Asamblea General Extraordinaria fijada para el 22 de marzo de 2013 en Washington, en la cual se aprobarían las recomendaciones presentadas por el Consejo Permanente para el fortalecimiento de la CIDH y se concluiría formalmente el proceso iniciado un año y medio atrás, el debate se polarizó aún más. El 11 de marzo se celebró en la ciudad de Guayaquil, Ecuador, la primera Conferencia de Estados Parte de la Convención Americana de Derechos Humanos. Como anfitrión del encuentro, Correa brindó un discurso inaugural en el cual reiteró sus propuestas de reforma de la CIDH, entre ellas, que los recursos financieros saliesen pura y exclusivamente de los países vinculados jurídicamente por la Convención y que se repartiesen equitativamente entre todas las Relatorías. Asimismo, desconoció la capacidad de la Comisión para imponer medidas cautelares de cumplimiento obligatorio para los Estados e instó a la misma a dedicarse a sus funciones de promoción de derechos humanos antes que a “la investigación y reparación de los hechos consumados”⁵⁸. Finalmente, propuso mover la sede de la Comisión de Washington a Buenos Aires, respecto a lo cual sostuvo: “(...) la querida Presidenta de Argentina, Cristina Fernández de Kirchner ha expresado esta voluntad de acoger a la Convención con una sede permanente, para consagrar, en la práctica y sin intervenciones

⁵⁷ Es hora de defender al SIDH, Declaración de Bogotá. Declaración completa disponible en: <http://cejil.org/fsi>

⁵⁸ Discurso del Presidente Constitucional de la República de Ecuador, Rafael Correa Delgado. Conferencia de Estados Parte de la Convención Americana de Derechos Humanos. 11 de marzo de 2013. Disponible en: <http://cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/05/Discurso-Rafael-Correa-Guayaquil-CIDH.pdf>

extra regionales, los maravillosos principios expresados en el Pacto de San José”⁵⁹. Al concluir el encuentro, diecinueve Estados parte del Pacto de San José de Costa Rica adoptaron la “Declaración de Guayaquil”. Entre sus ocho puntos, el documento sugería que los comisionados fuesen elegidos únicamente entre nacionales de los países obligados por la Convención Americana, que todas las Relatorías fuesen consideradas especiales y se les garantizase el financiamiento necesario a cada una de ellas y que la Conferencia de Estados Parte se convirtiese en un espacio de diálogo permanente sobre el Sistema Interamericano. Varios párrafos de la Declaración fueron tomados por el Consejo Permanente para el proyecto de resolución que presentó en una reunión días antes de la Asamblea Extraordinaria, lo cual generó fuertes críticas por parte de varios Estados que habían sido excluidos de la reunión de Guayaquil y que argumentaron que las reformas al SIDH concernían a todos los miembros de la OEA, no solo a aquellos que habían asistido al encuentro⁶⁰.

Por otra parte, el 17 de marzo once diarios del Grupo de Diarios América (GDA) publicaron un editorial conjunto en el cual alertaron sobre los intentos por parte de algunos países que “no quieren estar sometidos a escrutinios externos por parte de organismos multilaterales” de debilitar a la Comisión, e hicieron un llamado a los países miembros de la OEA para impedir dicho desenlace⁶¹. En este mismo sentido, la Red Latinoamericana y del Caribe para la Democracia (REDLAD), en conjunto con el Centro Carter y el Centro Global para el Desarrollo y la Democracia, publicó una declaración de apoyo al SIDH firmada por once ex Presidentes latinoamericanos, ochenta y siete personalidades comprometidas con los derechos humanos y sesenta y cuatro organizaciones⁶². El 18 de marzo, en ocasión de la apertura del 47° Período de Sesiones de la CorteIDH, el Presidente

⁵⁹ Ibídem, pág. 3. Disponible en: <http://cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/05/Discurso-Rafael-Correa-Guayaquil-CIDH.pdf>

⁶⁰ Agitado debate en la OEA por los desacuerdos sobre reformas (2013, 14 de marzo). *El Universo*. Disponible en: <http://www.eluniverso.com/2013/03/14/1/1355/sin-consensos-oea-frente-propuestas-reformas.html>

⁶¹ La CIDH, en peligro (2013, 17 de marzo). *La Nación*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1564004-la-cidh-en-peligro>

⁶² Declaración pública, Apoyo al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (2013, 20 de marzo). Disponible en: <http://api.ning.com/files/E4nzSQYY5FLCgnRRUAHiopo4mpuRM95nAhuhGQzUGQBnmJkiGdgf mLgvdNKLW26amxFdCMmj0wllcD-7RppPQt66L3BZwkd2/DeclaracionPublica.pdf>

de Colombia Juan Manuel Santos sostuvo que su país no compartía posiciones extremas ni la tentativa de debilitar la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión⁶³. Cuatro días más tarde, horas antes de la Asamblea General, México convocó a una reunión de Cancilleres de varios países para abordar la cuestión de la crítica situación financiera del SIDH. Nuevamente, dicha iniciativa mostró la prioridad otorgada por el gobierno mexicano al tema del financiamiento en la agenda de reformas, y plasmó también una posición asumida a lo largo del proceso como creador de consensos⁶⁴. Como resultado de la reunión, varios países, entre ellos Argentina, México, Estados Unidos, Canadá y Chile, anunciaron un aumento de sus contribuciones voluntarias al SIDH.

Un cierre momentáneo

Finalmente, la Asamblea General Extraordinaria concluyó con la adopción por unanimidad de una resolución que entre sus puntos más importantes establecía:

- Reafirmar el compromiso de los Estados con lograr el pleno financiamiento del SIDH a través del Fondo Regular de la OEA, y mientras se alcanza ese objetivo, invitar a los Estados miembros, a los Estados Observadores y a otras instituciones a que continúen realizando contribuciones voluntarias, preferentemente sin fines específicos.
- Proponer a la CIDH que fortalezca todas sus relatorías, inclusive mediante la consideración de otorgar el carácter de especiales a las relatorías temáticas existentes, sobre la base de un financiamiento adecuado y sin perjuicio de sus otras responsabilidades.
- Exhortar a los Estados Miembros de la OEA a ratificar todos los instrumentos jurídicos interamericanos sobre derechos humanos, en especial la CADH, y a aceptar la jurisdicción contenciosa de la CorteIDH.

⁶³ *Presidencia de la República de Colombia*, Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la instalación del 47º Período de Sesiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Medellín, 18 de marzo de 2013. Disponible en:

http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Marzo/Paginas/20130318_08.aspx

⁶⁴ Anaya Muñoz, A., Saltalamacchia Ziccardi, N. (2013). El proceso de reforma al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (2011-2013): Crónica reciente y desafíos futuros. *Pensamiento Propio, El Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Actores, reformas y desafíos* (38), 13-18.

- Instar al Consejo Permanente a continuar el diálogo sobre los aspectos fundamentales para el fortalecimiento del SIDH, teniendo en cuenta todos los aportes realizados por los Estados Miembros, los órganos del SIDH y la sociedad civil a lo largo del proceso de reflexión⁶⁵.

La resolución fue considerada como una derrota para los países del ALBA debido a que muchas de las propuestas que habían defendido a lo largo del proceso de reflexión no hallaron acogida en el seno de la Asamblea General. La inclusión de la palabra “preferentemente” en el punto referido a las contribuciones voluntarias, así como la utilización del verbo “proponer” respecto a la homologación de todas las Relatorías en lugar de otro que implicase un mandato para la Comisión, fueron puntos de la resolución que causaron intensos debates e hicieron que la Asamblea se extendiese hasta última hora, cuando, luego de que Ecuador amenazase con retirarse del Sistema, Argentina presentó una nueva versión de uno de los apartados que destrabó las discusiones. En efecto, la propuesta argentina de incluir en la resolución un párrafo referido a la continuación del diálogo permitió que los países del ALBA, que buscaban dejar abierto el proceso de reflexión, cediesen y aceptasen la resolución. En este sentido, la posición de moderadora entre posturas difíciles de reconciliar que asumió Argentina a lo largo del proceso de reflexión se vio plasmada en el papel decisivo que desarrolló a último momento en la Asamblea General Extraordinaria. La resolución aprobada puso un cierre formal al proceso iniciado en junio de 2011 con la conformación del Grupo de Trabajo y fue interpretada como una victoria, al menos temporal, para la CIDH. Sin embargo, el consenso alcanzado dejó las puertas abiertas para la continuación de los debates acerca del funcionamiento del SIDH, tal como querían Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela.

