

La Corte IDH ordina nuove misure urgenti a fronte della situazione dei diritti umani in Nicaragua

di Luca Paladini

Title: *The IACtHR new order to adopt urgent measures before the serious human rights crisis in Nicaragua*

Keywords: Inter-American Court of Human Rights; *Interim* Measures; Irreparable Damage; Human Rights Defense Organizations; Right to Life; Right to Integrity.

1. – Con risoluzione del 12 luglio 2019, il giudice Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, Presidente della Corte interamericana dei diritti umani (di séguito, Corte IDH), ha ordinato al Nicaragua di adottare una serie di misure urgenti, necessarie da una parte a proteggere la vita e l'integrità personale dei membri di due organizzazioni per la difesa dei diritti umani – il *Centro Nicaragüense de Derechos Humanos* (CENIDH) e la *Comisión Permanente de Derechos Humanos* (CPDH) – e dall'altra a garantire, senza ostacoli di sorta, la continuità dell'attività svolta dai due enti privati. Il Presidente della Corte ha disposto che dette misure protettive siano decise con la partecipazione dei beneficiari e che, nella misura possibile, non siano poste in essere dagli agenti dello Stato coinvolti nelle contestate attività di contrasto all'attività del CENIDH e della CPDH. Come previsto dalla risoluzione *de qua*, entro lo scorso 31 luglio 2019 lo Stato ha comunicato alla Corte IDH quali misure ha effettivamente adottato e, sulla base di tale informativa, ai beneficiari e alla Commissione interamericana dei diritti umani (di séguito, Commissione) è stato chiesto di presentare le loro osservazioni.

La risoluzione in commento (di séguito, risoluzione CENIDH e CPDH) si iscrive dell'oramai consolidata prassi giurisprudenziale della Corte IDH in materia di protezione dei difensori dei diritti umani, che consta di risoluzioni che ordinano misure urgenti, come nel caso in epigrafe, e di sentenze di merito che accertano la violazione della Convenzione americana dei diritti umani (da ultimo, Corte IDH, *Villaseñor Velarde y otros Vs. Guatemala* [fondo, reparaciones y costas], 5-2-2019, commentata in questa *Rivista* da C. Cardinali, *Judges as human rights defenders: their role and the safeguard of judicial independence. Considerations on the Villaseñor Velarde y Otros vs. Guatemala case*, DPCE Online, July 2019). Ciò detto, questo contributo intende comunque concentrarsi sulla risoluzione in epigrafe, sia per dar conto del suo contenuto in relazione alla critica situazione dei diritti umani in Nicaragua, sia per inquadrare, pur nel rispetto della sintesi propria dei commenti, l'istituto delle misure *ad interim* nel sistema interamericano dei diritti dell'uomo (come si vedrà, nel caso della Commissione di parla di *medidas cautelares*, mentre per la Corte si fa riferimento

alle *medidas urgentes* o alle *medidas provisionales* – su tale varietà terminologica, cfr. C. Miles, *Provisional measures before international courts and tribunals*, New York, 2017, 1).

2. – Va innanzitutto segnalato che le misure in questione sono state richieste dalla Commissione, dopo che essa aveva invano rivolto al Nicaragua diverse risoluzioni atte a sollecitare l'adozione di misure cautelari (cfr. *infra*, § 2.1.) finalizzate a proteggere la vita e l'integrità personale dei membri delle due organizzazioni di difesa dei diritti umani (da ultimo, cfr. *Resolución 46/2018, Carmona y otros respecto de Nicaragua [Personas defensoras de derechos humanos]*, 2-7-2018 e *Resolución 59/18, Sánchez Mercado y otros respecto de Nicaragua [Defensoras y Defensores de Derechos Humanos]*, 8-8-2018).

