

LA CIDH FRENTE A LOS DESAFÍOS DE 2011: OPORTUNIDADES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SIDH¹

Juana Inés Acosta-López

María Dolores Miño

Alejandra Otero Ruiz

Resumen

El presente artículo aborda tres de los asuntos más importantes que se presentaron en 2011 en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y los retos que estos asuntos han implicado para los actores del Sistema, en particular para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En primer lugar, aborda los sucesos recientes en el caso de la Masacre de Mapiripán c. Colombia en relación con la supuesta aparición de “falsas” víctimas entre las que fueron reconocidas en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y realiza una crítica constructiva a la manera como este tema ha sido abordado por los diferentes actores involucrados. En segundo término, analiza la incidencia de las actuaciones de la CIDH en el caso El Universo c. Ecuador, tanto en su desarrollo y desenlace en el ámbito interno como en la formación de una nueva política exterior basada en el descrédito a los órganos del Sistema. Evalúa, a la luz de la meta del fortalecimiento del sistema interamericano, esta búsqueda de mecanismos

¹ En orden de escritura las autoras: **Juana Inés Acosta-López**: LL.M in International Legal Studies, New York University, en calidad de *Hauser Global Scholar*. Magister en Derechos Humanos y Democratización, Universidad Externado de Colombia, en conjunto con la Universidad Carlos III de Madrid. Profesora Asistente. Facultad de Derecho. Universidad de La Sabana, Colombia. Asesora de la Presidencia de la República de Colombia. Agente del Estado de Colombia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Contacto: juanaacostazo@gmail.com; **María Dolores Miño**: Abogada especialista en Derechos Humanos. LL.M en International Legal Studies del Washington College of Law de American University. Se ha desempeñado como abogada de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, asistente de litigio en la Dirección Nacional de Derechos Humanos de la Procuraduría General del Estado de Ecuador y Coordinadora del Observatorio de Derechos y Libertades del Programa Ciudadanía Activa en ese país. Contacto: lolomb@hotmail.com; **Alejandra Otero Ruiz**: Abogada e historiadora de la Universidad de los Andes (Bogotá, Colombia). Consultora en Derechos Humanos y Seguridad para el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, oficina regional América del Sur y asistente de investigación del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales.

políticos para debilitar a sus órganos y reducir su incidencia en la región. Finalmente, con base en las medidas cautelares en el caso Belo Monte c. Brasil, examina brevemente si las medidas cautelares deben o no operar una vez que se hayan agotado los recursos del ordenamiento interno y si el debate alrededor de estas medidas ordenadas por la Comisión podría o no minar la independencia del órgano internacional. Las autoras exponen los temas como oportunidades que se presentan al sistema interamericano para su fortalecimiento.

Introducción

El presente artículo abordará tres de los asuntos más importantes que se presentaron durante 2011 en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). Estos asuntos fueron escogidos por las autoras en razón a sus intereses académicos y su experiencia particular en relación con los problemas planteados.

El capítulo está dividido en tres secciones: la primera, denominada “los sucesos recientes en el cumplimiento del caso Mapiripán c. Colombia: Un desafío para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, aborda el rol de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ante posibles fallas en la determinación de hechos y víctimas. La segunda, “El caso El Universo: La visibilización del Ecuador en el SIDH y la pugna por debilitar los órganos del sistema”, ilustra cómo las gestiones de protección y garantía de la CIDH y la Relatoría para la Libertad de Expresión ante posibles violaciones al derecho a la libre expresión, influyeron en el desarrollo de casos y reacciones en el ámbito nacional e internacional. La tercera, “El caso Belo Monte y el debate sobre la obligatoriedad de las disposiciones de la Comisión Interamericana”, expone brevemente la discusión que el caso generó en la región acerca de la independencia y el papel de la CIDH a partir del desconocimiento de Brasil de las medidas cautelares ordenadas.

Estos tres asuntos están atravesados transversalmente por diversas temáticas: i) la autocrítica y la capacidad propositiva de la CIDH; ii) la influencia e importancia de sus pronunciamientos en la región; iii) la obligatoriedad de sus decisiones y la necesidad o no de precisar su competencia, y iv) el rol de la sociedad civil y los Estados en la exigibilidad y el respeto a los derechos humanos. De ahí la reunión de todos ellos en un solo capítulo. Desde nuestra perspectiva, los hechos acontecidos en 2011 constituyen una oportunidad para

dialogar sobre objetivos importantes en el fortalecimiento del mismo sistema interamericano y en la promoción y protección de los derechos humanos.

1. Los sucesos recientes en el cumplimiento del caso Mapiripán c. Colombia: Un desafío para el SIDH

La presente sección tiene como propósito evidenciar los retos que plantean para los distintos actores del SIDH, y especialmente para la CIDH, los recientes hechos ocurridos en el marco del cumplimiento de la sentencia de Masacre de Mapiripán c. Colombia proferida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en relación con la presunta aparición de víctimas falsas entre las que habían sido reconocidas por la Corte IDH en su sentencia.

1.1. La sentencia de Mapiripán: El reto de identificación posterior de las víctimas

Según la sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas proferida por la Corte IDH el 15 de septiembre de 2005 contra Colombia, los hechos del caso de la Masacre de Mapiripán se refieren a la privación de libertad, tortura y asesinato de por lo menos 49 civiles por parte de las Autodefensas Unidas de Colombia (grupos paramilitares) con la colaboración y aquiescencia de agentes del Estado. Los cuerpos de las víctimas fueron destruidos y arrojados al río Guaviare, en el Municipio de Mapiripán, Departamento del Meta.²

Al momento de presentar el caso ante la Corte IDH, la CIDH identificó plenamente solo a diez de las víctimas de la masacre. Esto debido a que, como consecuencia del modus operandi empleado, no fue posible para las autoridades identificar plenamente a todas las víctimas.³ Como hemos plasmado en trabajos anteriores,⁴ la posición de la Corte IDH sobre la individualización de las víctimas ha sido elaborada en diversas ocasiones, particularmente en casos de violaciones masivas a los derechos humanos. Por ejemplo, en el caso de la Masacre Plan de Sánchez, la Corte IDH reconoció como víctimas únicamente a aquellas que fueron identificadas como tales y por sus nombres, pero per-

² Corte IDH, Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de fecha 15 de septiembre de 2005.

³ *Ibíd.*, párrafo 96.41.

⁴ Ver Acosta-López, Juana Inés y Amaya Villarreal, Alvaro Francisco, *Controversias procesales ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, (Ibáñez y Pontificia Universidad Javeriana) 2009, pp. 102-104.

mitió que víctimas adicionales fueran identificadas dentro de los 24 meses siguientes al fallo.⁵ A una conclusión similar llegó en el caso de la Masacre de Mapiripán, en el cual consideró que las víctimas mortales fueron al menos 49, a pesar de que estas personas no se encontraban individualizadas. Esto –por lo demás– muy seguramente se debió al reconocimiento de responsabilidad del propio Estado respecto del número aproximado de víctimas.⁶

Al momento de abordar las reparaciones, la Corte IDH “se vio imposibilitada para otorgar reparaciones materiales a favor de las víctimas indeterminadas, toda vez que materialmente carecía de datos que le permitieran calcular el daño material y por lo tanto la correspondiente reparación”.⁷ Por ello la Corte IDH ordenó al Estado, dentro de las medidas de reparación, que “individualizara e identificara a las víctimas ejecutadas y desaparecidas, así como sus familiares”.⁸ El cumplimiento de esta medida de reparación ha estado a cargo del Mecanismo Oficial de Seguimiento del cumplimiento de las reparaciones ordenadas, cuya creación fue también ordenada en la sentencia y en el cual tienen participación los familiares de las víctimas y sus representantes.⁹

1.2. Los hechos de 2011: La aparición de supuestas falsas víctimas

En octubre de 2011, los medios de comunicación anunciaron ampliamente una noticia que cambiaría el rumbo del cumplimiento de la sentencia de la Masacre de Mapiripán: la declaración de una de las víctimas de la Masacre, la señora Mariela Contreras, quien no solo había sido identificada en la sentencia sino que había participado en la audiencia pública ante la Corte IDH como testigo dentro del proceso internacional. La señora Contreras declaró ante las autoridades en Colombia que ella realmente no era víctima de la ma-

5 Al respecto, la Corte IDH afirmó que “En lo que se refiere a las víctimas individualizadas en la sentencia dictada por la Corte el 29 de abril de 2004, o que fueron incluidas por primera vez en los anexos a los alegatos finales escritos de los representantes o en la prueba para mejor resolver, de acuerdo con el párrafo 48 de la citada Sentencia, sobre quienes los representantes no pudieron remitir los documentos idóneos para su identificación, este Tribunal dispone que la indemnización que les corresponda por el daño sufrido se ceñirá a los parámetros de las víctimas identificadas (*supra* párrs. 64 y 65), siempre que se presenten ante las autoridades competentes del Estado dentro de los veinticuatro meses siguientes a la fecha de notificación de esta Sentencia y aporten la información necesaria para su identificación”. Ver Corte IDH, Caso Masacre Plan de Sánchez vs Guatemala. Reparaciones y Costas, sentencia de fecha 19 de noviembre 2004, párrafo 67.

6 Ver Corte IDH, op. cit. nota 2, párrafo 130.

7 Ver Acosta-López y Amaya Villarreal, op. cit., p. 103. Ver Corte IDH, op. cit., párrafo 247.

8 Ver Corte IDH, op. cit., párrafo 305.

9 *Ibíd.*, párrafo 311. Actualmente existe discusión acerca de si este Mecanismo Oficial sigue estando vigente o no.

sacre pues su esposo muerto había sido en realidad asesinado por la guerrilla y sus dos hijos, declarados como desaparecidos, en realidad se encontraban vivos o habían permanecido en la guerrilla durante el tiempo de su presunta desaparición.¹⁰ Según la víctima, ella había actuado de esta manera por recomendación de la organización no gubernamental que llevó el proceso ante la Corte IDH.¹¹

Esto se sumó a que la Fiscalía General de la Nación de Colombia, en sus investigaciones, encontró que este no era el único caso de supuestas víctimas falsas dentro del caso de la Masacre de Mapiripán. En efecto, según declaraciones de la Fiscal General de la Nación en notas de prensa, una fiscal de Justicia y Paz que lleva el caso de las intervenciones de paramilitares al mando de Carlos Castaño en Casanare y Meta, constató que “ocurrieron seis homicidios en Mapiripán”.¹² Estas cifras, sin embargo, no han podido ser comprobadas por las investigaciones internas.