⁶⁵ OEA. (2013, 24 de marzo). *Resultado del Proceso de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH*. Disponible en: <http://cejil.org/sites/default/files/RESOLUCION%20FINAL%20APROBADA%20AGE.pdf>

Posturas radicales frente al SIDH: el caso de Venezuela

A lo largo del proceso de reflexión en torno al funcionamiento del SIDH los países de la región adoptaron posturas más o menos críticas. Venezuela fue sin lugar a dudas el que optó por el camino más radical al denunciar la Convención Americana de Derechos Humanos y, consecuentemente, dejar a la CorteIDH sin jurisdicción para juzgar casos de violación a los derechos humanos en su territorio. En efecto, el 10 de septiembre de 2012 el entonces canciller Nicolás Maduro le envió una carta oficial al Secretario General de la OEA notificándole la decisión de su país de abandonar la CADH. En representación de su gobierno, Maduro sostenía que los órganos del Sistema Interamericano se habían apartado de los principios que en su origen estaban llamados a proteger, “convirtiéndose en un arma política arrojada destinada a minar la estabilidad de determinados gobiernos (...) vulnerando y desconociendo principios básicos y esenciales ampliamente consagrados en el derecho internacional, como lo son el principio de respeto a la soberanía de los Estados y el principio de autodeterminación de los pueblos”⁶⁶. La decisión se fundamentaba en una serie de deficiencias e irregularidades que habían caracterizado el accionar de los órganos del Sistema en la última década, entre las cuales estaban su parcialidad y politización al tomar unos casos o, por el contrario, optar por ignorarlos, la imprecisión y parcialidad de las condiciones que justificaban la inclusión de los países en el Capítulo IV del Informe Anual y la discrecionalidad y laxitud con las cuales habían reinterpretado sus mandatos y reglamentos. Otra de las razones era la imposibilidad de avanzar en las reformas que se estaban promoviendo en el seno de la OEA debido al bloqueo que estaban ejerciendo un “pequeño grupo de burócratas desaprensivos”⁶⁷. Mediante un comunicado de prensa, Insulza lamentó la decisión de Venezuela y colocó sus esperanzas en un cambio de opinión del gobierno durante el año que debía transcurrir para que la denuncia se hiciese efectiva⁶⁸. Por su parte, la CIDH instó al gobierno bolivariano a reconsiderar su posición porque de concretarse el procedimiento iniciado, sus ciudadanos perderían una instancia de protección

⁶⁶ Carta de denuncia a la Convención Americana de Derechos Humanos por parte de Venezuela ante la OEA, pág. 2. Disponible en: <http://www.venezuelaawareness.com/2012/09/carta-de-denuncia-a-la-convencion-americana-sobre-derechos-humanos-por-parte-de-venezuela-ante-la-oea/>

⁶⁷ *Ibíd.*, pág. 2.

⁶⁸ OEA. (2012, 10 de septiembre). *Secretario General de la OEA comunica denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de parte de Venezuela*. Disponible en: http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-307%2F12

de sus derechos y quedarían más vulnerables ante eventuales abusos⁶⁹. Finalmente, México fue junto a Costa Rica el único país miembro de la CADH que se refirió de manera oficial al tema, afirmando que lamentaba profundamente la decisión de Venezuela de denunciar el Pacto⁷⁰.

El hecho que funcionó como detonante para que el entonces Presidente Hugo Rafael Chávez Frías tomase dicha decisión fue la sentencia que dictó la CorteIDH el 26 de junio de 2012 en el caso Díaz Peña vs. Venezuela. Esta sostenía que el Estado venezolano era “responsable internacionalmente por la violación del derecho a la integridad personal y por los tratos inhumanos y degradantes en perjuicio del señor Raúl José Díaz Peña”⁷¹. Asimismo, lo condenaba a pagar determinadas sumas de dinero en concepto de indemnización por daño material e inmaterial. El caso, que la Comisión había referido a la Corte en 2010, tenía que ver con la detención de Díaz Peña por su presunta responsabilidad en los atentados al Consulado General de la República de Colombia y a la Oficina de Comercio Internacional del Reino de España en 2003. La Comisión alegaba que la detención había sido arbitraria e ilegal, y que las condiciones a las cuales había estado sometido Díaz Peña mientras permanecía en prisión preventiva habían afectado gravemente su salud. En su defensa, el Estado venezolano sostenía que aún no se habían agotado los recursos internos y presentó excepciones preliminares. La Corte reconoció algunos de los argumentos de Venezuela, pero desestimó la excepción preliminar en lo referente a las condiciones de detención a las cuales había sido sometido Díaz Peña, razón por la cual dictó una sentencia condenando al Estado venezolano en junio de 2012⁷². Luego de que el 20 de julio se diese a conocer el fallo, el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores difundió un comunicado manifestando su rechazo y afirmando que con su

⁶⁹ OEA. (2012, 12 de septiembre). *CIDH lamenta decisión de Venezuela de denunciar Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Disponible en:

<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/117.asp>

⁷⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores de México, México lamenta la decisión de Venezuela de denunciar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 11 de septiembre de 2012.

Disponible en: <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/comunicados/1771-250>

⁷¹ CorteIDH. (2012, 20 de julio). *Sentencia en el caso Díaz Peña vs. Venezuela*. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_16_12.pdf

⁷² CorteIDH. *Caso Díaz Peña vs. Venezuela, resumen oficial emitido por la Corte Interamericana de la sentencia del 26 de junio de 2012 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas)*.

Disponible en: <http://joomla.corteidh.or.cr:8080/joomla/jurisprudencia-oc-simple/40-resumen/1707-ficha-tecnica-caso-diaz-pena-vs-venezuela>

dictamen la Corte continuaba erosionando su credibilidad, “al emitir una decisión aberrante en un caso que nunca debió admitir”⁷³. El 24 de julio, en el acto por el aniversario de la Batalla Naval del Lago de Maracaibo, símbolo de la independencia venezolana de España, Chávez anunció: “Venezuela se retira de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por dignidad y la acusamos ante el mundo de ser indigna de llevar ese nombre de derechos humanos apoyando al terrorismo”⁷⁴. Semanas más tarde, siguiendo el Artículo 78 de la Convención que establece que los Estados partes podrán denunciarla mediante un preaviso de un año, Maduro hizo llegar al Secretario General la notificación de denuncia. Venezuela se convertía de tal modo en el segundo país en denunciar la CADH, catorce años después de que lo hiciese Trinidad y Tobago. Si bien en 1999 el gobierno de Fujimori retiró su reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte, esta última no tardó en emitir un dictamen negándole dicha posibilidad debido a que no se habían respetado los procedimientos previstos por la Convención.