Invero, sin dal 2008 la Commissione aveva più volte sollecitato l'adozione di misure protettive di difensori dei diritti umani o di individui attivi su tale fronte, in un contesto nazionale nel quale la difesa dei diritti fondamentali era stata sistematicamente ostacolata dalle autorità statali. Di recente, però, le forti repressioni poste in essere dal Governo di Managua verso coloro che protestavano contro la riforma del sistema di sicurezza sociale avevano prodotto un significativo deterioramento del rispetto dei diritti umani in tale Nicaragua. In particolare, la Commissione aveva rilevato un uso eccessivo della forza da parte della polizia e degli agenti parastatali coinvolti nella repressione delle manifestazioni, cui era conseguita un'intensificazione dell'attività dei difensori dei diritti umani e, di conseguenza, una loro maggiore esposizione al rischio di subire attacchi da parte dello Stato. In effetti, numerosi erano stati i casi di criminalizzazione e stigmatizzazione di singoli attivisti, che erano stati rinviati a giudizio con capi di imputazione discutibili o ambigui rispetto ai fatti accaduti (ad esempio, “incitación a la rebelión”, “terrorismo” o “sabotaje”) o che avevano ricevuto attacchi personali. Ugualmente, si erano registrati diversi episodi di sabotaggio dell'attività delle organizzazioni di difesa dei diritti umani cui gli attivisti appartenevano, ad alcune delle quali il Parlamento nicaraguense (la *Asamblea Nacional de Nicaragua*) aveva revocato la personalità giuridica. Tutto ciò – aveva concluso la Commissione – al fine di imbavagliare, intimidire e criminalizzare le posizioni contrarie alla linea politica del Governo.

In tale contesto, l'urgenza della situazione riguardante il CENIDH e la CPDH e la sicurezza dei loro membri, unita alla protratta reticenza del Nicaragua nel rendere informazioni e nell'adottare le misure più volte sollecitate, avevano condotto la Commissione a chiedere alla Corte di San José l'adozione delle misure in commento.

2.1 – Merita evidenziare che il potere della Commissione di raccomandare *medidas cautelares* riposa sull'art. 25 del suo regolamento interno, dunque su un atto a rilevanza interna (su tali atti delle organizzazioni internazionali, cfr. R. Virzo, *The Proliferation of Institutional Acts of International Organizations, A Proposal for Their Classification*, in R. Virzo, I. Ingravallo, *Evolutions in the Law of International Organizations*, Leiden/Boston, 2015, 298). La Commissione ha comunque precisato che tale potere “refleja una práctica común en el derecho internacional de derechos humanos” e che, attraverso l'ampia prassi finora intervenuta,

ha venido cumpliendo con el mandato de “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos” en los términos del artículo 106 de la Carta de la Organización, y de asistir a los Estados a cumplir con su ineludible deber de protección – el cual es su obligación en toda instancia. (cfr. nota informativa disponibile al link www.oas.org/es/cidh/decisiones/sobre-cautelares.asp)

Essa ha, dunque, rinvenuto il fondamento di tale potere anche nella norma del trattato istitutivo dell'Organizzazione degli Stati americani (di séguito, OSA) che prevede la sua creazione e che le affida il compito primario di promuovere l'osservanza e la difesa dei diritti umani. Non solo, poiché lo stesso potere trova fondamento anche in un'altra norma internazionale pattizia, l'art. 41 CADU, che enumera le funzioni della Commissione e, tra queste, indica quella di raccomandare e di stimolare gli Stati parti a rispettare dei diritti umani, tenuto conto degli obblighi assunti con la ratifica della CADU, con particolare riguardo agli artt. 1 e 2, dunque agli obblighi di rispettare i diritti in essa previsti e, a tal fine, di adottare ogni necessaria disposizione di diritto interno (sul punto, cfr. L. Tojo, P. Elizalde, *Artículos 41, 42, 43. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Funciones*, in C. Steiner, P. Uribe [ed.], *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, Berlin-Bogotá, 2014, 757).

Il lungo e articolato art. 25 del regolamento interno della Commissione prevede che essa possa, *motu proprio* o su iniziativa di parte, sollecitare uno Stato ad adottare misure cautelari in situazioni che, per gravità e urgenza, pongano singoli individui a rischio di subire un danno irreparabile. Tali misure possono riguardare casi di petizioni individuali presentate alla Commissione *ex* art. 44 CADU, al fine di denunciare la violazione dei diritti previsti dalla stessa Convenzione, oppure esserne disgiunte e, dunque, presentate al solo fine di segnalare una situazione grave e urgente con *periculum in mora*. È la stessa norma regolamentare a precisare quando una situazione possa ritenersi grave e urgente, e cosa si intende per danno irreparabile. Dunque, la gravità della situazione si riferisce a “el serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido o sobre el efecto eventual de una decisión pendiente en un caso o petición ante los órganos del Sistema Interamericano”, mentre l'urgenza riguarda l'ipotesi “que el riesgo o la amenaza sean inminentes y puedan materializarse, requiriendo de esa manera acción preventiva o tutelar”. Rispetto al danno irreparabile, deve trattarsi di una “afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización”.