1.3. ¿Existe un responsable?

Los sucesos de octubre de 2011 dieron lugar a una variedad de pronunciamientos por parte de distintos actores dentro del Estado: unos –entre ellos miembros del Gobierno y del Ministerio Público– culpaban a la organización no gubernamental representante de las víctimas de avalar la presentación de víctimas falsas y apropiarse de dineros sin justa causa;¹³ otros acusaban a la Fiscalía¹⁴ y a los agentes del Estado por supuesta negligencia en las investiga-

10 Ver *El Tiempo*, “Estado pagó reparación por falsos muertos en Mapiripán”, 25 de octubre de 2011, disponible en http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10637964.html

11 Ver, Caracol Radio, “Yo le dije al Colectivo de Abogados mi hijo está vivo, ellos dijeron deje así: víctima de masacre de Mapiripán”, 27 de octubre de 2011, disponible en <http://www.caracol.com.co/noticias/judicial/yo-le-dije-al-colectivo-de-abogados-mi-hijo-esta-vivo-ellos-dijeron-deje-asi-victima-de-masacre-de-mapiripan/20111027/nota/1569116.aspx>

12 Ver *El Tiempo*, “Investigan pago de \$6 mil millones a falsas víctimas de Mapiripán”, 27 de octubre de 2011, disponible en (http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10647446.html).

13 El Procurador General de Colombia señaló, por ejemplo, que esta era una conducta propia de bandas criminales encargadas de estafar al Estado (Ver *ibíd.*). Por su parte, el Presidente de la República, Juan Manuel Santos, señaló que la situación era aberrante y que era muy triste que “avivatos” engañaran de esa manera al sistema internacional de protección a los derechos humanos. (Ver *El Tiempo*, “Es aberrante situación que reveló la Fiscalía sobre Mapiripán: Santos”, 27 de octubre de 2011. Disponible en http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10650084.html).

14 Varias organizaciones no gubernamentales, entre ellas la organización representante de las víctimas en el caso, responsabilizaron a la Fiscalía por los sucesos (Ver, Movimiento Social Colombiano, Lecciones Frente al caso Mapiripán, disponible en <http://movimiento-social-colombiano.over-blog.es/article-lecciones-frente-al-caso-mapiripan-88046879.html>). Ver también *El Espectador*, “Fiscalía tenía

ciones penales y en la defensa internacional del caso;¹⁵ un autor acusaba a la CIDH y a la Corte IDH por proferir un fallo con resultados contrarios a la realidad.¹⁶ Algunos miembros de la sociedad civil, por su lado, manifestaron su preocupación de que estos sucesos minimizaran la gravedad de la masacre de Mapiripán, pues –sin importar el número de víctimas– los hechos ocurrieron y fueron responsabilidad del Estado.¹⁷

La CIDH, por su parte, profirió un Comunicado de Prensa en el cual señaló, entre otros: (i) que el Estado había reconocido su responsabilidad por los hechos ocurridos en la masacre, tal como fueron descritos por la Corte IDH en su sentencia; (ii) que, más allá de las declaraciones de los testigos, la reconstrucción de los hechos se basó principalmente en el acervo probatorio aportado por la propia Fiscalía General de la Nación de Colombia; (iii) que el testimonio de la Señora Mariela Contreras no había sido objetado por el Estado a lo largo del proceso internacional; (iv) que el Estado tiene el deber de investigar las graves violaciones a los derechos humanos; (v) reconoció la importante labor de los defensores de derechos humanos para el SIDH y (vi) afirmó que los presuntos fraudes deben ser debidamente investigados por el Estado colombiano.¹⁸

Consideramos que la CIDH adoptó una actitud de respuesta categórica ante los hechos, responsabilizando principalmente al Estado. Con independencia del grado de responsabilidad que en efecto puedan tener las instituciones del Estado y especialmente la Fiscalía General de la Nación en los hechos, faltó en la CIDH una actitud propositiva respecto de posibles acciones que podrían realizarse en el marco del propio SIDH para solucionar la situación. Si bien es cierto que posibles fraudes deben ser investigados por las autoridades en Colombia, también lo es que el SIDH no debería ser indiferente frente a esta situación, especialmente cuando hay una sentencia de la Corte IDH de por medio.

que identificar los cadáveres de Mapiripán”, 26 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-307750-fiscalia-tenia-identificar-los-cadaveres-de-mapiripan>

15 Ver por ejemplo, *El Colombiano* (Nieto Loaiza, Rafael). “Mapiripán o una infamia colectiva”, 30 de octubre de 2011. Disponible en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/M/mapiripan_o_una_infamia_colectiva/mapiripan_o_una_infamia_colectiva.asp

16 Ver por ejemplo *El Nuevo Siglo*, (Nieto Navia, Rafael). “¡A mí que me esclujen!”, 8 de noviembre de 2011. Disponible en <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/11-2011-rafael-nieto-navia.html-o>

17 Ver por ejemplo Peace Brigades International Colombia, “En Colombia sí hay víctimas: El movimiento social expresa su solidaridad”, 3 de febrero de 2012, Disponible en: http://www.pbi-colombia.org/losproyectos/pbi-colombia/noticias-de-colombia/ultimas-noticias/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=3295&cHash=a9841d8f8fb864a6aeab1d70060e5c59

18 CIDH. Comunicado de Prensa en relación con hechos recientes en torno a la Masacre de Mapiripán en Colombia, 31 de octubre de 2011. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2011/114.asp>

Frente a hechos como los ocurridos, antes que concentrarse en señalar a presuntos responsables de los hechos, el verdadero reto de los actores está en encontrar la falla del SIDH y de las instituciones estatales que debe ser corregida para que esta situación no se vuelva a presentar, y determinar el procedimiento más adecuado para solucionar el problema que ya es inevitable. En todo caso, como ya se sostuvo, en caso de existir responsables individuales (por posible falsedad en documento o presiones externas para dar declaraciones sobre supuestas víctimas falsas, por ejemplo), estas averiguaciones corresponden a Colombia, en el marco de su justicia ordinaria, para aportar a la búsqueda de una verdad completa sobre lo ocurrido, no solo por respeto al derecho a la justicia, sino también a las verdaderas víctimas de la masacre.

1.4. ¿Acción de revisión o resolución de supervisión del cumplimiento?

La discusión jurídica acerca de la vía más adecuada para solucionar la situación sobreviniente en el caso de la Masacre de Mapiripán resulta sumamente interesante. Debido a que ni en el Reglamento vigente al momento de dictarse la sentencia ni en el Reglamento actual de la Corte IDH hay un procedimiento claro frente a estas situaciones, resulta necesario diseñar el camino a seguir. Una posible primera vía jurídica es la interposición de un recurso de revisión de las sentencias. El recurso de revisión no está expresamente consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) ni en el Estatuto o Reglamento de la Corte IDH.¹⁹ Sin embargo, en una Resolución de la Corte IDH en el caso de Genie Lacayo, el Tribunal Internacional abrió la puerta para la posible procedencia de un recurso de esta naturaleza, que podría dar lugar a modificar conclusiones de un fallo proferido por el Tribunal Internacional, así:

El recurso de revisión debe fundamentarse en hechos o situaciones relevantes desconocidas en el momento de dictarse la sentencia. De ahí que ella se puede impugnar de acuerdo a causales excepcionales, tales como las que se refieren a documentos ignorados al momento de dictarse el fallo, a la prueba documental, testimonial o confesional declarada falsa posteriormente en una sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada; a la existencia de prevaricación, cohecho, violencia o fraude

¹⁹ Aunque el nuevo Reglamento de 2009 consagra un “recurso de rectificación” en su artículo 76, esta disposición se limita a corregir errores menores de edición o de cálculo, por lo cual no puede asimilarse a un recurso de revisión.

a los hechos cuya falsedad se demuestra posteriormente, como sería estar viva la persona que fue declarada desaparecida.²⁰

En este sentido, un fallo de revisión por parte de la Corte IDH posibilitaría, en casos futuros, no solo una modificación en el capítulo de reparaciones de la sentencia, sino incluso cambios en los hechos, en la parte motiva y en los elementos de responsabilidad internacional del Estado. En un caso extremo, podría dar incluso lugar a un cambio radical en el sentido de la sentencia. Las autoras consideramos que una regulación de este recurso en los Reglamentos de los órganos del SIDH contribuiría enormemente al fortalecimiento de este.

Una segunda vía sería analizar esta situación sobreviniente en el marco del procedimiento de supervisión al cumplimiento de la sentencia. Debido a que la Corte IDH ha considerado que un asunto contencioso presentado ante esta no concluye sino hasta tanto el fallo se cumpla en su totalidad,²¹ el Tribunal conserva su competencia para intervenir y decidir en todos aquellos asuntos que sean necesarios para la plena eficacia del fallo.²² La Corte IDH le ha otorgado progresiva importancia a esta fase de supervisión, al punto de que su reciente práctica de realizar audiencias privadas de supervisión con los Estados y los beneficiarios de la reparación fue consignada expresamente en el último reglamento.²³ El Reglamento de 2009 incluso consideró que es posible presentar escritos de *amicus curiae* en el marco de estos procesos de supervisión de cumplimiento de sentencias.²⁴ La Corte IDH ha modificado parcialmente algunas de sus medidas de reparación a través de resoluciones

20 Corte IDH, Caso Genie Lacayo vs Nicaragua. Resolución de la Corte de 13 de septiembre de 1997 Solicitud de Revisión de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costa, párrafo 12. Ver también Corte IDH, Caso Juan Humberto Sánchez vs Honduras, sentencia de fecha 26 de noviembre de 2003. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 15. "Esta Corte ha señalado igualmente que es admisible el recurso de revisión en casos excepcionales, cuando un hecho, conocido luego de emitida la sentencia, afecte lo decidido, o demuestre un vicio sustancial de ésta".

