

Le conseguenze della denuncia della Convenzione americana dei diritti umani da parte del Venezuela

Sommario: 1. Premessa. – 2. L'interpretazione dell'art. 78 della Convenzione. – 3. I poteri di controllo della Commissione interamericana dei diritti umani sugli Stati non parti della Convenzione. – 4. Osservazioni conclusive.

1. Il 10 settembre 2012, il Ministro del potere popolare per gli affari esteri della Repubblica Bolivariana del Venezuela ha notificato al Segretario generale dell'Organizzazione degli Stati americani (OSA) l'atto di denuncia della Convenzione americana dei diritti umani, ai sensi dell'art. 78 della Convenzione. La denuncia della Convenzione estende i suoi effetti anche sul Protocollo addizionale relativo all'abolizione della pena di morte, ratificato dal Venezuela il 10 giugno 1993. Il Venezuela diventa così il secondo Stato, dopo Trinidad e Tobago nel 1998, ad avere denunciato la Convenzione.

Sebbene l'istituto della denuncia sia disciplinato espressamente dalla Convenzione, sul piano politico, l'atto ha provocato diverse reazioni di biasimo, in ragione dell'efficacia attribuita al sistema convenzionale nella promozione dei diritti umani nei paesi latinoamericani (si veda, in particolare, la dichiarazione dell'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite, Navi Pillay, disponibile su www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12500&LangID=E).

Come si legge nel testo della denuncia, l'atto si è reso necessario come unica strada percorribile per sottrarre il paese alla giurisdizione degli organi di controllo della Convenzione. Si deve, infatti, ricordare che, in relazione al tentativo del Perù di ritirare la propria dichiarazione di accettazione della clausola facoltativa relativa alla giurisdizione obbligatoria della Corte interamericana dei diritti umani (art. 62 della Convenzione), la Corte aveva avuto modo di affermare che «[n]o existe en la Convención norma alguna que expresamente faculte a los Estados Partes a retirar su declaración de aceptación de la competencia obligatoria de la Corte» e che, pertanto, «la única vía de que dispone el Estado para desvincularse del sometimiento a la competencia contenciosa de la Corte, según la Convención Americana, es la denuncia del tratado como un todo» (Corte interamericana dei diritti umani, *Ivcher Bronstein c. Perú*, sentenza del 24 settembre 1999, Serie C No. 54, in particolare i par. 39-40, 46 e 50, e *Tribunal Constitucional c. Perú*, sentenza del 24 settembre 1999, Serie C No. 55, in particolare i par. 39, 45 e 49; per un commento, si veda, D. Cassel, "Peru Withdraws from the Court: Will the Inter-American Human rights System meet the Challenge?", in *Human Rights Law Journal* 1999, p. 167 ss.). *Mutatis mutandis* queste argomentazioni valgono anche per quello Stato che volesse ritirare la propria dichiarazione di accettazione della clausola facoltativa relativa alla competenza della Commissione interamericana dei diritti umani di ricevere petizioni (art. 45 della Convenzione).

In conformità con quanto disposto dall'art. 78, par. 1, della Convenzione, la denuncia ha effetto solo un anno dopo la notifica. Dunque, il Venezuela rimarrà vincolato al rispetto della giurisdizione della Commissione e della Corte fino a quella data. Inoltre, in base



Organizzazione degli Stati americani,
Segretario generale, *nota della Repubblica Bolivariana del Venezuela di denuncia della Convenzione americana dei diritti umani*, 10 settembre 2012

(www.oas.org/dil/Nota_Rep%C3%BAblica_Bolivariana_Venezuela_to_SG.English.pdf)

al par. 2, la denuncia «shall not have the effect of releasing the State Party concerned from the obligations contained in this Convention with respect to any act that may constitute a violation of those obligations and that has been taken by that state prior to the effective date of denunciation».

2. Sia la Commissione che la Corte hanno avuto modo di interpretare la portata del par. 2 dell'art. 78 in riferimento ad alcuni ricorsi che vedevano Trinidad e Tobago quale Stato convenuto in una data successiva a quella di notifica della denuncia.