L'*iter* previsto dalla norma *de qua* prevede che la Commissione valuti la richiesta di misure cautelari tenendo conto della situazione descritta e chiedendo allo Stato interessato di fornire ogni informazione utile a comprendere la situazione segnalata, sempre che l'imminenza del danno irreparabile renda impossibile tale ultimo passaggio. I destinatari delle misure cautelari sollecitate dalla Commissione possono essere individui o più singoli, purché siano determinati o determinabili, anche in ragione della loro ubicazione geografica o della loro appartenenza o legame a un gruppo, popolo, comunità o organizzazione. Al fine di facilitare le potenziali vittime e di garantire un più rapido accesso alle misure cautelari, lo scorso 1 agosto la Commissione ha introdotto la possibilità di presentare le richieste via e-mail (*CIDH lanza nuevo formulario electrónico en línea para la presentación de solicitudes de medidas cautelares*, comunicato de prensa 1-8-2019; per un primo commento, cfr. N. Carrillo-Santarelli, *La Comisión Interamericana de Derechos Humanos añade la posibilidad de presentar solicitudes de medidas cautelares por vía electrónica: una excelente adición que ofrece inmediatez, incrementa el acceso a la protección que ofrece el sistema y robustece la legitimidad procesal del mismo*, 2-8-2019, *aquiescencia.net*). Se concesse, le misure cautelari sono oggetto di monitoraggio periodico, col fine di verificare se sia necessario mantenerle, modificarle o farle cessare, fatta comunque salva la facoltà dello Stato interessato di avanzare un'istanza di rimozione. Rimozione altresì possibile qualora gli stessi beneficiari non rendano possibile la valutazione della perdurante necessità delle misure cautelari disposte a loro favore, ad esempio quando non rendano le informazioni che la Commissione può chiedere loro.

Infine, l'art. 25 del regolamento interno si chiude con la previsione che la Commissione possa presentare una richiesta di *medidas provisionales* (così si esprime la

norma *de qua*) alla Corte di San José in caso di estrema gravità e urgenza e necessità di evitare un danno irreparabile “en un asunto no sometido aún a consideración de la Corte” (cfr. anche l’art. 76 dello stesso regolamento), come nel caso in commento. Qualora la Corte non disponga le misure richieste, la Commissione non considererà nuove istanze di misure cautelari riguardanti lo stesso caso, salva l’ipotesi che emergano nuovi e sostanziali elementi di valutazione.

Sul piano della prassi, negli ultimi 35 anni il potere di sollecitare gli Stati ad adottare le misure cautelari di volta in volta necessarie ha consentito alla Commissione di proteggere migliaia di persone o gruppi a rischio di irreparabile violazione dei diritti umani in ragione della loro condizione o attività; si è trattato di difensori dei diritti umani, di giornalisti, di sindacalisti o, più genericamente, di gruppi vulnerabili (ad esempio, i popoli indigeni e tribali, i detenuti, i testimoni, etc). In tal senso, merita ricordare che spesso le misure cautelari hanno assunto la forma della richiesta di impedire l’esecuzione di decisioni giudiziarie, amministrative o di altra natura, come, ad esempio, nel caso della sospensione della pena di morte o dei provvedimenti di espulsione o di estradizione quando gli interessati fossero a rischio di gravi pregiudizi negli Stati di destinazione.

3. – Invece, il potere della Corte IDH di disporre misure provvisorie è espressamente previsto da una norma internazionale pattizia – l’art. 63, co. 2, CADU – secondo cui

En casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión.

2280

Oltre a offrire il fondamento normativo delle misure in questione, la norma *de qua* indica i presupposti per la loro adozione e prevede che possano essere richieste dalla Commissione anche se non afferenti a un caso sottoposto alla giurisdizione contenziosa della Corte IDH. Si tratta di una ipotesi che ha dato vita a una cospicua prassi; secondo una recente rilevazione della stessa Corte, dal caso *Juan Francisco Bueno Alves* dei primi anni ’90 (*Bueno Alves, medidas provisionales respecto de Argentina, resoluciones de la Corte* 8-8-1990 e 17-1-1991) alla fine del 2017 sono state disposte misure urgenti su istanza della Commissione in 84 casi, con il fine primario di tutelare la vita e l’integrità personale delle potenziali vittime (Corte IDH, *Sistematización de las resoluciones sobre medidas provisionales emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 2017).