21 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras. Interpretación de la Sentencia de Reparaciones y Costas, sentencia de fecha 17 de agosto de 1990; Corte IDH, Caso Godínez Cruz vs Honduras. Interpretación de la Sentencia de Reparaciones y Costas, sentencia de fecha 17 de agosto de 1990.

22 Corte IDH, Caso El Amparo vs Venezuela. Resolución de la Corte de 16 de abril de 1997. Interpretación de la Sentencia de Reparaciones y Costas, Consideración No. "1. Que contribuye a la transparencia de los actos de este Tribunal, esclarecer, cuando estime procedente, el contenido y alcance de sus sentencias y disipar cualquier duda sobre las mismas, sin que puedan ser opuestas a tal propósito consideraciones de mera forma".

23 Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Artículo 69.3

24 *Ibíd.* Artículo 44.4

de supervisión de cumplimiento de sentencias;²⁵ sin embargo, este mecanismo no permitiría modificar el texto de la sentencia de fondo, ni mucho menos los hechos probados o los elementos de la responsabilidad internacional del Estado. Así, las posibles modificaciones tendrían efecto únicamente en el capítulo de reparaciones.

El Estado pareció optar por una opción intermedia: solicitó una audiencia privada en el marco de la supervisión del cumplimiento de la sentencia y, en el marco de dicha audiencia, celebrada el 23 de noviembre de 2011, invocó el recurso de revisión. Luego de la celebración de la audiencia pública ante la Corte IDH, el Tribunal concedió un tiempo al Estado para presentar las pruebas y sustentar su recurso. El Estado presentó su escrito el 24 de febrero de 2012; actualmente la Corte IDH se encuentra estudiando el documento. Posiblemente a mitad de año se tenga una decisión final sobre el tema.

Independientemente de cuál sea la vía jurídica más adecuada, ¿cuál debería ser la posición de la CIDH dentro de esta discusión? Si bien dentro del litigio la CIDH tenía, entre otras, la función principal de protección de las víctimas del caso, parecería que, a la luz del nuevo Reglamento y frente a una situación de esta naturaleza, su posición también debería ser de protección del orden público interamericano²⁶ y no solamente o per se de la protección a las presuntas víctimas. Una de las discusiones motivadas por esta nueva situación se refiere justamente a quiénes son las víctimas. Si bien “el concepto de orden público interamericano es vago”,²⁷ coincidimos con Medina Quiroga en que el concepto implica que la CIDH debe analizar los asuntos de una manera que trascienda el caso en particular.²⁸

En este sentido, como lo planteamos líneas arriba, en relación con los sucesos del caso de la Masacre de Mapiripán, esto implicaría estudiar las fallas estructurales que deben corregirse al margen de los hechos concretos del caso y contribuir para que –sea a través del recurso de revisión o a través de la supervisión de cumplimiento de la sentencia– no solo las

25 Ver, por ejemplo, Acosta, Juana y Bravo Diana, “El cumplimiento de los fines de reparación integral de las medidas ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Énfasis en la experiencia colombiana”, en *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 13, 2008, pp. 323-362.

26 Este concepto adquiere especial fuerza en el papel de la CIDH en el marco del nuevo Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

27 Medina, Cecilia, “Modificación de los reglamentos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al procedimiento de peticiones individuales ante la Corte”, en *Anuario de Derechos Humanos*, (Universidad de Chile) 2011, p. 123

28 *Ibíd.*

fallas queden evidenciadas sino que la intervención de la CIDH permita identificar acciones puntuales y necesarias por parte de los actores para darle una solución integral a este tipo de inconvenientes. Sin duda, este caso representa un aprendizaje para todos los involucrados. Seguramente el nuevo Reglamento de la Corte IDH, los debates actuales sobre fortalecimiento del SIDH y la decisión que la Corte IDH adopte en el caso de Mapiripán, representan oportunidades invaluable para que hechos como estos no se vuelvan a repetir.

2. El Caso El Universo: La Visibilización del Ecuador en el Sistema Interamericano y la Pugna por Debilitar los Órganos del Sistema

A contrario del caso colombiano, la situación del caso “El Universo” de Ecuador no se presta a una lectura de fortalecimiento constructivo, sino de oposición derechamente confrontativa al Sistema. En febrero de 2012, la Corte Nacional de Justicia del Ecuador ratificó la que seguramente es la condena penal más polémica en la historia de ese país: tres años de prisión y cuarenta millones de dólares por daño moral contra un periodista, tres directores y la persona jurídica del Diario El Universo, tras la publicación de un editorial que, según el Presidente de Ecuador, Rafael Correa, constituyó una afrenta a su honor. La instauración del proceso y las decisiones de los tribunales internos de Ecuador fueron criticadas en los ámbitos nacional e internacional por su impacto negativo en el ejercicio del derecho a la libre expresión.

En esta sección se mostrará la incidencia de las actuaciones de la CIDH en el caso “El Universo”, tanto en su desarrollo y desenlace en el ámbito interno, como en la formación de una nueva política exterior basada en el descrédito a los órganos del Sistema y en la búsqueda de mecanismos políticos para debilitar a sus órganos y reducir su incidencia en la región. La sección describirá i) la creciente atención de los órganos del Sistema en el Ecuador con respecto al derecho a la libertad de expresión; ii) una reseña del proceso penal en el caso “El Universo”, iii) las gestiones de los órganos del Sistema con relación al caso y las reacciones del Estado de Ecuador ante ellas y iv) conclusiones acerca del nivel de influencia que los órganos del Sistema Interamericano tuvieron en el desenlace del caso.

2.1. La creciente atención de la CIDH al Ecuador y el deterioro del derecho a la libertad de expresión

En años recientes, la situación del derecho a la libertad de expresión en Ecuador ha sido objeto de un monitoreo más minucioso por parte de la CIDH, en especial de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE).²⁹ A partir de 2010, la CIDH ha mantenido tres audiencias públicas de índole temática para analizar la situación del derecho a la libertad de expresión en el Ecuador,³⁰ siendo la primera vez que este organismo da seguimiento regular a un tema especial en materia de derechos humanos en este país.

Además de ello, la RELE ha emitido varios comunicados de prensa deplorando hechos puntuales que pusieron en riesgo el ejercicio del derecho a la libre expresión en el Ecuador. Entre 2009 y 2012, se han emitido once comunicados de prensa,³¹ una cifra elevada si se considera que, entre 2000 a 2008, la RELE solo emitió un comunicado referente a Ecuador, que no trataba sobre una posible violación al derecho a la libre expresión, sino sobre la valoración positiva de la adopción de una Ley de Transparencia en la Información Pública en ese país.³² Lo anterior evidencia que, ante los ojos de los órganos del SIDH, existe un deterioro notable en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en el Ecuador. En el marco de este análisis, la CIDH y la RELE han deplorado agresiones contra periodistas,³³ la existencia y aplicación de normas penales para la protección del honor de funcionarios públicos³⁴ y, más recién-

29 La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) es una oficina temática dentro de la CIDH que tiene como mandato la protección y promoción del derecho a la libre expresión en la Región. La RELE fue creada en 1997 como una oficina permanente e independiente que actúa dentro del marco y con el apoyo de la CIDH en la defensa hemisférica del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión dentro del sistema interamericano de derechos humanos. A diferencia del resto de relatorías temáticas, la RELE cuenta con un Relator Especial que trabaja permanentemente en la sede de la CIDH, con lo cual su presencia y nivel de influencia es relativamente importante. Para más información del funcionamiento de la RELE, visitar: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=52&IID=2>.

30 CIDH. Audiencia sobre la Situación de la Libertad de Expresión en el Ecuador. Llevada a cabo en el marco del 140° Período Ordinario de Sesiones de la CIDH, 29 de octubre de 2010. Audiencia sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Ecuador. Llevada a cabo en el marco del 143° Período Ordinario de Sesiones, 25 de octubre de 2011.

31 La RELE emitió tres comunicados en 2009, tres en 2010, cuatro en el 2011 y uno en 2012.

32 De 2000 a 2003 no se emitió ningún comunicado sobre Ecuador. En 2004 se emitió un comunicado felicitando al Ecuador por la adopción de la Ley de Transparencia y, desde 2005 hasta 2008, no se emitió ningún comunicado.

33 Ver, por ejemplo, CIDH, Comunicado de Prensa 88/09. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión expresa preocupación por ataque a periodistas de Teleamazonas en Ecuador, 31 de diciembre de 2009.

34 Ver CIDH, Comunicado de Prensa R32/11. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión expresa

temente, procesos penales seguidos contra periodistas y directivos de medios de comunicación críticos al gobierno.³⁵

Dentro de este último tema, la actuación de la CIDH, a través de la RELE, influyó notablemente en el desarrollo del caso conocido como “El Universo”, un proceso penal seguido por el Presidente de la República contra un director editorial y directivos de un medio impreso privado y de oposición por la publicación de un artículo de opinión que cuestionaba duramente las decisiones adoptadas por el Ejecutivo durante un levantamiento policial en 2010.³⁶

2.2. Cronología del proceso penal contra el periodista y directivos del diario El Universo

En febrero de 2011, el entonces director de opinión del diario El Universo, Emilio Palacio, publicó una nota editorial titulada “No a las mentiras”³⁷ en la cual criticó las decisiones adoptadas por el Presidente de la República, Rafael Correa, durante el levantamiento policial del 30 de septiembre de 2010. En particular, Palacio advirtió, inter alia, que,

[...] en el futuro, un nuevo presidente, quizás enemigo suyo (de Correa), podría llevarlo ante una corte penal por haber ordenado fuego a discreción y sin previo aviso contra un hospital lleno de civiles y gente inocente. Los crímenes de lesa humanidad, que no lo olvide, no lo prescriben.³⁸

preocupación por la existencia y uso de normas penales de desacato contra personas que han expresado críticas contra dignatarios públicos en Ecuador, 15 de abril de 2011.