Paradójicamente, Venezuela fue el tercer país en ratificar dicho instrumento en agosto de 1977, durante la primera presidencia de Carlos Andrés Pérez y en el contexto doméstico del llamado periodo del Pacto de Punto Fijo. El Pacto fue un acuerdo firmado en 1958 por las principales fuerzas políticas tras el derrocamiento de Marcos Pérez Jiménez, cuyo objetivo era alcanzar la estabilidad democrática mediante un programa de gobierno mínimo común, excluyendo al Partido Comunista. En la práctica, supuso la instauración de un período de casi cuatro décadas de alternancia política entre los partidos Alianza Democrática (AD) y Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI). En este sentido, el Pacto de Punto Fijo dio lugar al ciclo democrático más largo de la historia contemporánea venezolana e hizo de Venezuela la excepción cuando a partir de los años sesenta gran parte de los países latinoamericanos comenzaron a estar gobernados por regímenes militares. La defensa por parte de los estadistas venezolanos de los regímenes democrático-representativos en aquel periodo se vio reflejada en la llamada “doctrina Betancourt”, en base a la cual Venezuela debía romper relaciones diplomáticas e impulsar

⁷³ Chávez: “Nos retiramos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” (2012, 24 de julio). *Diario República*. Disponible en: <http://www.diariorepublica.com/politica/chavez-nos-retiramos-de-la-corte-interamericana-de-derechos-humanos>

⁷⁴ Venezuela se va de la CIDH (2012, 26 de julio). Página 12. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-199564-2012-07-26.html>

la exclusión de la comunidad jurídica regional de todos los países que tuviesen gobiernos *de facto*. En sus últimas dos décadas, las bases del sistema puntofijista se vieron seriamente afectadas por las recurrentes crisis económicas, las cuales produjeron un aumento de sus contradicciones internas e impulsaron cambios políticos en el seno de la sociedad venezolana. Hacia el final, al sistema se lo asociaba con el marcado incremento de la corrupción, la marginalidad y la apatía política respecto de los partidos tradicionales⁷⁵.

Cuando en febrero de 1999 Hugo Chávez asumió la presidencia, la primera medida que impulsó fue la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente para reformar la Constitución de 1961. La importancia de la reforma constitucional radicaba no solo en sus efectos inmediatos sobre el sistema político venezolano sino también en su valor simbólico, en tanto y en cuanto representaba una ruptura definitiva con el puntofijismo, el cierre de un ciclo histórico de expectativas frustradas y el comienzo de una nueva etapa, todo en el contexto del fin de siglo. En este sentido, Chávez sostenía ante la Asamblea Nacional Constituyente: “En esa nueva Constitución (...) se trata de recoger la expresión del momento nacional y tener la capacidad de reflejar en esa nueva Carta Magna un nuevo proyecto de país, un nuevo proyecto nacional, una nueva idea de refundar a Venezuela”⁷⁶. En noviembre de aquel año la Asamblea presentó un proyecto que fue sometido por primera vez en la historia venezolana a un referéndum constitucional y que obtuvo más de un 70 % de aprobación popular, lo cual condujo a la ratificación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. El simbolismo del cual estaba cargada así como las esperanzas que gran parte de la sociedad colocaba en ella se tradujeron en el tono épico con el cual se dotó al preámbulo, según el cual el fin último de la nueva Constitución era “refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural”⁷⁷. El espacio que se le concedió a los derechos humanos fue uno de los rasgos más destacados de la nueva Constitución. En efecto, la lista

⁷⁵ Mendible Zurita (2001), A. Venezuela en la década de 1990: globalización, violencia y medios de comunicación. *Universidad Central de Venezuela, preparado para su distribución en el Congreso 2001 de la Asociación Latinoamericana de Estudios*, 6-8. Disponible en: <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/MendibleZuritaAlejandro.pdf>

⁷⁶ Discurso de Chávez en la Asamblea Nacional Constituyente, 5 de agosto de 1999. Disponible en: <http://www.catedraideologiabolivariana.net/cib/index.php/37-hugo-chavez/miscelaneas-hc/183-discurso-de-chavez-en-la-asamblea-nacional-constituyente>

⁷⁷ *Tribunal Supremo de Justicia*, Preámbulo de la Constitución Bolivariana de Venezuela. Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/legislacion/constitucion1999.htm>

de derechos consagrados en la Constitución de 1961 se amplió considerablemente mediante la inclusión de nuevos derechos culturales, de los pueblos indígenas y ambientales, entre otros. Asimismo, se estableció la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político. Pero probablemente el avance más significativo al respecto haya sido la jerarquía constitucional que se le otorgó a los tratados, pactos y convenciones sobre derechos humanos suscritos por Venezuela, aún por encima del derecho interno. Cabe señalar por último que Marisabel Rodríguez, en aquella época primera dama de Venezuela, fue quien ocupó el cargo de Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos y Derechos Sociales de la Asamblea, lo cual fue una muestra del lugar central que se le otorgaron a los derechos humanos en la nueva Constitución.

Asimismo, la defensa y promoción de los derechos humanos ocupó un lugar predominante en el discurso de la Revolución Bolivariana que Chávez se propuso impulsar desde su llegada a la presidencia⁷⁸. Ya en octubre de 1988 el comandante proponía “establecer un régimen basado en principios de justicia, que coloque al ser humano como el centro de su atención, que garantice niveles adecuados de calidad de vida para todos los venezolanos (...) Justicia y equidad tanto en las relaciones entre los miembros de la sociedad nacional como en la escena internacional. Principios de justicia que hagan efectivos los derechos y garantías establecidos por los tratados, acuerdos, convenciones y

⁷⁸ En una entrevista hecha por Manuel Cabieses a Hugo Chávez en julio de 2005, Chávez se refería al surgimiento de su ideología revolucionaria y al surgimiento del Movimiento Bolivariano Revolucionario-200, grupo que llevó a cabo un golpe de Estado fallido en febrero de 1992, del siguiente modo: “Comencé en esta lucha allá por los años 80. Recordaba hace un rato con Beto Almeida, que poco antes de los 80 comenzamos a formar en el seno del ejército una corriente bolivariana y nacionalista que ni siquiera se planteaba una revolución. A mediados de los 80 propuse a mis compañeros militares agregar la letra R –de revolución– a la sigla de nuestro movimiento que se llamaba EB-200 –Ejército Bolivariano 200 porque en 1983 era el bicentenario del nacimiento de Bolívar. El movimiento nació en 1982 en un acto simbólico. En realidad, era una pequeña célula clandestina. Por el año 87, dimos una discusión que fue dura. El movimiento había crecido pero todavía éramos pequeños grupos, que al fin nos definimos como un movimiento bolivariano revolucionario. Lo que perseguíamos era eso, una revolución, una transformación política, social, económica y cultural inspirada en el planteamiento de Bolívar. Diseñamos así lo que hemos llamado el “árbol de las tres raíces”, que es nuestra fuente ideológica. Consiste en la raíz bolivariana (su planteamiento de igualdad y libertad, y su visión geopolítica de integración de América Latina); la raíz zamorana (por Ezequiel Zamora, el general del pueblo soberano y de la unidad cívico-militar) y la raíz robinsoniana (por Simón Rodríguez, el maestro de Bolívar, el Robinson, el sabio de la educación popular, la libertad y la igualdad)”. Disponible en: <http://www.voltairenet.org/article132654.html>

pactos internacionales sobre derechos humanos”⁷⁹. Un año más tarde, en ocasión de la 30^o reunión de la Conferencia General de la UNESCO celebrada en París, Chávez afirmaba estar “luchando a brazo partido para devolverle al pueblo sus derechos fundamentales: la educación, la cultura, la ciencia, la tecnología, el derecho a la vida, a la participación, los derechos políticos” y proclamaba que Venezuela había retomado “el rumbo hacia la reivindicación del ser humano”⁸⁰. El hecho de que Chávez designase a José Vicente Rangel, un reconocido defensor de los derechos humanos, como canciller fue una muestra más del rol central que el Presidente le dio a la temática en el manejo de las relaciones exteriores al inicio de su mandato. Sin embargo, con el correr de los años las reiteradas conculcaciones de los derechos humanos por parte del gobierno venezolano así como el rechazo de toda denuncia proveniente de organismos internacionales o no gubernamentales pondrían en evidencia una progresiva erosión de aquella postura inicial.