L’art. 63, co. 2, CADU è in parte ribadito, nonché integrato (ad esempio, per gli aspetti procedurali) dall’art. 27 del regolamento della Corte IDH, il quale prevede l’evidente ipotesi che essa ordini l’adozione di *medidas provisionales* su istanza delle vittime o presunte vittime di un caso sottoposto oppure *ex officio* in qualsiasi fase del procedimento, sempre che si tratti di casi di estrema gravità e urgenza e col fine di evitare danni irreparabili. È inoltre previsto che, qualora la Corte di San José non sia riunita, il suo Presidente possa procedere in sede monocratica (cfr. art. 27, commi 5, 6 e 9, del citato regolamento).

Si segnala che il comma 10 della norma qui considerata prevede che la Corte IDH includa nel proprio *Informe anual* all’Assemblea generale dell’OSA (cfr. art. 65 CADU e art. 30 Statuto della Corte IDH – in dottrina, cfr. A. Nuño, *Artículos 64, 65. Función consultiva e informes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, in C. Steiner, P. Uribe [ed.], *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, Berlin-Bogotá, 2014, 909 ss.) una sezione riguardante le misure provvisorie ordinate. Tale parte dell’*Informe anual*, oltre a costituire un utile repertorio delle misure disposte dalla Corte di San José nell’anno solare di riferimento, possiede un ampio potenziale in quanto strumento atto a garantire la

loro effettiva attuazione da parte degli Stati interessati. Infatti, l'art. 65 CADU prevede che la Corte IDH segnali i casi di mancata attuazione di sue sentenze (e di altre sue decisioni, come emerge dagli stessi *Informe anual*), dando così modo all'Assemblea generale di discutere il caso e, eventualmente, di adottare una risoluzione a riguardo. Ciò detto, inopportuno l'organo assembleare dell'OSA non ha ancora esercitato tale importante funzione, sostanzialmente per ragioni legate alla mancanza di volontà politica degli Stati parti, che lo compongono (cfr. C. Medina Quiroga, C. Nash Rojas, *Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Introducción a sus Mecanismos de Protección*, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2011, 53 ss., che parlano di “falla severa del mecanismo regional de protección a los derechos humanos”. Cfr. altresì le considerazioni di J. Schneider, *Implementation of Judgments: Should Supervision Be Unlinked from the General Assembly of the Organization of American States*, *Inter-American and European Human Rights Journal*, 2012, 197 ss.).

4. – L'art. 63, co. 2, CADU richiede che debbano contestualmente ricorrere tre condizioni affinché la Corte IDH possa disporre *medidas provisionales*: l'estrema gravità della situazione, l'urgenza e la necessità di evitare danni irreparabili alle persone. Nel caso di misure già disposte, il loro mantenimento comunque richiede la copresenza di tali presupposti, poiché “(s)i una de ellas ha dejado de tener vigencia, corresponderá al Tribunal valorar la pertinencia de continuar con la protección ordenada” (*Carpio Nicolle y otros, medidas provisionales respecto de Guatemala, resolución de la Corte*, 6-7-2009, considerando 14). Nessun altro argomento oltre i presupposti relativi alla necessità di ordinare misure urgenti può essere preso in considerazione dai giudici di San José (*Caballero Delgado y Santana, medidas provisionales respecto de Colombia, resolución de la Corte*, 3-2-2010, considerando 11).

Quanto alla valutazione dei citati presupposti, gli stessi giudici hanno fornito le dovute precisazioni nella propria giurisprudenza, come, ad esempio, nel caso delle carceri venezuelane del 2009, nel decidere il quale hanno affermato con chiarezza che

la Convención Americana requiere que, para efectos de la adopción de medidas provisionales, la gravedad sea “extrema”, es decir, que se encuentre en su grado más intenso o elevado. El carácter urgente implica que el riesgo o amenaza involucrados sean inminentes, lo cual también supone que la respuesta para remediarlos sea inmediata. Finalmente, en cuanto al daño, debe existir una probabilidad razonable de que se materialice y no debe recaer en bienes o intereses jurídicos que puedan ser reparables (Internado Judicial de Monagas, Centro Penitenciario Región Capital Yare I y Yare II, Centro Penitenciario de la Región Centro Occidental, e Internado Judicial Capital El Rodeo I y El Rodeo II, medidas provisionales respecto de Venezuela, resolución de la Corte, 24-11-2009, considerando 3).