35 Ver, CIDH, Comunicado de Prensa R51-09. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión expresa su profunda preocupación por la condena penal emitida contra Milton Nelson Chacaguasay, editor y director del semanario La Verdad de la provincia de El Oro, Ecuador, y por la orden de prisión efectiva decretada por el juez de la causa, 21 de julio de 2009.

36 El 30 de septiembre de 2010 un grupo de miembros de la Policía Nacional protestaban públicamente demandando mejoras salariales. El Presidente Correa acudió a un cuartel en Quito para dialogar con ellos, pero el incidente escaló y tuvo que refugiarse en un hospital ubicado en las inmediaciones. Luego alegó estar secuestrado en el hospital por los insurrectos y advirtió la existencia de un intento de golpe de Estado. A la noche, se desplegó un operativo militar para rescatar al Presidente, en el que hubo intercambios de balas con miembros de la policía. A medianoche, Correa había sido liberado.

37 Ver *El Universo*, “No a las mentiras”, 6 de febrero de 2011. <http://www.eluniverso.com/2011/02/06/1/1363/mentiras.html>..

38 Palacio sugiere que el Presidente ordenó abrir fuego a discreción, por lo que podría eventualmente ser juzgado por crímenes de lesa humanidad. Si bien no hay certeza con respecto a la existencia de una orden directa del Presidente de abrir fuego, Palacio basa esta afirmación en el hecho de que este funge también como comandante en jefe de las Fuerzas Armadas.

El 22 de marzo de 2011, el presidente Correa interpuso una querrela penal a título personal y como ciudadano común contra el editor Emilio Palacio; contra los señores César, Nicolás y Carlos Pérez, directivos del Diario; y contra la Compañía Anónima “El Universo”, por la publicación de la mencionada editorial. En su escrito de demanda, Correa los acusó del delito de calumnias e injurias, y alegó sufrir un daño grave a su honra, al ser acusado de cometer crímenes de lesa humanidad.³⁹ En aplicación del artículo 489 del Código Penal,⁴⁰ Correa solicitó la pena privativa de la libertad de tres años para Palacio y para los señores Pérez, y, como medida de reparación, la suma sin precedentes de cincuenta millones de dólares a Emilio Palacio y los directivos de El Universo,⁴¹ y otros treinta millones de dólares a la compañía anónima “El Universo”.⁴²

En julio de 2011, un juez temporal dictó sentencia contra los querellados, disponiendo la pena privativa de la libertad por tres años y el pago de 30 millones de dólares contra Palacio y los señores Pérez. Además, condenó a la compañía El Universo al pago de 10 millones de dólares a favor de Rafael Correa.⁴³ En apelación, la Segunda Sala de lo Penal del Guayas ratificó la sentencia venida en grado con una votación de dos a uno por parte de los magistrados.⁴⁴ La sentencia fue apelada nuevamente y, en febrero de 2012, la Corte Nacional de Justicia (en adelante CNJ), ratificó la sentencia contra Palacio, los señores Pérez y la Compañía Anónima El Universo.⁴⁵ La sentencia fue leída públicamente. Sin embargo, ninguno de los condenados fue notificado con el escrito de la misma, el cual nunca llegó a publicarse.

39 Ver, *El Universo*, “Rafael Correa contra El Universo. Hitos del proceso. Correa demanda a este diario y a sus directivos”, 29 de marzo de 2011. <http://rafaelcorreacontraeluniverso.eluniverso.com/2011/03/29/correa-demanda-a-este-diario-y-sus-directivos/>.

40 Art. 489. La injuria es: Calumniosa, cuando consiste en la falsa imputación de un delito; y, No calumniosa, cuando consiste en toda otra expresión proferida en descrédito, deshonra o menosprecio de otra persona, o en cualquier acción ejecutada con el mismo objeto.

41 En sus escritos, Correa alegó que los señores Pérez eran autores “coadyuvantes” del delito de calumnias e injurias al permitir la publicación del editorial “No a las mentiras”.

42 Ver, *El Universo*, “Escrito de la querrela presentada por Rafael Correa contra El Universo ante el Juzgado 15° de Garantías Penales del Guayas”. <http://rafaelcorreacontraeluniverso.eluniverso.com/demanda-contra-diario-eluniverso/>.

43 Juzgado Décimo Quinto de Garantías Penales del Guayas, sentencia No. 457-2011 Guayaquil, 20 de julio de 2011.

44 Corte Provincial de Justicia del Guayas. Segunda Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito. Decisión 252-2011 de 23 de septiembre de 2011.

45 Si bien el fallo no fue publicado, la decisión de la CNJ fue comunicada oralmente a las partes al finalizar la audiencia de casación de 15 de febrero de 2012.

Quince días después de la ratificación del fallo de la CNJ, el Presidente Correa anunció públicamente que otorgaría “un perdón sin olvido” a los señores Pérez y a Emilio Palacio.⁴⁶ El 28 de febrero de 2012, tras la presentación de un escrito de remisión por parte de los abogados del Presidente Correa, la Sala Penal de la CNJ archivó definitivamente el proceso.⁴⁷

Como consecuencia del proceso penal, Emilio Palacio buscó asilo en los Estados Unidos,⁴⁸ mientras que a Carlos Pérez se le concedió asilo en Panamá. El proceso fue cuestionado al existir denuncias sobre la supuesta elaboración de la sentencia de primera instancia por parte de los abogados de Correa,⁴⁹ y se caracterizó por un despliegue sin precedentes de mecanismos estatales de información para difundir la posición del Presidente en un proceso que, según indicó, era de índole privado.⁵⁰

En el ámbito internacional, el proceso penal y la condena fueron sumamente criticados. Medios de prensa escritos de la región manifestaron su solidaridad con los directores y el director de opinión de El Universo, reproduciendo el artículo de Palacio.⁵¹ Además, líderes regionales cuestionaron el fallo

46 Ver, *Diario Expreso*, “Correa anuncia un perdón sin olvido a casos El Universo y Gran Hermano” 27 de febrero de 2010. <http://expreso.ec/expreso/plantillas/nota.aspx?idart=3021345&idcat=19308&tipo=2>. Ver también, *El Telégrafo*, “Jamás permitiremos otra hoguera bárbara”. 27 de febrero de 2010. http://www.telegrafo.com.ec/index.php?option=com_zoo&task=item&item_id=30916&Itemid=2.

47 Ver, *Ecuavisa.com*, “Caso El Universo ya se encuentra archivado en la Sala Penal”, 28 de febrero de 2012. <http://www.ecuavisa.com/noticias/noticias-actualidad/46294-caso-el-universo-ya-se-encuentra-archivado-en-la-sala-penal-de-la-cnj.html> Ver también, *Diario Hoy*, “Corte Nacional de Justicia archiva caso contra El Universo”, 28 de febrero de 2012. <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/corte-nacional-de-justicia-archiva-caso-contra-diario-el-universo-536414.html>.

48 Ver, *El Telégrafo*, “Emilio Palacio busca asilo en los Estados Unidos”, 8 de febrero de 2012. http://www.telegrafo.com.ec/index.php?option=com_zoo&task=item&item_id=29138&Itemid=2. Ver también, *Univisión.com*, “Emilio Palacio, periodista condenado en Ecuador, pidió asilo en los Estados Unidos”, 8 de febrero de 2012. <http://noticias.univision.com/america-latina/ecuador/article/2012-02-08/periodista-ecuatoriano-pidio-asilo-estados-unidos#axzz1rNqBZVkl>.

49 Ver, *Diario Hoy*, “Sentencia de El Universo habría sido redactada por abogados del Presidente”, 15 de septiembre de 2011. <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/sentencia-de-el-universo-habria-sido-redactada-por-el-abogado-del-presidente-521531.html>

50 En el ámbito nacional, se ha criticado que en un proceso que supuestamente era de carácter personal se hayan utilizado recursos públicos y hayan participado, de manera indirecta, funcionarios del gobierno. Ver, *El Universo*, “Lo público-personal”, 5 de marzo de 2012. <http://rafaelcorreacontraeluniverso.eluniverso.com/2012/03/05/lo-publico-personal/>

51 Ver, *El Universo*, “En solidaridad, artículo ‘condenado’ se reprodujo en diarios de la región”, 24 de febrero de 2012. <http://www.eluniverso.com/2012/02/24/1/1355/solidaridad-articulo-condenado-reprodujo-diarios-region.html>. AEDEP, “Artículo de Palacio, en 8 países”, 23 de febrero de 2012. http://www.aedep.org.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=189:articulo-de-palacio-en-ochopaises-mas-&catid=1:recientes...

como un atentado contra la democracia⁵² y organizaciones no gubernamentales de protección de derechos humanos deploraron la sentencia por atentar contra el derecho a la libertad de expresión.⁵³

2.3. La respuesta de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH y su impacto en la posición del Estado con respecto a los órganos del SIDH

La RELE se manifestó a favor de la libertad de expresión durante todo el proceso penal seguido contra Palacio, los señores Pérez y la Compañía Anónima El Universo. Así, en abril de 2011 llamó la atención al Estado por la utilización de tipos penales de calumnias e injurias para proteger el honor de funcionarios públicos en cuestiones relativas al ejercicio de sus funciones en el contexto del caso de “El Universo” y recomendó “adecuar su ordenamiento y prácticas internas a la doctrina y jurisprudencia vigentes en materia de libertad de expresión del sistema interamericano de protección de derechos humanos”.⁵⁴ La Relatora Especial recordó que el artículo 13 de la CADH protege incluso aquel discurso que ofende, critica y perturba, en particular, cuando se trata de asuntos de interés público.⁵⁵ Asimismo, reiteró que la jurisprudencia interamericana en materia de libertad de expresión ha consagrado el principio de protección a la crítica contra funcionarios públicos, quienes, por la naturaleza de sus funciones, se han sometido a un nivel mayor de escrutinio por parte de la prensa y la sociedad en general.⁵⁶

En julio de 2011, la Relatoría manifestó su preocupación por la sentencia emitida en primera instancia en el caso.⁵⁷ En septiembre del mismo año,

52 Ver, *El Comercio*, “Ex mandatarios cuestionan a Rafael Correa”, 25 de febrero de 2012. http://www.elcomercio.com/politica/Ex-mandatarios-cuestionan-Rafael-Correa_o_652134991.html.