La libertad de prensa fue uno de los primeros temas sensibles en términos de la agenda de derechos del gobierno bolivariano. Si bien los medios de comunicación no se opusieron desde el inicio a la figura de Chávez, su llegada al poder supuso una implosión de las estructuras políticas nacionales a partir de la cual los grandes medios privados comenzaron a asumir paulatinamente posturas críticas respecto de las reformas que se habrían de implementar⁸¹. Desde la óptica bolivariana, los medios de comunicación privados representaban los intereses de las élites tradicionales que debían ser desplazadas, razón por la cual el nuevo Presidente optó por confrontar abiertamente con periódicos tales como El Nacional o El Universal. En este sentido, en junio de 2001, el Presidente sostenía por cadena nacional: “(...) Pero el pueblo venezolano tiene que preguntarse ¿quiénes son los dueños de los medios de comunicación social hoy en Venezuela? (...) Hay una coordinación de los grandes medios, de los grandes diarios, de las grandes televisoras privadas, en función de una orientación política. Ellos están asumiendo la batalla política,

⁷⁹ Chávez Frías, H. (1998, octubre). *La propuesta de Hugo Chávez para transformar a Venezuela*. Disponible en: http://www.derechos.org/ve/pw/wp-content/uploads/001_contexto1.pdf

⁸⁰ UNESCO. (1999, 28 de octubre). *Discurso pronunciado por el Excmo. Sr. Hugo Chávez Frías Presidente de la República de Venezuela ante la 30^a reunión de la Conferencia General de la UNESCO*. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001178/117807s.pdf>

⁸¹ Mendible Zurita (2001), A. Venezuela en la década de 1990: globalización, violencia y medios de comunicación. *Universidad Central de Venezuela, preparado para su distribución en el Congreso 2001 de la Asociación Latinoamericana de Estudios*, 6-8. Disponible en: <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/MendibleZuritaAlejandro.pdf>

tienen un interés político que es contra la revolución, es contra los cambios”⁸². En ese mismo mes, el Tribunal Supremo de Justicia emitió una polémica sentencia negándole al columnista Elías Santana el derecho a réplica en el programa de radio “Aló Presidente”. La decisión del máximo tribunal no tardó en despertar las críticas de diversos sectores de la sociedad que denunciaron un avance por parte del gobierno sobre la libertad de expresión. El Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA) declaró que la sentencia judicial contribuía a generar un mal clima para el desarrollo de la libertad de expresión en el país⁸³. Asimismo, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH sostuvo en su informe anual de aquel año que “había recibido numerosas expresiones de preocupación de distintos sectores, alarmados por las consecuencias que este fallo pudiera representar tanto para el ejercicio de la libertad de expresión como para la democracia”⁸⁴.

El fallido golpe de Estado de abril de 2002 que intentó derrocar al gobierno de Chávez radicalizó aún más el discurso del Presidente en contra de los grandes medios de comunicación privados. Su destitución se concretó el 12 de abril en el marco de violentos enfrenamientos entre grupos de la oposición y sectores afines al gobierno. Chávez fue detenido y reemplazado por quien en ese entonces era el presidente de la principal organización de entidades empresariales de Venezuela, Pedro Carmona Estanga. Sin embargo, las intensas protestas que se dieron en las horas que siguieron al golpe así como la presión internacional que recibió el nuevo autoproclamado gobierno, permitieron a los militares chavistas retomar el poder dos días después y devolverle a Chávez la presidencia constitucional. Las principales emisoras de televisión privadas optaron por no transmitir las manifestaciones en favor de Chávez y contra el golpe. Retomado el control de la situación, el Gobierno acusó a estos medios de haber tenido una gran cuota de responsabilidad en los acontecimientos y comenzó a difundir la hipótesis de que lo sucedido en Venezuela había

⁸² Cadena nacional de radio y televisión, Caracas, 15 de junio de 2001. Disponible en: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:fNUt56zS5SYJ:www.analitica.com/bitbliblioteca/hchavez/cadena20010615.asp+&cd=1&hl=es&ct=clink>

⁸³ Cañizález, A. (2001, 28 de junio). Venezuela: dos grupos enfrentados sobre la libertad de expresión. *Inter Press Service*. Disponible en: <http://www.ipsnoticias.net/2001/06/venezuela-dos-grupos-enfrentados-sobre-libertad-de-expresion/>

⁸⁴ CIDH. (2001). *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, p. 78-79. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/monitoreo/Informe%20Anual%202001.pdf>

sido un “golpe mediático”. Tiempo después Chávez afirmaría ante la Asamblea General de Naciones Unidas: “(...) Unos medios de comunicación, valiéndose de la libertad de expresión, valiéndose de la libertad de prensa, apoyaron el golpe, manipularon a una sociedad y luego, lo más horroroso, cuando el pueblo reaccionó contra la dictadura, silenciaron la reacción popular y dejaron de transmitir imagen alguna de lo que estaba ocurriendo en Venezuela”⁸⁵. Si bien en menor medida, Chávez aprovechó también para apuntar al gobierno de George W. Bush, a quien representaba como “el gran enemigo de la revolución bolivariana”, al sostener públicamente que Estados Unidos debía brindar explicaciones al pueblo venezolano por su actuación durante los sucesos de abril⁸⁶. Asimismo, el gobierno le objetó a la OEA la ambigüedad con la cual había abordado la crisis política. En efecto, la Asamblea General manifestó su beneplácito luego de que Chávez fuese restituido como Presidente. Pero al mismo tiempo, se supo que durante las horas que estuvo en el poder, Carmona mantuvo una conversación telefónica con el entonces Secretario General César Gaviria, y que el Secretario Ejecutivo Santiago Cantón envió una carta en la cual requería medidas cautelares para “el señor Hugo Chávez” y le solicitaba al “ilustrado gobierno de Su Excelencia” que proporcionase a la CIDH la información que considerase pertinente⁸⁷. En este sentido, el gobierno venezolano sostuvo que la Carta Democrática Interamericana, aprobada en septiembre de 2001, podría haber sido mejor aplicada.

El golpe de 2002 fue un momento importante de una primera etapa del gobierno bolivariano que se extendió desde 1999 a 2004. En aquellos años el proceso político venezolano aún no había tomado un rumbo claro. Si bien Chávez proclamaba la revolución, seguía siendo más bien un reformista que avanzaba con cautela. El golpe de Estado radicalizó su discurso, pero la oposición política que enfrentaba de distintos sectores de la sociedad continuaba limitando sus capacidades de maniobra⁸⁸. A la crisis de abril se le

⁸⁵ Discurso de Hugo Chávez ante la Asamblea General de Naciones Unidas, 2002. Disponible en: <http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/ag57discursos/13venezuela.htm>

⁸⁶ Venezuela's Chavez Says United States Must Explain Reaction To Coup (2002, 10 de mayo). *Associated Press*. Disponible en: <http://www.commondreams.org/headlines02/0510-05.htm>

⁸⁷ Villegas Poljak, E. (2002, 24 de abril). Objetan ‘ambigüedad’ de la OEA. *El Universal*. Disponible en: http://www.eluniversal.com/2002/04/24/pol_art_24106AA

⁸⁸ Romero, A. (2008). Militares y Política Exterior en la Revolución Bolivariana. *DefesaNet*. Disponible en: http://www.defesanet.com.br/docs1/militares_venezuela.pdf

sumó luego un paro del sector petrolero que fue de diciembre de 2002 a febrero del año siguiente y que tuvo efectos devastadores para la economía venezolana. Sin embargo, el panorama cambió definitivamente a partir del referéndum revocatorio presidencial convocado en agosto de 2004, del cual Chávez salió triunfante con un 59 % de aprobación. Tanto el referéndum como las elecciones regionales celebradas dos meses más tarde, en las cuales la oposición perdió seis de las ocho gobernaciones que controlaba antes, reforzaron enormemente la figura de Chávez, quien no tardó en proclamar el paso hacia el llamado “socialismo del siglo XXI”, adoptar una política exterior mucho más activa en la región e intensificar sus críticas hacia Washington.