4.1. – In via di premessa, nella risoluzione in epigrafe il Presidente della Corte IDH torna a sottolineare la doppia funzione assolta dalle misure provvisorie nel diritto internazionale dei diritti umani, affermando che

las medidas provisionales tienen un carácter no sólo cautelar, en el sentido de que preservan una situación jurídica, sino fundamentalmente tutelar, por cuanto protegen derechos humanos, en la medida en que buscan evitar daños irreparables a las personas. La orden de adoptar medidas es aplicable siempre y cuando se reúnan los requisitos básicos de extrema gravedad y urgencia y de la prevención de daños irreparables a las personas. De esta manera, las medidas provisionales se transforman en una verdadera garantía jurisdiccional de carácter preventivo. (risoluzione CENIDH e CPDH, considerando 7)

L'affermazione è, infatti, risalente ed è stata espressa per la prima volta nel caso *Tribunal Constitucional* del 2000, nel quale, premesso che nei sistemi giuridici nazionali il fine delle misure provvisorie è la tutela delle parti di una controversia rispetto ad azioni compiute *pendente lite*, le stesse misure svolgono anche una funzione di tipo preventivo e tutelare, consistente nel garantire l'effettiva protezione dei diritti fondamentali prima che gli individui subiscano dei danni irreparabili (*Caso del Tribunal Constitucional, medidas provisionales respecto Perú, resolución del Presidente*, 7-4-2000, considerando 10 e 11 – in dottrina, cfr. A. A. Cançado Trindade, *Les Mesures provisoires de protection dans la jurisprudence de la Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme*, Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, 2003, p. 14, che afferma “Dans le cadre de ce dernier [Droit International des Droits de l'Homme], qui est essentiellement un droit de protection de l'être humain, les mesures provisoires atteignent effectivement leur plénitude, revêtant un caractère, plus que conservatoire (cautelar), véritablement de protection (tutelar)”). Sotto tale profilo, le misure provvisorie costituiscono un meccanismo di protezione dei diritti umani di portata ampia, che nel sistema interamericano si apprezza particolarmente quando vengono disposte in casi di situazioni gravi e urgenti non sottoposte alla giurisdizione contenziosa della Corte (cfr. C. Correa, *Artículo 63. Reparaciones y medidas provisionales*, in C. Steiner, P. Uribe [ed.], *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, Berlin-Bogotá, 2014, 880 ss.).

Dunque, atteso il carattere (anche) preventivo delle misure previste dall'art. 63, co. 2, CADU, la Corte può ordinarle laddove *prima facie* si possano verificare delle violazioni gravi e imminenti dei diritti umani. A tal fine, la considerazione della situazione prospettata dev'essere accurata e riguardare elementi quali, ad esempio, il contesto di maturazione della situazione grave e urgente, l'effettività dell'azione statale rispetto al pregiudizio prospettato o il livello di mancata protezione dei diritti umani nel quale permarrebbero le vittime in assenza delle misure necessarie. In caso di misure disgiunte da un caso sottoposto alla giurisdizione contenziosa della Corte IDH, è necessario che la Commissione argomenti solidamente la *solicitud de medidas provisionales* e che lo Stato interessato non dimostri in modo chiaro e sufficiente l'effettività di eventuali misure già adottate.

2282

4.2. – Al fine di decidere se, nel caso di specie, possano essere ordinate delle misure provvisorie, il Presidente della Corte ricostruisce, a partire dalla richiesta della Commissione e dall'informativa resa dallo Stato convenuto, un quadro fattuale che riflette una chiara situazione di estrema gravità e urgenza e una ragionevole possibilità che si verifichi un danno irreparabile, tenuto conto degli obblighi posti in capo al Nicaragua in quanto Stato parte della CADU.

In proposito, il Presidente ricorda che è possibile valutare l'insieme di fattori politici, storici, culturali o qualsiasi altro fattore o circostanza che influisca sul beneficiario o che lo ponga in una condizione di vulnerabilità e rischio di ricevere lesioni ai suoi diritti fondamentali. Questa condizione può variare nel tempo, potendo essa aumentare di intensità o diminuire sulla base di più variabili, il che parimenti va accuratamente valutato, in quanto “únicamente las situaciones extremas y urgentes merecerán protección mediante medidas provisionales” (*Carpio Nicolle y otros, cit.*, considerando 26). Al contrario, una situazione di estrema gravità e urgenza divenuta nel tempo e per diverse ragioni “meno emergenziale” ricondurrebbe il quadro fattuale considerato nei casi che non giustificano l'adozione di misure urgenti.