53 Ver, Comité Para la Protección de Periodistas, “Sentencia contra El Universo sienta precedente peligroso para la región”, 16 de febrero de 2012. . <http://cpj.org/es/2012/02/sentencia-contra-el-universo-sienta-precedente-pel.php>. Article XIX, “Ecuador: Punitive sentence issued in El Universo case violates freedom of expression”, Febrero 16, 2012. <http://www.article19.org/resources.php/resource/2967/en/ecuador-punitive-sentences-issued-in-el-universo-case-violate-freedom-of-expression>. IFEX, “ALC preocupada por una serie de gravísimos hechos que deterioran y ponen en peligro libertades fundamentales”, 17 de febrero 2012. <http://www.ipys.org/alerta/1122>.

54 CIDH, Comunicado de Prensa R32/11. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión expresa su preocupación por la existencia y uso de normas penales de desacato contra personas que han expresado críticas contra dignatarios públicos en Ecuador, 15 de abril de 2011. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=837&IID=2>.

55 *Ibíd.*

56 *Ibíd.*

57 CIDH, Comunicado de Prensa R72/11. Relatoría Especial manifiesta su profunda preocupación por la condena contra periodista, directivo y medio de comunicación en Ecuador, 21 de julio de 2011.

reiteró su posición con motivo de la ratificación de la sentencia en segunda instancia.⁵⁸ En octubre de 2011, en el marco del 143° Período Ordinario de Sesiones de la CIDH, se llevó a cabo la tercera audiencia pública sobre el estado del derecho a la libertad de expresión en Ecuador,⁵⁹ en la que se trató, entre otros temas, la situación del caso “El Universo”. En diciembre de ese año exploró el fallo de última instancia mediante el cual se condenó a Palacio.⁶⁰ En febrero de 2012, los Relatores Especiales para la Libertad de Expresión de la OEA y las Naciones Unidas emitieron un comunicado conjunto manifestando su preocupación por la decisión de la Corte Nacional de Justicia de Ecuador que confirmó la sentencia en contra de los tres directivos y el periodista del diario El Universo.⁶¹

Durante el transcurso del proceso penal, la Relatora Especial solicitó al Estado información sobre el caso en noviembre de 2011⁶² y, en febrero de 2012, otorgó medidas cautelares a favor de Emilio Palacio, y Nicolás, Carlos y César Pérez, solicitando al Gobierno de Ecuador que “suspenda de inmediato los efectos de la sentencia del 15 de febrero de 2012, a fin de garantizar el derecho a la libertad de expresión”.⁶³ Las medidas fueron levantadas el 9 de marzo de 2012 a raíz del perdón concedido por el Presidente Correa y el respectivo archivo de la causa. Actualmente, los señores Pérez y el periodista Palacio han presentado una petición ante la CIDH, la cual se encuentra en trámite y pendiente de ser admitida.⁶⁴

Ante ello, el Presidente Correa y algunos altos funcionarios de su gobierno iniciaron una dura campaña de descrédito al trabajo de la Relatora Especial,

58 CIDH, Comunicado de Prensa R104/11. Relatoría Especial manifiesta su preocupación por la ratificación de condena en contra de periodista, directivos y medio de comunicación en Ecuador, 21 de septiembre de 2011.

59 Ver *El Universo*, “Audiencia de la CIDH analizará libertad de expresión”, 25 de octubre de 2011. <http://www.eluniverso.com/2011/10/25/1/1355/audiencia-cidh-washington-analizara-libertad-expresion.html>.

60 CIDH, Comunicado de Prensa R134/11. Relatoría Especial manifiesta preocupación por condena a periodista en Ecuador, 27 de diciembre de 2011.

61 CIDH, Comunicado de Prensa R20/12. Relatores Especiales para la Libertad de Expresión de la ONU y la OEA manifiestan su profunda preocupación por la ratificación de la condena contra periodistas en Ecuador, 16 de febrero de 2012.

62 Ver, *El Universo*, “CIDH pide informes para analizar pedido de medidas cautelares”, 11 de noviembre de 2011. <http://rafaelcorreacontraeluniverso.eluniverso.com/2011/11/11/cidh-pide-informes-para-analizar-solicitud-de-medidas-cautelares/>.

63 CIDH, MC 406/11. Emilio Palacio, Carlos Nicolás Pérez Lapentti, Carlos Pérez Barriga y César Pérez Barriga. 21 de febrero de 2011.

64 De acuerdo a la información emitida por la CIDH, la petición está signada con el número P-1436/11.

Catalina Botero, y a la CIDH.⁶⁵ Así, Correa ha sugerido que la Relatora trabaja de manera parcializada favoreciendo a organizaciones de la sociedad civil de Ecuador⁶⁶ y ha alegado que “mantiene relaciones comerciales” con ellos.⁶⁷ Por su parte, el Canciller del Ecuador ha indicado que la CIDH es un órgano “inquisidor y limitado”,⁶⁸ y ha cuestionado su legitimidad porque, según su criterio, “responde a los intereses de los Estados Unidos”.⁶⁹ En general, cualquier actuación de la CIDH o la RELE ha sido catalogada por el Estado como una injerencia en sus asuntos internos.⁷⁰

En la cúspide de la tensión, Ecuador y Venezuela (Estado que también ha sido objeto de un profundo escrutinio por el SIDH en materia de libertad de expresión) presentaron ante el Consejo Permanente de la OEA un proyecto de reformas al SIDH.⁷¹ Las propuestas limitan la facultad de la RELE de publicar un informe anual separado del emitido por la CIDH, unifican los presupuestos asignados a las Relatorías, con lo cual el presupuesto de la RELE se vería disminuido, e, irónicamente, limitan la capacidad del Relator Especial para emitir comunicados de prensa.⁷² Organizaciones de la sociedad civil protes-

65 Ver, *Diario Hoy*, “Presidente de Ecuador cuestiona a Relatora Especial para la Libertad de Expresión”, 6 de diciembre de 2011. <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/gobierno-de-ecuador-cuestiona-a-relatora-para-libertad-de-expresion-de-oea-519289.html>.

66 Ver, *El Comercio*, “Rafael Correa reiteró hoy críticas a relatora de la OEA para libertad de expresión”, 10 de diciembre de 2011. http://www.elcomercio.com/politica/Rafael-Correa-OEA-libertad-expresion_o_606539358.html *El Telégrafo*, “El Ejecutivo denuncia que Catalina Botero viola el Estatuto de la CIDH”, 12 de diciembre de 2011. http://www.eltelegrafo.com.ec/index.php?option=com_zoo&task=item&item_id=23440&Itemid=2.

67 Correa se refirió a la existencia de convenios suscritos entre la Relatoría y Fundamedios para la realización de actividades educativas y de promoción de derechos humanos. Ver, Ecuador Inmediato, “Gobierno de Ecuador exhibe contratos de Catalina Botero con Fundamedios”, 10 de diciembre de 2011. http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=163211&umt=gobierno_de_ecuador_exhibe_contratos_de_catalina_botero_con_fundamedios.

68 Ver, *El Telégrafo*, “Rafael Correa reiteró críticas a Relatora de la OEA para Libertad de Expresión”, 10 de diciembre de 2011. http://www.telegrafo.com.ec/index.php?option=com_zoo&task=item&item_id=34260&Itemid=2.

69 Teleamazonas.com, “CIDH niega acusaciones de Cancillería Ecuatoriana sobre actuación irregular”, 30 de marzo de 2012. http://www.teleamazonas.com/index.php?option=com_content&view=article&id=22932:cidh-niega-acusaciones-de-cancilleria-ecuatoriana-sobre-actuacion-irregular-&catid=50:noticias-nacionales&Itemid=53.

70 Ver, Knight Center For Journalism in the Americas. Ecuador pide a Comisión Interamericana no interferir en sus asuntos internos, 17 de abril de 2011. <http://knightcenter.utexas.edu/es/blog/ecuador-pide-comision-interamericana-de-derechos-humanos-no-interferir-en-sus-asuntos-internos>.

71 <http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp>. Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH.

72 *Ibid.*

taron por la propuesta, que consideraron como un intento de debilitar a la CIDH y a la RELE.⁷³ El proyecto fue aprobado por el Consejo Permanente pero no tiene una naturaleza vinculante para la CIDH.⁷⁴

Con respecto a las medidas cautelares otorgadas en febrero de 2012, el gobierno ecuatoriano manifestó públicamente su intención de no acatarlas por ser “un disparate”,⁷⁵ al cual responderían “como es debido”, pues evidenciaba “la necesidad de un nuevo Sistema Interamericano”.⁷⁶ Además, se señaló que las medidas eran improcedentes al no configurarse los requisitos de gravedad y urgencia establecidos en el Reglamento de la CIDH.⁷⁷

Finalmente, en un controversial incidente en el marco del 145° Período Ordinario de Sesiones, una delegación del Ecuador acudió a “pedir explicaciones a la CIDH por su manejo del caso de El Universo”.⁷⁸ Ante la imposibilidad de tratar casos concretos sin la presencia de los peticionarios y debido a la insistencia del Estado en referirse a ese caso contrariando la reglamentación de la CIDH, la CIDH emitió un comunicado de prensa lamentando el incidente y aclarando el malentendido.⁷⁹ Al respecto, el Presidente Correa advirtió que a la CIDH “les vamos a pedir cuentas por las barbaridades que hicieron por uno de los 12.000 juicios de injurias, ya no en contra de un ciudadano común sino

73 Ver, IFEX, “Atacan a Relator para la Libertad de Expresión”, 11 de enero de 2012. http://www.ifex.org/americas/2012/01/11/oas_rapporteur_under_attack/es/. Ver también, Knight Center For Journalism in the Americas. Arremetida del gobierno ecuatoriano pone en riesgo la Relatoría para la Libertad de Expresión de la OEA, 27 de enero de 2012. <http://knightcenter.utexas.edu/es/blog/arremetida-del-gobierno-ecuatoriano-pone-en-riesgo-la-relatoria-para-la-libertad-de-expresion-d>. Comité Para la Protección de Periodistas, Insulza debe repudiar ataques contra la CIDH, 18 de enero de 2012. <http://cpj.org/es/2012/01/18-de-enero-de-2012.php>.