Desde el punto de vista económico, el boom de los precios del petróleo supuso un golpe de timón favorable a la economía venezolana y por ende contribuyó al fortalecimiento del gobierno bolivariano. En efecto, si bien los precios del petróleo habían comenzado a subir sostenidamente desde 1999, la tendencia se acentuó a partir de 2003 y alcanzó su punto más alto en julio de 2008, cuando por primera vez en la historia el precio del barril superó los ciento treinta dólares, luego de lo cual los precios sufrieron una abrupta caída como consecuencia de la crisis económica internacional⁸⁹. Durante los primeros cuatro años de mandato de Chávez la economía venezolana sufrió una inestabilidad muy grande, lo cual culminó en la crisis político-económica que sacudió al país en 2002 y los primeros meses de 2003. Sin embargo, a partir del fin de la huelga del sector petrolero los índices comenzaron rápidamente a recuperarse, con un PBI real que casi se duplicó entre los primeros meses de 2003 y fines de 2008⁹⁰. La enorme cantidad de recursos provenientes del petróleo no solo le permitió al gobierno bolivariano desarrollar políticas públicas con un fuerte énfasis en el contenido social sino también aspirar a un mayor protagonismo regional e internacional a través del desarrollo de una diplomacia petrolera mucho más activa. En este sentido, en 2005 Chávez propuso la creación de Petrocaribe como una iniciativa de integración regional que les permitiría a los países caribeños comprar petróleo venezolano en condiciones de pago preferencial. En 2009, el Fondo Monetario Internacional (FMI)

⁸⁹ Tendencias de los precios del petróleo entre 1999 y 2014 disponibles en:

<http://www.indexmundi.com/es/precios-de-mercado/?mercancia=petroleo-crudo&meses=180>

⁹⁰ Weisbrot, M., Johnston, L. (2012). Venezuela's Economic Recovery: Is it Sustainable? *Center for Economic and Policy Research*. Disponible en:

<http://www.cepr.net/documents/publications/venezuela-2012-09.pdf>

estimaba que en países como Guyana, Jamaica y Nicaragua el financiamiento de Petrocaribe representaba el 5 % o 6 % del PBI⁹¹. En Venezuela, hacia 2010 las cuentas del petróleo representaban el 90 % de sus ingresos por exportaciones y proporcionaban los fondos para cerca de la mitad del gasto público⁹². De tal modo, la economía venezolana ha sido justamente descripta como una economía rentista y es posible afirmar que, al menos en el período 2003-2008, Chávez se benefició enormemente de la bonanza petrolera.

Una de las principales características del gobierno bolivariano que llevó a la progresiva erosión de sus vínculos con organismos internacionales abocados a la defensa de los derechos humanos fue la monopolización de la política exterior en la figura del Presidente y la influencia que adquirió la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) en su formulación⁹³. En efecto, la llegada de Chávez al poder supuso una revolución en las relaciones cívico-militares que cambiaría la fisonomía de la sociedad venezolana en la siguiente década. A lo largo de sus trece años de mandato Chávez designó a más de mil doscientos militares activos y retirados para puestos públicos en gobernaciones, en alcaldías, en ministerios, en la Asamblea Nacional, en consulados y en embajadas⁹⁴. El Presidente, teniente coronel que en 1992 había liderado un intento de golpe de Estado, no solo se propuso integrar a los uniformados en la vida democrática mediante la asignación de tareas comunitarias o su inclusión en la administración pública, sino que los convirtió en uno de los pilares de la Revolución Bolivariana. Su intención quedó reflejada en el anteproyecto de reforma constitucional que presentó ante la Asamblea Nacional en mayo de 2007, cuyo artículo 328 establecía: “La Fuerza Armada Bolivariana constituye un cuerpo esencialmente patriótico, popular y anti-imperialista, organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la Nación, preservarla de cualquier ataque externo o interno y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante el estudio,

⁹¹ Altmann Borbón, J. (2009). El ALBA, Petrocaribe y Centroamérica: ¿intereses comunes? *Revista Nueva Sociedad* (219), 127-144. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3587_1.pdf

⁹² Orozco, J. (2009). A pesar de la dependencia del petróleo, Venezuela se recupera. *Latin Trade, Vol. 17 Issue 5*, 70.

⁹³ Serbin, A., Serbin Pont, A. (2014). Quince años de política exterior bolivariana: ¿entre el soft-balancing y la militarización? *Pensamiento Propio, El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante* (39), p. 287-326.

⁹⁴ Nederr, S. (2013, 26 de diciembre). 1.614 militares han ocupado cargos en el Gobierno desde 1999. *El Nacional*. Disponible en: http://www.el-nacional.com/politica/militares-ocupado-cargos-gobierno_0_325167554.html

planificación y ejecución de los principios de la defensa militar integral (...), la participación permanente en tareas de mantenimiento de la seguridad ciudadana y la conservación del orden interno, así como la participación activa en planes de desarrollo económico, social, científico y tecnológico”⁹⁵. La utilización del adjetivo “anti-imperialista” indicaba la adopción de un enfoque ideológico según el cual Estados Unidos representaba la principal amenaza a la Revolución Bolivariana. En este sentido, la misión de la FANB debía redefinirse en función de una hipótesis de conflicto principal, tal como lo era la posibilidad de una intervención estadounidense en Venezuela motivada por la búsqueda de recursos energéticos. Esta visión geoestratégica e ideológica del escenario internacional condujo al gobierno de Venezuela a incrementar sus gastos en la compra de armamentos, previendo una guerra asimétrica pero sin dejar de lado la posibilidad de un conflicto convencional⁹⁶. Asimismo, hizo que el gobierno comenzase a recelar de todos aquellos organismos internacionales de los cuales Estados Unidos formaba parte, ya que suponían una instancia más mediante la cual el gobierno norteamericano podía intervenir en los asuntos internos venezolanos.

Por otro lado, la última parte del artículo 328 se vinculaba con la concepción que Chávez tenía de los militares como una institución fundamental que debía asegurar el desarrollo integral de la nación, involucrándose de manera directa en los programas político-económicos del gobierno. La Revolución Bolivariana suponía un proceso de fusión entre funciones civiles y militares, lo cual separaba a Venezuela de gran parte de los países de la región que durante los procesos de transición a la democracia se habían esforzado por establecer claras diferencias entre las funciones de seguridad interna y de defensa nacional. En un informe que publicó en 2009 respecto de la situación de los derechos humanos en Venezuela, la CIDH se manifestó preocupada por dicha concepción bolivariana según la cual las Fuerzas Armadas eran también garantes del orden interno. En este sentido, el

⁹⁵ Hugo Chávez, Ahora la batalla es por el sí. Discurso de presentación del Proyecto de Reforma Constitucional ante la Asamblea Nacional (Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, 15-08-2007), p. 150. Disponible en: <http://www.minpi.gob.ve/minpi/downloads/reformaconst.pdf>

⁹⁶ Según el *Military Balance 2009* del International Institute for Strategic Studies, en 2006 el presupuesto venezolano de defensa se fijó en 4.47 trillones de bolívares, pero luego ascendió a 5.55 trillones; en 2007 el presupuesto original se fijó en 5.51 trillones, pero también ascendió a lo largo del año; y en 2008 el presupuesto inicial fue de 7.12 trillones, es decir, 3.31 billones de dólares.

organismo sostuvo que “en un sistema democrático es fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas ya que se trata de dos instituciones substancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación” e hizo un llamado al Estado venezolano “a modificar la normativa que permite la actuación de las Fuerzas Armadas en los asuntos de seguridad interna así como también a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar la efectiva separación entre los órganos de seguridad externa e interna”⁹⁷.