Al riguardo, la Commissione, nel caso *Roodal*, ha affermato che «[n]otwithstanding Trinidad and Tobago's denunciation of the Convention [on 26 May 1999], the Commission will retain jurisdiction over complaints of violations of the Convention by Trinidad and Tobago in respect of acts taken by that State prior to the date the denunciation became effective as well as over acts taken by the State prior to [that date] even if the effects of those acts continue or are not manifested until after that date» (Commissione interamericana dei diritti umani, *Balkissoon Roodal c. Trinidad e Tobago*, caso 12.342, Report No. 89/01, OEA/Ser. L./V/II.114, doc. 5 rev (2001), par. 23). In termini analoghi si è espressa anche la Corte (v. Corte interamericana dei diritti umani, *Hilaire c. Trinidad e Tobago*, sentenza del 1° settembre 2001, Serie C No. 80; *Benjamin et al. c. Trinidad e Tobago*, sentenza del 1° settembre 2001, Serie C No. 81; *Constantine et al. c. Trinidad e Tobago*, sentenza del 1° settembre 2001, Serie C No. 82; per un commento, v. K. C. Sokol, "Human Rights-laws of Treaties-Jurisdiction of Inter-American Court of Human Rights-Effect of Attempted Withdrawal of Jurisdiction", in *American Journal of International Law* 2001, p. 178 ss.).

Pertanto, qualora vengano presentati ricorsi individuali o ricorsi interstatali per fatti relativi alla violazione dei diritti umani protetti dalla Convenzione, accaduti in una data precedente a quella in cui la denuncia di uno Stato contraente esplica i suoi effetti, i due organi di controllo della Convenzione mantengono inalterati i loro poteri giurisdizionali. Rimane inteso che per entrambi ciò è vero solo se lo Stato denunciante ha dichiarato di accettare le clausole facoltative relative alla competenza della Commissione e alla giurisdizione obbligatoria della Corte, all'atto della ratifica o in un momento successivo. Il Venezuela, da parte sua, ha formulato tali dichiarazioni, rispettivamente, il 9 agosto 1977, al momento della ratifica della Convenzione, e il 24 giugno 1981.

Si noti che la soluzione relativa agli effetti della denuncia accolta nella Convenzione americana richiama quella contenuta nella Convenzione europea dei diritti umani (art. 58). Infatti, in relazione al solo caso di denuncia della CEDU, quello della Grecia, contenuta in una nota verbale del 12 dicembre 1969, la Commissione europea dei diritti umani si ritenne competente *ratione temporis* ad esaminare i ricorsi presentati da alcuni Stati contraenti il 10 aprile 1970 per avvenimenti legati al colpo di stato dei colonnelli del 1967, in quanto presentati nell'ambito del periodo di sei mesi prima che la denuncia esplicasse i suoi effetti (Commissione europea dei diritti umani, *Danimarca, Norvegia e Svezia c. Grecia*, 4 ottobre 1976; per un commento v. A.-C. Kiss, P. Végléris, "L'affaire grecque devant le Conseil de l'Europe et la Commission européenne des Droits de l'homme", in *Annuaire français de droit International* 1971, p. 889 ss.).

Si deve osservare che, sulla base dell'art. 78, par. 2, sebbene gli organi di controllo della Convenzione possano continuare a dichiararsi competenti in relazione ai soli ricorsi presentati per fatti accaduti precedentemente alla data in cui la denuncia esplica i suoi effetti, le pronunce di questi organi devono essere rispettate dal Venezuela anche successivamente a quella data. In particolare, lo Stato interessato rimarrà soggetto al controllo della Corte

per quanto riguarda l'esecuzione delle sentenze di condanna che lo hanno interessato (v., in relazione ai casi che riguardano Trinidad e Tobago, Corte interamericana dei diritti umani, *Hilaire, Constantine e Benjamin e al. c. Trinidad e Tobago*, risoluzione del 27 novembre 2003; *Caesar c. Trinidad e Tobago*, risoluzione del 21 novembre 2007). Si rammenti, inoltre, che, ai sensi dell'art. 65 della Convenzione, nel rapporto annuale sulla sua attività, la Corte deve informare l'Assemblea generale dell'OSA, tra l'altro, di quali siano gli Stati che non adempiono alle sentenze, al fine di poter mettere l'organo assembleare nelle condizioni di svolgere eventuali valutazioni (v. anche l'art. 30 dello Statuto della Corte). Nel silenzio della Carta istitutiva dell'OSA (Carta di Bogotà), è ragionevole ritenere che l'Assemblea generale possa esprimere solo una condanna di carattere politico nei confronti dello Stato inadempiente, attraverso l'adozione di una risoluzione.