74 Ver, *Diario Hoy*, “OEA acoge modificaciones a la CIDH a pesar de la crítica”, 26 de enero de 2012. <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/oea-acoge-modificaciones-a-la-cidh-pese-a-las-criticas-530846.html>.

75 Ver, *Diario ABC.com*, “Correa tilda de disparate a las medidas otorgadas por la CIDH”, 22 de febrero de 2012. <http://www.abc.com.py/internacionales/correa-tilda-de--disparate--medidas-cautelares-de-cidh-sobre-caso-el-universo-369246.html>.

76 Ver, *El Ciudadano*, “Pronunciamiento de la CIDH reafirma necesidad de un nuevo Sistema Interamericano, Correa”, 22 de febrero de 2012. http://www.elciudadano.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=30890:pronunciamiento-de-la-cidh-reafirma-necesidad-de-un-nuevo-sistema-interamericano-correa&catid=40:actualidad&Itemid=63.

77 Ver, *El Ciudadano*, “Procurador ecuatoriano solicita a la CIDH más rigurosidad en la entrega de medidas cautelares”, 29 de marzo de 2012. http://www.elciudadano.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=31606:procurador-ecuatoriano-solicita-a-la-cidh-mayor-rigurosidad-en-entrega-de-medidas-cautelares-&catid=40:actualidad&Itemid=63.

78 Ver, *El Comercio*, “Patiño irá a la CIDH a pedir explicaciones por el caso El Universo”, 27 de marzo de 2003. http://www.elcomercio.com/politica/Patino-CIDH-pedir-explicacion-Universo_o_671333076.html. Patiño.

79 CIDH, Comunicado de Prensa N°35/12. CIDH recibió a delegación del Estado de Ecuador, 29 de marzo de 2012.

de los dueños de un periódico”.⁸⁰ A pesar de ello, el Estado invitó de manera informal a la CIDH a visitar el Ecuador en numerosas ocasiones. La CIDH espera que el Estado formalice esta visita.⁸¹

2.4. ¿Fue el perdón presidencial un triunfo de las gestiones de cabildeo de los órganos del SIDH?

El 27 de febrero de 2012, apenas seis días después de que la CIDH concediera las medidas cautelares en el caso “El Universo”, el Presidente Correa anunció en una rueda de prensa que concedía “un perdón sin olvido” a los acusados en el caso “El Universo”.⁸² Correa enfatizó que su decisión no constituía un acatamiento de la solicitud de medidas cautelares de la CIDH y celebró que se hubieran cumplido los objetivos perseguidos, entre los cuales estaba “lograr que los ciudadanos de Ecuador superen el miedo a esa prensa que actúa de manera corrupta y abusiva. Se demostró que se puede enjuiciar y vencer al abuso del poder mediático”.⁸³

Si bien la sociedad civil recibió con alivio el perdón de Correa,⁸⁴ la tónica del discurso del Presidente y las múltiples declaraciones de varios funcionarios públicos evidencian la profunda polarización creada entre gobierno ecuatoriano y los órganos de protección de derechos humanos del SIDH a raíz del caso “El Universo”.

La gestión rápida de la CIDH y la RELE en responder a una situación que causó indignación mundial tuvo como consecuencia una arremetida política de parte de Ecuador y otros Estados tradicionalmente sancionados por los órganos del Sistema, cuyos resultados podrían socavar su capacidad de promover y proteger los derechos humanos en la región en el futuro.

80 Ver, *Ecuador en Vivo*, “Correa: A la CIDH se le acabó la fiesta. Aquí van a encontrar soberanía”, 31 de marzo de 2012. http://www.ecuadorenvivo.com/2012033188911/politica/correa_a_la_cidh_se_le_acabo_la_fiesta_aqui_van_a_encontrar_soberania_.html.

81 Ver, *Noticias24*, “Análisis EFE: CIDH cierra un período de sesiones marcado por las críticas de Ecuador y Venezuela”, 31 de marzo de 2012. <http://www.noticias24.com/venezuela/noticia/99977/analisis-efe-cidh-cierra-un-periodo-sesiones-marcado-por-criticas-de-ecuador-y-venezuela/>.

82 Ver, *El Expreso*, “Correa anuncia un perdón sin olvido a casos El Universo y Gran Hermano”, 27 de febrero de 2010. <http://expreso.ec/expreso/plantillas/nota.aspx?idart=3021345&idcat=19308&tipo=2>. Ver también, *El Telégrafo*, “Jamás permitiremos otra hoguera bárbara”, 27 de febrero de 2010. http://www.telegrafo.com.ec/index.php?option=com_zoo&task=item&item_id=30916&Itemid=2

83 *Ibíd.*

84 Comité Para la Protección de Periodistas, “Más allá del perdón, Correa provoca un profundo daño a la prensa”, 27 de febrero de 2012. <http://cpj.org/es/2012/02/mas-alla-del-perdon-correa-provoca-dano-profundo-a.php>. Ver también, Sociedad Interamericana de Prensa, SIP reconoce gesto de presidente Correa, pero advierte que permanece el precedente anti libertad de prensa, 27 de febrero de 2012. http://www.sipiapa.org/v4/comunicados_de_prensa.php?seccion=detalles&id=4686&idioma=sp.
*Alejandra Otero Ruiz

No obstante, la cronología de los hechos expuestos sugieren que, al menos de una manera indirecta, las gestiones de cabildeo de la CIDH y la RELE tienen el poder de crear conciencia a nivel regional sobre una situación en un Estado Parte que pudiera violentar derechos fundamentales consagrados en la CADH. La visibilización del caso “El Universo”, lograda gracias al monitoreo permanente de los órganos del SIDH y su constante reproche a las acciones del poder público que podían menoscabar el ejercicio del derecho a la libre expresión, dio origen a una campaña mundial y regional de apoyo a Emilio Palacio, los señores Pérez y el diario El Universo. Esta campaña concluyó con la orden de archivo de un controvertido proceso que podría haber sentado un nefasto precedente regional en la materia. A pesar de que el gobierno ecuatoriano reiteró que su iniciativa no respondía a acatar los requerimientos de la CIDH y de la RELE, las consecuencias del “perdón sin olvido” otorgado por el Presidente tuvieron, en la práctica, los mismos efectos que un cumplimiento sobre un requerimiento de otorgar medidas cautelares, con lo cual la gestión de los órganos del SIDH, en cuanto a la prevención de actos violatorios de derechos humanos, fue exitosa en este caso, más allá de que no haya logrado incidir de manera general en la política estatal del Ecuador en materia de libertad de expresión y su tensa relación con la prensa.

3. El caso Belo Monte y el debate sobre la obligatoriedad de las disposiciones de la Comisión Interamericana

En abril de 2011, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de las comunidades indígenas de la cuenca del río Xingu, ubicado en el estado de Pará (Brasil), con ocasión de la construcción de la hidroeléctrica Belo Monte. Las medidas ordenaron la suspensión de cualquier obra asociada al proyecto hasta que no se realizara la consulta a las comunidades indígenas solicitantes. La obligatoriedad de la decisión fue desconocida por el Estado brasileño, lo que llamó la atención de la comunidad internacional y abrió un debate sobre la competencia de la CIDH con respecto a las medidas cautelares.

No es objeto de esta sección definir: i) si la consulta es adecuada o no como medida cautelar (seguramente si ella se hace a tiempo y de acuerdo a los estándares internacionales, logrará evitar daños irreparables a la vida e integridad de grupos indígenas, que, como ha precisado la Corte IDH, deben ser consultados en aras precisamente de resguardar su vida y subsistencia en virtud de la especial relación que tienen con el territorio en el que habitan); ii)

si, como decidió la CIDH después de la controversia, ordenar una consulta y suspender un proyecto mediante una medida cautelar constituye un pronunciamiento de fondo (creemos que cuando está en riesgo la vida y subsistencia de un grupo, posiblemente seguir adelante con las obras efectivamente puede afectarles de manera irreparable), ó iii) si las medidas deben operar una vez que se hayan agotado los recursos del ordenamiento interno, caso en el cual ya no tendrían utilidad porque seguramente, con ello como requisito, se ocasionó la afectación que busca evitar.

3.1. El objeto de las medidas cautelares

El 1 de abril de 2011, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de las comunidades indígenas⁸⁵ de la cuenca del río Xingu, ubicado en el estado de Pará (Brasil), con ocasión de la construcción de la hidroeléctrica Belo Monte. De acuerdo con la CIDH:

La solicitud de medida cautelar alega que la vida e integridad personal de los beneficiarios estaría en riesgo por el impacto de la construcción de la usina hidroeléctrica Belo Monte. **La CIDH solicitó al Gobierno de Brasil suspender inmediatamente el proceso de licencia del proyecto de la Planta Hidroeléctrica Belo Monte** e impedir la realización de cualquier obra material de ejecución hasta que se observen las siguientes condiciones mínimas: (1) **realizar procesos de consulta, en cumplimiento de las obligaciones internacionales de Brasil [...]**; (2) **garantizar que**, en forma previa a la realización de dichos procesos de consulta, para asegurar que la consulta sea informada, **las comunidades indígenas beneficiarias tengan acceso a un Estudio de Impacto Social y Ambiental del proyecto, en un formato accesible**, incluyendo la traducción a los idiomas indígenas respectivos; (3) adoptar medidas para proteger la vida e integridad personal de los miembros de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario de la cuenca del Xingú, [...].⁸⁶

85 Las comunidades indígenas protegidas con la medida son: Arara de la Volta Grande do Xingu; Juruna de Paquiçamba; Juruna del “Kilómetro 17”; Xikrin de Trincheira Bacajá; Asurini de Koatinemo; Kararaó y Kayapó de la tierra indígena Kararaó; Parakanã de Apyterewa; Araweté del Igarapé Ipixuna; Arara de la tierra indígena Arara; Arara de Cachoeira Seca; y las comunidades indígenas en aislamiento voluntario de la cuenca del Xingu.