La radicalización del discurso chavista también se dio en el marco de un escenario regional e internacional que cambió rotundamente en la primera década del nuevo siglo. El atentado del 11 de septiembre de 2001 contra las Torres Gemelas supuso un viraje decisivo en la política exterior de Estados Unidos. La “guerra contra el terrorismo” lanzada por la administración Bush giró la mirada de Washington hacia Medio Oriente e implicó un mayor desinterés por América Latina, facilitando el inicio de una fase de integración regional caracterizada por las afinidades político-ideológicas de nuevos gobiernos de corte progresista. En efecto, a partir del año 2003 la llegada de gobiernos de izquierda y centro-izquierda a varios países centro y suramericanos dio lugar a la conformación de nuevas alianzas regionales que en su origen estuvieron caracterizadas por la búsqueda de mayor autonomía a nivel internacional y en sus políticas de desarrollo, en particular respecto de Estados Unidos. Ante este giro de la realidad política hemisférica, Venezuela comenzó a desarrollar un rol activo en la búsqueda de nuevos acuerdos que le sirvieran como plataformas para promover sus intereses en la región, extender los principios bolivarianos más allá de sus fronteras y convertirse en un actor regional e internacional de peso. Dos de los ejemplos más elocuentes de la creación de nuevos espacios de integración en el marco del ascenso de la nueva izquierda latinoamericana fueron la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Esta última nació en 2008 pero tuvo su antecedente inmediato en la Comunidad de Naciones Suramericanas (CNS), creada cuatro años antes. Si bien su principal impulsor fue Brasil, que encontró en ella una plataforma para ejercer su liderazgo regional en cuestiones

⁹⁷ CIDH. (2009, 30 de diciembre). *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/venezuela2009sp/VE09CAPVIISP.htm>

de política y de seguridad, Venezuela también participó activamente en sus primeras instancias de creación y buscó convertirla, sin mucho éxito, en una alternativa a viejas alianzas que desde la óptica bolivariana eran resabios del neoliberalismo de los noventa⁹⁸. Casi en paralelo a la iniciativa suramericana, Chávez lanzó por primera vez en 2001 la idea de un espacio de integración que estuviese basado en un proyecto ideológico común. Así, el ALBA se planteó como una alternativa al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), colocando el énfasis en la solidaridad y la cooperación entre los países miembros para la provisión de bienes públicos que contribuyesen al desarrollo social de los pueblos americanos⁹⁹. El fracaso del ALCA en la IV Cumbre de las Américas celebrada en noviembre de 2005 en la ciudad de Mar del Plata fue un momento crucial para el proceso de integración regional, en tanto y en cuanto evidenció la existencia de un rechazo generalizado a la profundización de los vínculos comerciales con Estados Unidos.

El disponer de nuevos espacios de integración que respondían tanto a sus intereses como a su ideología también le permitió a Venezuela abandonar aquellos otros acuerdos que ya no le resultaban beneficiosos. En efecto, en abril de 2006 Chávez anunció el retiro de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), bloque de integración subregional que agrupa actualmente a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Dicha decisión se dio luego de que Colombia y Perú firmasen tratados de libre comercio (TLC) con Estados Unidos, lo cual para el mandatario le produjo una herida mortal al grupo regional. En este sentido, justificó su decisión argumentando que la Comunidad Andina había dejado de servir al pueblo venezolano para pasar a afectarlo¹⁰⁰. La firma de los TLC no solo condujo a Chávez a tildar de traidores a sus socios de la comunidad sino que también le permitió continuar denunciando las estrategias desintegradoras de Estados Unidos en la región¹⁰¹. Ese mismo año, Venezuela abandonó el Grupo de los Tres (G-3), del cual

⁹⁸ Sanahuja, J.A. (2012). Post-liberal regionalism in South America: The case of UNASUR, *European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies*.

⁹⁹ Tussie, D. (2014). Reshaping regionalism and regional cooperation in South America. *Pensamiento Propio, El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante* (39), p. 109-135.

¹⁰⁰ Venezuela sale de la CAN (2006, 20 de abril). *BBC*. Disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4924000/4924980.stm

¹⁰¹ Malamud, C. (2006). La salida venezolana de la CAN y sus repercusiones sobre la integración regional latinoamericana. *Real Instituto Elcano*. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/6caaf0804f0186a5baedfe3170baead1/272_Ma

formaba parte junto a Colombia y México desde 1995. Posteriormente, también se retiraría del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), bajo el argumento de que sus fallos privilegiaban los reclamos de empresas transnacionales y de los países más ricos, en particular Estados Unidos¹⁰², y del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), en este último caso en forma conjunta con sus compañeros del ALBA, Bolivia, Ecuador y Nicaragua.

En la práctica, todos estos factores se conjugaron para debilitar los vínculos del gobierno venezolano con los organismos internacionales u organizaciones de la sociedad civil que comenzaron a cuestionar las medidas impulsadas en el marco de la revolución bolivariana o que pusieron en duda su compromiso con los derechos humanos. Uno de los puntos más álgidos en este sentido se alcanzó en septiembre de 2008 con la expulsión del Director para las Américas de HRW, luego de que presentara un informe crítico sobre la situación de las libertades públicas en Venezuela durante los diez años de presidencia de Chávez. Al ser interpelado acerca de lo sucedido, un miembro de la Comisión de Política Exterior calificó a Vivanco como “un personajillo que hace lo que le ordena el imperio, un mercenario que actúa con el apoyo de los medios nacionales e internacionales enemigos de la revolución venezolana”¹⁰³. Del mismo modo, el entonces canciller Nicolás Maduro afirmó que todo aquel que pretendiese inmiscuirse en los asuntos internos de Venezuela recibiría un tratamiento similar. Más allá del informe, la decisión del gobierno venezolano se debía en gran medida a los estrechos e indiscutibles vínculos que unían a HRW con el gobierno de Estados Unidos¹⁰⁴. De tal forma, dicho episodio se inscribía en el marco del

[lamud_salida_venezolana_CAN.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=6caaf0804f0186a5baedfe3170baead1](#)

¹⁰² Guerrero, E. (2012, 25 de julio). Venezuela se fue del Ciadi. *Página 12*. Disponible en:

<http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-199469-2012-07-25.html>

¹⁰³ Venezuela expulsa al director del informe crítico con Hugo Chávez (2008, 19 de septiembre). *El País*. Disponible en:

http://internacional.elpais.com/internacional/2008/09/19/actualidad/1221775208_850215.html

¹⁰⁴ En mayo de 2014, los ganadores del Premio Nobel de la Paz Adolfo Pérez Esquivel y Mairead Maguire, junto con el Relator Especial para la ONU sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos y más de otras cien personalidades del ámbito académico, enviaron una carta a Kenneth Roth, director ejecutivo de HRW, en la cual sostenían que los estrechos vínculos que unían a la organización y al gobierno de Estados Unidos ponían en tela de juicio la independencia con la cual actuaba. Carta disponible en: <http://www.alternet.org/world/nobel-peace-laureates-human-rights-watch-close-your-revolving-door-us-government>

afianzamiento de la retórica anti-estadounidense en la formulación de la política exterior bolivariana.

En esta misma dirección, los compromisos que Venezuela había asumido con el SIDH fueron deteriorándose poco a poco. En efecto, en el periodo 2000-2008 se acumularon seis sentencias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia que desautorizaron los fallos de la CorteIDH y rechazaron las recomendaciones de la CIDH por “inaceptables” y por representar una “clara intromisión” en los asuntos internos venezolanos. Asimismo, yendo en contra de las normas del derecho internacional y de la misma Constitución Bolivariana que establece la jerarquía de los pactos internacionales de derechos humanos sobre el derecho interno, a partir de 2000 la Sala Constitucional planteó el establecimiento de “controles constitucionales” a las sentencias de la CorteIDH¹⁰⁵. Por otra parte, en 2009 la CIDH presentó un informe muy crítico sobre el estado de la democracia y los derechos humanos en Venezuela. La Comisión debió producirlo a la distancia ya que desde el año 2002 el gobierno venezolano le había negado la posibilidad de realizar una visita *in loco*. El documento concluía que “la intolerancia política, la falta de independencia de los poderes del Estado frente al ejecutivo, las restricciones a la libertad de expresión y a la protesta pacífica, (y) la existencia de un ambiente hostil para el libre ejercicio de la participación política en disenso”¹⁰⁶, entre otros factores, limitaban seriamente la vigencia de los derechos humanos en el país. El informe provocó un rechazo generalizado por parte del gobierno bolivariano, que por primera vez amenazó con retirarse definitivamente de la OEA por considerar que se trataba de un cuerpo politizado que respondía a los intereses norteamericanos. Chávez también se refirió a Cantón como “excremento ejecutivo, puro”¹⁰⁷ y aprovechó para denunciar nuevamente el presunto apoyo que el Secretario le había brindado al gobierno de Carmona durante los sucesos de abril de 2002. En este mismo sentido, el gobierno afirmó que mientras Cantón siguiese ocupando el cargo de Secretario Ejecutivo y la CIDH no se disculpase por su informe, no volvería a

¹⁰⁵ Serbin, A., Serbin Pont, A. (2013). La política exterior de la República Bolivariana de Venezuela y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos como obstáculo. *Pensamiento Propio, El Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Actores, reformas y desafíos* (38), p. 235-254.