L'art. 78 della Convenzione non regola, invece, l'ipotesi in cui uno Stato contraente, piuttosto che denunciare la Convenzione, decida di recedere dall'OSA, ai sensi dell'art. 143 della Carta di Bogotà. Un tale atto, infatti, inciderebbe anche sullo status di contraente della Convenzione americana dei diritti umani.

L'art. 143 della Carta di Bogotà stabilisce che dopo due anni dalla data in cui il Segretariato generale riceve una notifica di denuncia, la Carta cessa di essere in vigore nei confronti dello Stato denunciante, il quale non sarà più annoverato tra i membri dell'organizzazione dopo aver adempiuto agli obblighi derivanti dalla Carta stessa. Alla luce di ciò, è ragionevole ritenere che tale regime transitorio si estenda anche al rispetto degli obblighi derivanti dalla Convenzione americana dei diritti umani. Facendo un parallelo con la Convenzione europea dei diritti umani, al contrario, si può notare che l'art. 58, par. 3, CEDU, disciplinando espressamente il recesso di uno Stato membro dal Consiglio d'Europa, impone a quest'ultimo l'adempimento delle stesse condizioni che avrebbe dovuto rispettare in caso di denuncia della sola Convenzione.

3. Dal momento in cui la denuncia del Venezuela avrà pieno effetto, questo Stato, in quanto membro dell'OSA, rimarrà comunque soggetto ad una forma di controllo, seppur limitata, in materia di tutela dei diritti umani. Infatti, esso sarà tenuto a sottoporsi al controllo della Commissione interamericana dei diritti umani, organo dell'OSA competente per la promozione dei diritti umani (v. art. 106 della Carta di Bogotà), nei termini e secondo le modalità contenute nel suo Statuto (v., in tal senso, ad esempio, Corte interamericana dei diritti umani, *Interpretazione della Dichiarazione americana dei diritti e doveri dell'uomo, nel quadro dell'articolo 64 della Convenzione americana sui diritti umani*, parere consultivo OC-10/89 del 14 luglio 1989, Serie A No. 10 (1989), par. 35-45; Commissione interamericana dei diritti umani, *James Terry Roach e Jay Pinkerton c. Stati Uniti*, caso 9647, risoluzione 3/87 del 22 Settembre 1987, in *Annual Report 1986-87*, par. 46-49).

Al riguardo, la Commissione potrà esercitare nei confronti del Venezuela i poteri di controllo che l'art. 20 del suo Statuto indica in relazione agli Stati che non abbiano ratificato la Convenzione americana dei diritti umani (attualmente, Antigua e Barbuda, Bahamas, Belize, Canada, Cuba, Stati Uniti, Guyana, Saint Kitts e Nevis, Santa Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Trinidad e Tobago). L'esercizio di tali poteri è finalizzato alla verifica del rispetto dei diritti enunciati negli articoli I, II, III, IV, XVIII, XXV e XXVI della Dichiarazione americana dei diritti e doveri dell'uomo. In particolare, la Commissione è abilitata ad esaminare petizioni relative alla violazione di tali diritti, a rivolgersi al Governo di qualunque degli Stati non contraenti la Convenzione per ottenere informazioni che ritenga pertinenti e a formulare raccomandazioni, quando lo ritenga opportuno, per assicurare una più efficace osservanza di tali diritti. Tuttavia, come condizione preliminare

per l'esercizio dei propri poteri, la Commissione deve verificare che le procedure e i mezzi di ricorso di diritto interno nell'ambito di ciascuno Stato membro non contraenti la Convenzione siano state debitamente applicate ed esaurite (sulle procedure da seguire per l'esame delle petizioni, v. articoli 51 e 52 Regolamento di procedura della Commissione). Per uno Stato membro dell'OSA, il solo modo di sottrarsi a questa competenza residua della Commissione è quello di denunciare la Carta di Bogotà, secondo le modalità fissate nel citato art. 143.