86 CIDH, Medidas cautelares MC-342/10. <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>. Énfasis de las autoras.

3.2. La cadena de reacciones

La reacción a la orden de adoptar medidas cautelares no se hizo esperar: el gobierno brasileño, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, se manifestó sobre la decisión de la CIDH y cuestionó su legitimidad,⁸⁷ afirmando que la competencia del órgano en el ámbito de las medidas cautelares era subsidiaria a la de los Estados y, por ende, debía operar una vez se hubieran agotado los recursos internos, por lo que catalogó la decisión como “precipitada e injustificada”.

Diversos medios de comunicación⁸⁸ y organizaciones no gubernamentales⁸⁹ afirmaron que el disgusto del gobierno brasileño fue más allá del reproche a la legitimidad de la decisión de la Comisión y sugirieron que: la suspensión de su contribución anual a la organización, de seis millones de dólares (correspondientes al 6% del presupuesto de la OEA), y la orden de que el embajador de Brasil ante la Organización, Ruy Casaes, permaneciera indefinidamente en Brasilia, en vez de trasladarse a Washington, en una clara señal de protesta y de presión para que se revocara la decisión.⁹⁰

Al malestar del gobierno se sumaron las declaraciones del Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, quien afirmó que las medidas adoptadas por la Comisión no tenían carácter vinculante y constituían meras recomendaciones a los Estados parte:

la Comisión [Interamericana] de Derechos Humanos hace recomendaciones. Nunca los pedidos son vinculantes para los países. Es decir, ningún país está rompiendo ningún tratado si no hace lo que la Comisión pide. La Comisión como tal no tiene fuerza vinculante. Es claro que nos gustaría que sus decisiones siempre fueran acatadas, pero lo

87 Ministerio de Relaciones Exteriores, Nota No. 142 <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/solicitacao-da-comissao-interamericana-de-direitos-humanos-cidh-da-oea>

88 <http://en.mercopress.com/2011/04/30/brazil-furious-with-human-rights-commission-decision-cuts-all-relations> “Brazil furious with Human Rights Commission decision cuts all relations”, 30 de abril de 2011; <http://otramerica.com/radar/indigenas-ocupan-belo-monte-gobierno-desprecia-a-la-cidh/739>, “Indígenas ocupan Belo Monte; Gobierno desprecia a la CIDH”, 29 de octubre de 2011.

89 http://servindi.org/pdf/carta_CIDH_21feb2012.pdf, “Posibles retrocesos de medidas cautelares en casos de proyectos a gran escala”, 12 de febrero de 2012.

90 <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/internacionales/dilma-rompe-relaciones-con-consejo-de-derechos-humanos-de-la-oea-251862.html>, “Dilma rompe relaciones con Consejo de Derechos Humanos de la OEA”, 1 de mayo de 2011

cierto es que el Brasil no ha hecho nada malo al no acatar la decisión. Nadie podría acusarlo de eso.⁹¹

Las afirmaciones del Secretario General desencadenaron, a su vez, una serie de pronunciamientos por parte de la sociedad civil, que consideraron como nociva e impropia su intervención⁹² porque, desde su perspectiva, debilita la labor de la CIDH y pone en riesgo su independencia. Insulza posteriormente afirmó que sería necesario repensar el rol de la Comisión dentro del Sistema Interamericano como facilitador de la promoción de soluciones amistosas.

No se puede establecer si, como consecuencia de lo anterior o no, la Comisión modificó el objeto de las medidas cautelares en el caso Belo Monte. Lo que sí es cierto es que, el 29 de julio de 2011, luego de recibir información del Estado y los peticionarios, tomó la decisión de reducir el alcance inicial de las medidas –eliminando cualquier referencia a la solicitud de suspender la licencia hasta que se llevara a cabo la consulta de acuerdo a los estándares del Convenio 169– y dispuso lo que se transcribe a continuación:

1) Adopte medidas para proteger la vida, salud e integridad personal de los miembros de las comunidades indígenas en situación de aislamiento voluntario de la cuenca del Xingu, y de la integridad cultural de dichas comunidades, que incluyan acciones efectivas de implementación y ejecución de las medidas jurídico-formales ya existentes, así como el diseño e implementación de medidas de mitigación específicas para los efectos que tendrá la construcción de la represa Belo Monte sobre el territorio y la vida de estas comunidades en aislamiento; 2) Adopte medidas para proteger la salud de los miembros de las comunidades indígenas de la cuenca del Xingu afectadas por el proyecto Belo Monte, que incluyan (a) la finalización e implementación aceleradas del Programa Integrado de Salud Indígena para la región de la UHE Belo Monte, y (b) el diseño e implementación efectivos de los planes y programas específicamente requeridos por la FUNAI en el Parecer Técnico 21/09,

91 http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/05/110502_insulza_jc.shtml, “Comissão da OEA deve ‘revisar decisão’ sobre Belo Monte, diz secretário-geral”, 4 de mayo de 2011. Traducción no oficial.

92 <http://servindi.org/actualidad/44890>, “OEA: Prosiguen los cuestionamientos a José Miguel Insulza. Carta Abierta de FIDH”, 16 de mayo de 2011; http://gidh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=465%3Aen-defensa-de-las-medidas-cautelares-de-la-cidh&catid=67%3Apromocion-de-derechos-humanos&Itemid=233, “En defensa de las medidas cautelares de la CIDH”, 9 de mayo de 2011.

recién enunciados; y 3) Garantice la pronta finalización de los procesos de regularización de las tierras ancestrales de pueblos indígenas en la cuenca del Xingu que están pendientes, y adopte medidas efectivas para la protección de dichos territorios ancestrales ante la intrusión y ocupación por no indígenas, y frente a la explotación o deterioro de sus recursos naturales.⁹³

Adicionalmente, en la misma comunicación, la CIDH justificó la eliminación de la consulta como una medida cautelar, en que “el debate entre las partes en los (sic) referente a la consulta previa y el consentimiento informado frente al proyecto Belo Monte se ha transformado en una discusión sobre asuntos de fondo que trasciende el ámbito del procedimiento de medidas cautelares”.⁹⁴ La decisión de la Comisión, de decretar tanto como de levantar la suspensión como medida cautelar, sin consideraciones a la adecuación o no de este tipo de medidas para proteger la vida e integridad de comunidades indígenas, que ven afectados estos derechos de manera especial y diferente,⁹⁵ fue imitada posteriormente en el caso de Mina Marlin en Guatemala.⁹⁶

3.3. Creación del Grupo de Trabajo Especial sobre el trabajo de la Comisión

Todo lo anterior, es decir, el desconocimiento de Brasil a las medidas decretadas por la Comisión y las declaraciones del Secretario General de la OEA sobre el carácter no vinculante de las decisiones de la CIDH, son una manifestación más de lo que pareciera ser un creciente inconformismo de los Estados hacia el rol de la Comisión cuando las decisiones que esta toma son adversas a sus intereses. Preocupa de manera especial que el Secretario avale que las disposiciones de la Comisión no son obligatorias, aun cuando el propio presidente de la Corte IDH ha señalado expresamente lo contrario.⁹⁷

93 CIDH, Medidas cautelares MC-342/10. <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>

94 *Ibíd.*

95 Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Fondo, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, párrafos 129 y 130.

96 CIDH, Medida Cautelar MC 260-07. Comunidades del Pueblo Maya (Sipakepense y Mam) de los municipios de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán en el Departamento de San Marcos, Guatemala

97 Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos. Grupo de Trabajo de Reflexión sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Presentación de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH sobre el tema “medidas cautelares” (Reunión del Grupo de Trabajo del 29 de noviembre de 2011): “La Corte Interamericana ha enfatizado la naturaleza obligatoria de las medidas cautelares previstas en el artículo 25 del Reglamento de la Comisión. En el Asunto Penitenciarias de Mendoza, por ejemplo, el Presidente de la Corte comunicó al Estado argentino: [...] considero oportuno

Expresión de lo anterior son las iniciativas que desde julio de 2011 hasta la fecha, ha liderado el “Grupo de Trabajo Especial del Consejo Permanente Encargado de Profundizar el Proceso de Reflexión sobre los Trabajos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), con miras a lograr el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. Este grupo, conformado por países miembros de la Organización, abordó temas que incluyen la reforma del artículo 11 del Reglamento de la Comisión –que modifica el mecanismo de elección del Secretario Ejecutivo de la Comisión– y la propuesta de que la Comisión restrinja los criterios para otorgar medidas cautelares, modifique el informe anual –por medio del cual se monitorea la situación de los derechos humanos– en la región y se elimine la financiación externa para la relatoría de la libertad de expresión e, incluso, la rendición de cuentas de su presupuesto.

El informe final que condensa las propuestas del Grupo de Trabajo Especial⁹⁸ fue aprobado por la OEA⁹⁹ y, aunque esta reconoce que las propuestas solo revisten el carácter de recomendaciones, ronda en el ambiente el sinsabor de que con estas iniciativas se busca socavar el mandato, independencia y finalidad de la CIDH como órgano de promoción y protección de los derechos humanos. La sociedad civil no se hizo esperar y manifestó, en un documento firmado por más de setecientas organizaciones, sus preocupaciones alrededor de las iniciativas propuestas por el Grupo.¹⁰⁰

En todo caso, es pertinente rescatar que las discusiones iniciadas con ocasión del grupo de trabajo –que incluso incorporó en el debate iniciativas anteriores, como la reforma del Artículo 11– no necesariamente son perjudicia-

señalar que, en cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Estados deben implementar y cumplir con las resoluciones emitidas por sus órganos de supervisión: Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos. Por ende, estoy seguro que el Estado atenderá las medidas cautelares de protección solicitadas por la Comisión mientras la Corte decide respecto de la presente solicitud de medidas provisionales”.

98 Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos. Grupo de Trabajo de Reflexión sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. 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. 13 de diciembre de 2011.