¹⁰⁶ CIDH. (2009, 30 de diciembre). *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*, p. 299. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/VENEZUELA.2009.ESP.pdf>

¹⁰⁷ Chávez ordena la salida de Venezuela de la CIDH (2010, 26 de febrero). *El País*. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2010/02/26/actualidad/1267138801_850215.html

admitir una visita *in loco* por parte del organismo. En abril de 2012 Cantón anunció que dejaría su puesto a fines de ese mismo año por razones personales, si bien también reconoció haber soportado presiones por parte del gobierno de Venezuela para que renunciase¹⁰⁸. Por aquel entonces, Chávez ya había anunciado su decisión de abandonar la Convención Americana.

Luego de la muerte Hugo Chávez y la asunción de Nicolás Maduro como Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, el 10 de septiembre de 2013 la denuncia de la CADH entró en vigencia. Aunque aquello haya implicado la pérdida de jurisdicción por parte de la CorteIDH, la Comisión podrá seguir verificando el estado de los derechos humanos en Venezuela mientras el país continúe formando parte de la OEA. El abandono de la CADH en momentos en los cuales el principal organismo regional encargado de defender y promover los derechos humanos está siendo severamente cuestionado supone un duro golpe para el Sistema Interamericano en su conjunto. Uno de los temas en torno a los cuales giraron los debates durante el proceso de reflexión fue aquel que se refiere a la universalidad del SIDH, y la salida de Venezuela de la CADH aleja aún más la posibilidad de alcanzar dicho objetivo. Además, sienta un peligroso precedente para el resto de los países del ALBA que, si bien por el momento no han dado muestras de querer seguir sus pasos, bien podrían hacerlo en un futuro. En cuanto a Venezuela, como consecuencia de la decisión del gobierno bolivariano sus ciudadanos han perdido un importante espacio para reclamar por el respeto de los derechos humanos. Esta realidad cobra especial relevancia en un contexto en el cual las contradicciones internas se agudizan, los enfrentamientos entre distintos sectores de la sociedad se multiplican y las denuncias de violaciones a los derechos humanos por parte del gobierno están en constante incremento.

¹⁰⁸ Santiago Cantón, Secretario Ejecutivo de la CIDH, dejará su cargo a finales de 2012. *Informe21.com*. Disponible en: <http://informe21.com/santiago-canton/santiago-canton-secretario-ejecutivo-cidh-dejara-su-cargo-finales-2012>

Conclusiones

Desde 2011 el Sistema Interamericano de Derechos Humanos atraviesa una cuarta etapa caracterizada por los debates que se han dado en torno a su funcionamiento. Detrás de estos debates así como de la salida de Venezuela de la Convención Americana es posible identificar dinámicas de largo plazo alentadas por el retraimiento de Estados Unidos y el ascenso de nuevas potencias emergentes que se disputan el liderazgo en la región. En este sentido, el escenario regional se reconfigura en torno a nuevas alianzas que excluyen a Estados Unidos y amenazan con desplazar acuerdos que nacieron en contextos históricos distintos y ya no responden a los intereses de muchos de los países latinoamericanos. Seguramente sea por ello que, a diferencia de procesos anteriores de reformas al SIDH, el último proceso de reflexión haya girado en torno a la protección de los intereses estatales. Si bien en junio de 2011 la Asamblea General de la OEA inició formalmente el “proceso de fortalecimiento” del SIDH, en el transcurso de las discusiones quedó en claro que lo que algunos países buscaban era debilitar la capacidad de acción del organismo hemisférico.

En este marco, los países de la región adoptaron distintas posturas que a su vez fueron modificándose a medida que avanzaron los debates y la continuidad del Sistema Interamericano de Derechos Humanos comenzó a sentirse amenazada. Así, en un primer momento que se desarrolló en los primeros meses de 2011, los países analizados se dividieron entre los que demandaban cambios en el SIDH y aquellos otros que defendían el *status quo* del régimen. El grupo “revisionista” estaba conformado por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela; el “statuquista”, por Argentina, Chile y México. Sin embargo, a medida que los ataques a la CIDH se intensificaron y las discusiones se polarizaron, las posiciones de dichos países fueron evolucionando hacia la conformación de nuevos subgrupos que manifestarían distintos grados de compromiso hacia el Sistema Interamericano. En este sentido, en un segundo momento, estuvieron aquellos que se posicionaron como defensores de la continuidad y legitimidad de la CIDH (Argentina, Chile y México), los que optaron por una postura más neutral (Brasil, Colombia y Perú), los que criticaron duramente el accionar del organismo (Ecuador y Bolivia) y finalmente, Venezuela, que adoptó la postura más radical al abandonar la CADH.

Entre los defensores del Sistema, México asumió una posición de liderazgo en las discusiones e intentó conciliar posiciones para avanzar hacia un verdadero fortalecimiento de la Comisión. Del mismo modo, Argentina jugó un papel constructivo al mediar entre posturas difíciles de reconciliar en más de una instancia y, en particular, durante la Asamblea General Extraordinaria de marzo de 2013. Su actuación estuvo determinada por factores externos e internos que ejercieron presión hacia uno u otro lado. Los vínculos ideológicos que el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner mantiene con los países del ALBA presionaron a favor de la adopción de una visión más crítica. Pero al mismo tiempo, el compromiso histórico que el país tiene con la Comisión Interamericana así como el importante papel que desempeñó la sociedad civil argentina a lo largo del proceso, fueron factores de peso que finalmente hicieron prevalecer una postura de defensa del Sistema. Chile mantuvo un perfil más bajo a lo largo del proceso de reflexión, lo cual estuvo vinculado al menor lugar que tuvo la agenda de derechos humanos en su política exterior durante la presidencia de Sebastián Piñera. Aún así, Chile se posicionó durante todo el proceso como un defensor del Sistema y rechazó los ataques provenientes de los países del ALBA tendientes a debilitar la autonomía del organismo.

Por su parte, Brasil, Colombia y Perú, optaron por moderar sus críticas frente al rumbo que tomaron las discusiones. En efecto, si bien al comienzo del proceso los tres países criticaron duramente la labor de la CIDH en determinadas áreas, al percibir la politización de las discusiones y el grado de polarización regional en torno al tema, buscaron mostrarse a favor de la continuidad del Sistema Interamericano en general. Colombia y Perú no asumieron posiciones de liderazgo a lo largo del proceso ni se comprometieron de manera directa con uno u otro sector. Antes bien, se fueron acomodando a las distintas mayorías a medida que avanzaban las discusiones y dependiendo la temática que se trataba. Brasil asumió una postura propia de un Estado que procura posicionarse como líder regional, que aspira a convertirse en un actor global de peso y que como tal, no quiere verse constreñido por instituciones supranacionales. En este sentido, defendió la autonomía de un organismo que a lo largo de su historia ha logrado ganarse la legitimidad internacional, pero no dudó en apartarse de él cuando percibió que sus decisiones podían atentar contra su soberanía nacional.