Inoltre, la Commissione continuerà ad esercitare la sua attività di controllo sull'applicazione degli altri trattati in materia di diritti umani conclusi nell'ambito dell'OSA (v. art. 17 Convenzione sulla prevenzione punizione della tortura; art. 12 Convenzione sulla prevenzione, punizione e sradicamento della violenza contro le donne; articoli 13-14 Convenzione sulla sparizione forzate di persone) e ratificati dal Venezuela; sempre che lo Stato interessato non decida di denunciare anche questi strumenti convenzionali.

Dunque, l'attività di controllo della Commissione sul rispetto dei diritti umani in Venezuela, sebbene ridotta, proseguirà nei termini sopra indicati. Un'attività di controllo che si risolve, peraltro, in una azione di *moral suasion*, visto che le raccomandazioni della Commissione non hanno carattere giuridico vincolante.

4. Infine, si deve sottolineare che, rispetto a quanto previsto in relazione all'applicazione della Convenzione americana dei diritti umani, la Commissione non vede ridimensionati i suoi poteri in merito all'esame delle petizioni aventi ad oggetto la presunta violazione dei diritti contenuti nella Dichiarazione americana o negli altri strumenti convenzionali citati. Pertanto, essa potrà, in relazione a questi strumenti, aprire procedimenti *motu proprio* e adottare misure cautelari (v. rispettivamente articoli 24 e 25 del Regolamento di procedura).

Una denuncia della Convenzione americana dei diritti umani produce conseguenze anche sul piano dell'ammontare delle risorse finanziarie messe a disposizione della Corte per il suo funzionamento. Infatti, le risorse da assegnare all'istituzione giudiziaria sono stabilite nell'ambito del bilancio annuale dell'OSA, tra l'altro, sulla base di proiezioni riguardanti la mole di lavoro della Corte, nonché sulla base di finanziamenti volontari provenienti dagli Stati contraenti la Convenzione, attraverso l'Oliver Jackman Voluntary Capital Fund to Finance the Inter-American Human Rights System.

La denuncia non avrà, invece, alcun effetto sulla composizione della Corte. Infatti, sebbene nella sua attuale formazione la Corte non annovera un giudice di nazionalità venezuelana, si deve ricordare che in base all'art. 53 della Convenzione non è richiesto che i giudici abbiano la nazionalità di uno degli Stati contraenti; la norma si limita ad esigere che i giudici abbiano la nazionalità di uno degli Stati membri dell'OSA.

Su un piano strettamente politico, la decisione del Venezuela potrebbe, inoltre, incidere negativamente sul processo di riforma della Commissione interamericana dei diritti umani, attualmente in discussione in seno all'OSA (v. *Report of the Special Working Group to Reflect on the Workings of the Inter-American Commission on Human Rights with a view to Strengthening the Inter-American Human Rights System for consideration by the Permanent Council*, Approved by the Working Group at its meeting held on December 13, 2011) GT/SIDH 13/11 rev. 2, disponibile su www.scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=GT/SIDH-&classNum=13&lang=e).

Da ultimo, si tenga conto che la denuncia proveniente da un Stato importante quale il Venezuela potrebbe produrre un effetto a catena non trascurabile, anche alla luce del progetto, caldeggiato da alcuni Stati latinoamericani, di creare un sistema di tutela dei diritti umani svincolato dall'OSA e centrato sulle nuove organizzazioni latinoamericane di

integrazione regionale, quali, ad esempio, il MERCOSUR (v. il *Protocol of Asuncion on Commitment with Promotion and Protection of Human Rights in Mercosur* del 20 giugno 2005 ed entrato in vigore il 30 aprile 2010, il quale all'art. 2 prevede che la promozione e protezione effettiva dei diritti avvenga attraverso i meccanismi istituzionali stabiliti nell'ambito dell'organizzazione) e l'UNASUR (v. la proposta dell'Ecuador di creare un meccanismo di tutela dei diritti umani nell'ambito dell'organizzazione; proposta che ha ricevuto un primo avallo dal Consiglio dei Ministri degli esteri dell'organizzazione, nella riunione di Quito del 19 marzo 2012).

Andrea Caligiuri