99 <http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp>, Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH, 4 de abril de 2012; <http://elfaro.net/es/201201/internacionales/7370/>, “OEA aprueba mejoras para la CIDH, pero ONG denuncian intento de erosionarla”, 25 de enero de 2012

100 Cejil, “700 organizaciones en las Américas denuncian que la OEA busca debilitar el sistema de defensa de los derechos humanos”, 28 de marzo de 2012. <http://cejil.org/comunicados/700-organizaciones-en-las-americas-denuncian-que-la-oea-busca-debilitar-el-sistema-de-de>

les, pues transparentar la elección del Secretario Ejecutivo de la CIDH puede colaborar de manera efectiva a que tanto los gobiernos como la sociedad civil vigilen de cerca que quien sea designado cumpla con las calidades que el cargo requiere, especialmente teniendo en cuenta las funciones que cumple dentro del Sistema. Finalmente, la reforma del Artículo 11 del Reglamento de la Comisión viene a codificar, parcialmente, una práctica anterior que consistía en que el Secretario General de la OEA siempre respetaba la propuesta de la CIDH sobre el nombramiento del Secretario Ejecutivo.

3.4. Algunas apreciaciones sobre la naturaleza de la discusión

Como es evidente, no todas las iniciativas lideradas por el Grupo Especial son necesariamente perjudiciales para la Comisión. Tampoco es nocivo que se aliente el debate sobre ciertos asuntos: competencia, alcance, procedimientos e, incluso, nivel de compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos. De hecho, la creación del Grupo Especial, la publicidad con la que tanto el grupo en pleno como cada Estado sugirió sus observaciones y propuestas y los debates alrededor de las mismas, permiten conocer y seguir de cerca la escala valorativa que los Estados otorgan a ciertos derechos, su compromiso para protegerlos y su actitud ante el funcionamiento de los órganos del sistema.

Sin embargo, parte de las recomendaciones del Grupo Especial están dirigidas a menoscabar el rol de la CIDH, como afirman las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.¹⁰¹

En cuanto a la dictación de medidas cautelares, el Grupo planteó las siguientes solicitudes:

- a) Definir y divulgar criterios o parámetros objetivos más precisos para el otorgamiento, revisión y, en su caso, prórroga o levantamiento de medidas cautelares.
- b) Circunscribir la valoración para el otorgamiento de medidas cautelares a la “gravedad” y “urgencia” de las situaciones, evitando consideraciones sobre el fondo del asunto.
- c) Definir criterios o parámetros objetivos para determinar qué situaciones reúnen la “gravedad” y “urgencia” requeridas, así como para deter-

¹⁰¹ 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. 13 de diciembre de 2011.

minar la inminencia del daño, tomando en consideración los distintos grados de riesgo.

d) Para reforzar el carácter temporal de las medidas solicitadas, establecer claramente, en consulta con las partes, un plan de trabajo para la revisión periódica de las medidas cautelares vigentes con su correspondiente cronograma.¹⁰²

Estas propuestas ponen de presente asuntos que han sido extensamente abordados y establecidos por la jurisprudencia de la Corte IDH¹⁰³ –como, por ejemplo, la definición de qué se entiende por urgente, gravedad, inminente– o bien han sido examinados con anterioridad por la misma Comisión. Así las cosas, la discusión sobre el procedimiento relacionado a las medidas cautelares no es un asunto reciente ni novedoso.

Si se tiene en cuenta que la misma CIDH afirmó, con ocasión de las recomendaciones del Grupo, que los Estados se han caracterizado históricamente por acatar las medidas adoptadas por ella,¹⁰⁴ no se puede afirmar, a propósito de una coyuntura o desacuerdo, que se desconoce la competencia de la Comisión para proferir medidas cautelares, pues consuetudinariamente, como la misma Comisión afirma, se han acatado las medidas ordenadas. En esa misma línea, la “indeterminación” de la medida tampoco parece ser la causa del inconformismo, ya que en reiteradas ocasiones la orden de la Comisión ha consistido en tomar “todas las medidas necesarias para proteger a las personas e investigar su afectación” y, de manera concertada, se ha dispuesto con los solicitantes el mecanismo para mejor proteger. Por lo tanto, lo que nos

¹⁰² *Ibíd.*

¹⁰³ Corte IDH, Resolución sobre Medidas provisionales solicitadas por La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, respecto de la república de Panamá. Cuatro comunidades indígenas ngöbe y sus miembros de 28 de mayo de 2010; Corte IDH, Resolución sobre Medidas provisionales. Caso pueblo indígena de Sarayaku, 17 de junio de 2005.

¹⁰⁴ Presentación de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH sobre el tema “medidas cautelares” (Reunión del Grupo de Trabajo del 29 de noviembre de 2011) “El mecanismo de medidas cautelares ha permanecido en el Reglamento de la Comisión por un cuarto de siglo. La última reforma reglamentaria fue hecha en el año 2009 (...) En este proceso, la CIDH consideró extensamente los comentarios y críticas formulados por un gran número de Estados miembros de la OEA, organizaciones de la sociedad civil, académicos y particulares de todo el continente, en respuesta a las consultas abiertas sobre el texto del proyecto preliminar de reforma”. La mayoría de Estados coincidieron en que la adopción de medidas cautelares “han sido mecanismos de tutela muy importante para garantizar la efectiva vigencia de los derechos humanos en situaciones de altísima gravedad y urgencia” y que las propuestas de modificaciones al Reglamento de la CIDH eran “en su mayoría positivas en cuanto aclaran la regulación existente en varios aspectos o le dan un alcance mayor dentro del ámbito de competencia de este órgano”.

queda por concluir es que aparentemente la molestia de los Estados no radica en el tipo de medidas que adopta la Comisión o en la necesidad de precisar exactamente qué se debe hacer para proteger la vida e integridad, sino que resulta posiblemente de incorporar, vía el Sistema Interamericano, obligaciones que este no consagra, como la consulta a los pueblos indígenas bajo el Convenio 169. Pero, si esto fuera así, ¿por qué no se desconocen las sentencias de la Corte IDH cuando ordena efectuarlas? ¿Será que el asunto radica en que se aplique el Convenio 169 vía medidas cautelares? o ¿será que es necesario enfocar el debate a ventilar qué entendieron los Estados por “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos” cuando ratificaron la CADH y la competencia de la Comisión para definir su marco de acción?

4. Conclusiones

A través del presente artículo hemos pretendido abordar tres de los asuntos más importantes que se presentaron en 2011 en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a la luz del papel que tuvieron los distintos actores involucrados y especialmente la CIDH. Todos estos sucesos representan oportunidades invaluable para el fortalecimiento del SIDH a través de casos individuales.

En primer lugar, quizás una de las lecciones más importantes que nos dejan los hechos recientes sucedidos en el caso de la *Masacre de Mapiripán* es la necesidad de seguir fortaleciendo tanto los mecanismos del SIDH como las instituciones de los Estados. En estas dos labores, el papel de la CIDH es vital: por una parte, debe seguir contribuyendo al fortalecimiento de las administraciones de justicia de los Estados a través de sus informes y recomendaciones; por otra, debe participar en los distintos procesos ante la Corte IDH en su cada vez más importante rol de órgano protector del orden público interamericano, pensando menos en el caso concreto y más en las consecuencias de cada una de sus actuaciones e intervenciones para el Hemisferio. Esperamos que el papel de la CIDH en las próximas definiciones que la Corte IDH tendrá que tomar en el caso de la *Masacre de Mapiripán* refleje también este nuevo e importante rol. Sin duda, los sucesos recientes en el cumplimiento de la sentencia de la *Masacre de Mapiripán c. Colombia* representan un aprendizaje para todos los involucrados y una oportunidad invaluable para interpretar el nuevo Reglamento de la Corte IDH y abrir nuevos caminos con miras a la reglamentación de recursos tales como el de revisión. Asimismo, abren un

espacio importante para que la CIDH desarrolle su nuevo rol en defensa del orden público interamericano.

En segundo lugar, la incidencia de las actuaciones de la CIDH en el caso *El Universo* permiten evidenciar la influencia que mecanismos como la Relatoría para la Libertad de Expresión pueden tener en la garantía y protección de los derechos humanos en los países, incluso en contra de una nueva política exterior basada en el descrédito a los órganos del Sistema. El dramático giro que tuvo el caso luego de la concesión de medidas cautelares por parte de la CIDH parece sugerir que, incluso aquellos gobiernos que han manifestado su rebeldía contra las recomendaciones de los órganos del SIDH, se ven en la obligación de revisar sus decisiones al verse sumidos en un escándalo internacional en el que subyace una condena o crítica por parte de dichos órganos. Así, aun cuando el Presidente ecuatoriano enfatizó que el perdón no constituía un acatamiento de la solicitud de la CIDH sobre medidas cautelares, su efecto fue exactamente el mismo: suspender la ejecución de un fallo que, a todas luces, era contrario a los estándares interamericanos en materia de libertad de expresión. Esto constituye, cuando menos, una victoria parcial de los órganos del SIDH en la protección y promoción de derechos humanos en la región.

Tercero, las medidas cautelares de *Belo Monte* representan una oportunidad para transparentar las agendas nacionales y regionales en lo que tiene que ver con la protección y promoción de los derechos humanos en el continente y para precisar cada vez más la competencia de la CIDH, con miras a su fortalecimiento y una invitación a reconocer que, cuando afirmamos que los derechos humanos están en permanente construcción, ello también es válido para las instituciones encargadas de protegerlos. La apertura del debate no necesariamente implica un menoscabo de la institucionalidad, pero debemos estar atentos a que estos foros no sean utilizados por los estados para evitar el escrutinio internacional en situaciones particulares.

Con este artículo, hemos pretendido hacer parte de un debate más amplio, realizando críticas constructivas y bien intencionadas al rol de la CIDH en el marco del SIDH, realzando y legitimando su labor con miras a su fortalecimiento. Reflexiones como estas deben seguirse promoviendo con el fin de que estos asuntos sigan siendo abordados de manera pública y participativa, y contribuyan al diálogo y a la discusión permanente que tanto hacen falta en el hemisferio.