En cuanto a los que continuaron criticando al CIDH e intensificaron sus ataques a medida que avanzó el proceso, Ecuador fue el que participó más activamente de los debates, apuntando especialmente contra la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Bolivia desempeñó un papel menor, acompañando a Ecuador en sus críticas siempre que tuvo la oportunidad. Si bien hacia el final del proceso amenazaron con retirarse definitivamente del Sistema Interamericano, ambos países esbozaron sus críticas dentro de los marcos establecidos y permanecieron vinculados a los instrumentos que habían ratificado en décadas previas. Por el contrario, Venezuela llevó sus críticas al extremo al abandonar la CADH. Su decisión fue el remate del proceso de radicalización del discurso bolivariano en contra de Estados Unidos, un desarrollo que estuvo alentado por la visión geopolítica y soberanista que Hugo Chávez tenía del escenario internacional, lo cual lo condujo a otorgarle a la Fuerza Armada Nacional un rol central en la formulación de la política exterior venezolana. Asimismo, el ascenso de gobiernos de izquierda y centro-izquierda en la región dio inicio a una nueva fase de integración latinoamericana en el marco de la cual Chávez pudo conformar alianzas en torno a afinidades político-ideológicas y desechar aquellas otras que ya no le resultaban beneficiosas. En este marco, Venezuela optó por retirarse de la jurisdicción de la CorteIDH por considerarla un órgano parcial que respondía a intereses contrarios a la revolución bolivariana y a su proyección regional.

Actualmente, la cuarta etapa del Sistema Interamericano se encuentra en un tercer momento de desenlaces inciertos. Si bien el llamado “proceso de reflexión en torno al funcionamiento de la CIDH” culminó formalmente en marzo de 2013 durante la Asamblea General Extraordinaria de la OEA, los consensos alcanzados dejaron las puertas abiertas para posteriores planteamientos. Estos últimos llegaron de la mano de Ecuador en la primera semana de junio de 2014 durante el 44° Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General. En efecto, en aquella ocasión la delegación ecuatoriana presentó un proyecto de resolución, basado en la Declaración de Haití que los Estados miembros de la CADH habían aprobado un mes antes, cuyo contenido apuntaba nuevamente a limitar la autonomía de la CIDH. Por su parte, los países de la UNASUR presentaron un proyecto alternativo que, entre sus cinco puntos, reafirmaba el compromiso de los Estados con el fortalecimiento del SIDH, saludaba los esfuerzos realizados por los Estados para promover la universalización de la CADH e invitaba a continuarlos, y planteaba la posibilidad de

crear un fondo único para la recepción de contribuciones voluntarias que financiase a todas las Relatorías, hasta tanto el pleno financiamiento de la SIDH fuese asumido por los Estados miembros. Dicha resolución fue aprobada por la Asamblea General luego de dos días de discusión. La intención de Ecuador de reabrir un debate cerrado en marzo de 2013 coincide con un momento en el cual la pérdida de influencia del bloque ALBA en América Latina, que comenzó a percibirse luego de la muerte de Hugo Chávez, se ha acentuado como consecuencia de la crisis político-económica en la cual se haya sumergida Venezuela. En este sentido, los países que a lo largo del proceso de reflexión acompañaron a Ecuador en sus ataques hacia la CIDH, en los últimos meses no han vuelto a pronunciarse contra el organismo. Así, el escenario actual parece ser uno en el cual Ecuador busca reabrir el debate diluido en torno al funcionamiento del SIDH, pero sin contar con el respaldo activo del resto de los países del ALBA. Probablemente, el desarrollo de este tercer momento de la cuarta etapa que atraviesa el Sistema Interamericano no dependerá del impacto que tengan las posturas más radicales, sino del interés que posean los países de la región que no pertenecen al bloque bolivariano en continuar avanzando en las reformas al organismo hemisférico.

Bibliografía

Altmann Borbón, J. (2009). El ALBA, Petrocaribe y Centroamérica: ¿intereses comunes? *Revista Nueva Sociedad* (219), pág. 127-144. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3587_1.pdf

Amato, V. (2012). Una mirada al proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Aportes DPLF, Reflexiones para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos* (16), pág. 4-8.

Anaya Muñoz, A., Saltalamacchia Ziccardi, N. (2013). El proceso de reforma al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (2011-2013): Crónica reciente y desafíos futuros. *Pensamiento Propio, El Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Actores, reformas y desafíos* (38), pág. 13-18.

Ayala Corao, C. (2013). La doctrina de la “inejecución” de las sentencias internacionales en la jurisprudencia constitucional de Venezuela (1999-2009). En Ferrer Mac-Gregor, E. y Herrera García, A. (coord.), *Diálogo Jurisprudencial en Derechos Humanos*. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2895/7.pdf>

Cantón, S. A. (2013). Los cuatro pilares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y los debates sobre su fortalecimiento. *El Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Actores, reformas y desafíos, Pensamiento Propio* (38), pág. 255-285.

Dulitzky, A. E. (1998). Una mirada al Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales* (20), pág. 9-18.

Dulitzky, A.E., Krsticevic, V., Valencia Villa, A. (1996). Una Visión No-Gubernamental del Proceso de Reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *The Journal of Latin American Affairs* (4), pág. 38-44.

Engstrom, P. (2013). A Special Relationship Gone Normal? Argentina and the Inter-American Human Rights System, 1979-2013. *El Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Actores, reformas y desafíos, Pensamiento Propio* (38), pág. 115-149.

Goldman, R. K. (2009). History and Action: the Inter-American Human Rights System and the Role of the Inter-American Commission on Human Rights. *American University Washington College of Law*. Disponible en: http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1027&context=facsch_lawrev

González, F. (1997). Chile y la eficacia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Universidad Diego Portales*. Disponible en: http://www.udp.cl/descargas/facultades_carreras/derecho/pdf/investigaciones/Apuntes_Derecho/02_Apuntes_Derecho_02/05_Eficacia_Sistema_Interamericano_DerechosHumanos_FelipeGonzalez.pdf

Gros Espiell, H. (1988). La Declaración Americana: Raíces Conceptuales y Políticas en la Historia, la Filosofía y el Derecho Americano. *Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, número especial, pág. 41-64. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R06857-2.pdf>

Malamud, C. (2006). La salida venezolana de la CAN y sus repercusiones sobre la integración regional latinoamericana. *Real Instituto ElCano*. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/6caaf0804f0186a5baedfe3170baead1/272_Ma

lamud_salida_venezolana_CAN.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=6caaf0804f0186a5baedfe3170baead1

Mendible Zurita, A. (2001). Venezuela en la década de 1990: globalización, violencia y medios de comunicación. *Universidad Central de Venezuela, preparado para su distribución en el Congreso 2001 de la Asociación Latinoamericana de Estudios*, pág. 6-8. Disponible en: <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/MendibleZuritaAlejandro.pdf>

Nuño, A. (2013). Los desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Las OSC internacionales y el SIDH. *Pensamiento Propio, El Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Actores, reformas y desafíos* (38), pág. 287-318.

Orozco, J. (2009). A pesar de la dependencia del petróleo, Venezuela se recupera. *Latin Trade, Vol. 17 Issue 5*, pág. 70.

Romero, A. (2008). Militares y Política Exterior en la Revolución Bolivariana. *DefesaNet*. Disponible en: http://www.defesnet.com.br/docs1/militares_venezuela.pdf

Sanahuja, J. A. (2012). Post-liberal regionalism in South America: The case of UNASUR, *European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies*.

Serbin, A., Serbin Pont, A. (2013). La política exterior de la República Bolivariana de Venezuela y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos como obstáculo. *Pensamiento Propio, El Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Actores, reformas y desafíos* (38), pág. 235-254.

Serbin, A., Serbin Pont, A. (2014). Quince años de política exterior bolivariana: ¿entre el soft-balancing y la militarización? *Pensamiento Propio, El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante* (39), pág. 287-326.

Taiana, J. (1997). Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. *Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)*, pág. 45-52.

Tussie, D. (2014). Reshaping regionalism and regional cooperation in South America. *Pensamiento Propio, El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante* (39), pág. 109-135.

Weisbrot, M., Johnston, L. (2012). Venezuela's Economic Recovery: Is it Sustainable? *Center for Economic and Policy Research*. Disponible en: <http://www.cepr.net/documents/publications/venezuela-2012-09.pdf>