Inoltre, non è nemmeno necessario comprovare pienamente il quadro fattuale, poiché la richiesta di misure provvisorie deve contenere un minimo di dettagli e informazioni che consentano di valutare *prima facie* una situazione di estrema gravità e urgenza (*Asunto de los niños y adolescentes privados de libertad en el "Complejo do*

Tatuapé”, *medidas provisionales respecto Brasil, resolución de la Corte*, 4-7-2006, considerando 23). In effetti, per restare nel solco della prassi pertinente al caso in epigrafe, in diverse occasioni lo *standard* della valutazione *prima facie* ha portato la Corte IDH a ordinare misure provvisorie, anche a tutela (almeno) della vita e dell’integrità personale dei difensori dei diritti umani (*Fundación de Antropología Forense, medidas provisionales respecto Guatemala, resolución de la Corte*, 4-7-2000; *Mack Chang y otros, medidas provisionales respecto Guatemala, resolución de la Corte*, 26-8-2002; *Pobladores de las Comunidades del Pueblo Indígena Miskitu de la Región Costa Caribe Norte, ampliación de medidas provisionales respecto de Nicaragua, resolución de la Corte*, 23-8-2018).

Ciò detto, il Presidente accerta l’estrema gravità del conflitto iniziato dall’aprile 2018, generato dalle proteste avviate contro il governo nicaraguense per la *condena* riforma del sistema di sicurezza sociale e dalle conseguenti repressioni, che hanno causato un alto numero di morti e feriti e, in generale, un significativo deterioramento della situazione interna relativa alla garanzia dei diritti umani. Rispetto al CENIDH e alla CPDH, il giudice Ferrer Mac-Gregor Poisot accerta inoltre l’esistenza di una grave situazione di rischio, dovuta alla stigmatizzazione e screditamento dell’operato delle due organizzazioni, nonché alle violenze, agli attacchi e alle molestie subite dai loro membri e a loro parenti, alcuni dei quali sono stati costretti a lasciare il Paese (cfr. *infra*, § 5.). In tal senso, il Presidente della Corte IDH ricorda che, al fine di garantire efficacemente i diritti sanciti dalla CADU, gli Stati parte hanno l’obbligo di proteggere tutte le persone poste sotto la loro giurisdizione, non solo in senso verticale con riguardo al potere pubblico, ma anche in senso orizzontale rispetto alle azioni di privati e di gruppi di qualsiasi natura, dunque anche quando si tratta di gruppi parastatali che agiscono parallelamente alle forze di polizia (*Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó, medidas provisionales respecto de Colombia, resolución de la Corte*, 6-3-2003, considerando 11 e *Integrantes de la Comunidad Indígena de Choréachi, resolución de la Corte respecto de México*, 25-3-2017, considerando 21).

Inoltre, il Presidente accerta che le informazioni fornite dallo Stato convenuto non contengono elementi sufficienti a valutare l’effettività di eventuali misure già adottate a protezione delle due organizzazioni e dei loro membri, essendosi esso limitato a menzionare un protocollo di sicurezza (il *Protocolo de actuación para la atención de delitos cometidos en contra de personas promotoras y defensoras de derechos humanos*, 28-11-2017, citato all’allegato II delle osservazioni presentate dallo Stato), senza fornire alcuna documentazione probatoria. Infine, il protratto silenzio del Nicaragua davanti alla Commissione dimostra l’inadempienza dello Stato *de quo* rispetto alle numerose richieste di proteggere i difensori dei diritti umani già rivoltegli.

Nel complesso, ad avviso del giudice Ferrer Mac-Gregor Poisot, il ricostruito quadro fattuale fonda l’ordine, rivolto allo Stato nicaraguense, di adottare misure urgenti per proteggere la vita e l’integrità personale dei membri del CENIDH e della CPDH e per garantire l’attività svolta dalle due organizzazioni per la difesa dei diritti umani.

4.3. – Merita sottolineare che la ricostruzione del quadro fattuale tiene conto della particolare condizione dei difensori dei diritti umani e delle minacce loro rivolte, volutamente indirizzate a contrastarne l’attività, tanto da qualificare specificamente il rischio di violazione irreparabile dei diritti umani. In tal senso, più volte la Corte ha fatto riferimento a un “obbligo rinforzato” posto in capo agli Stati parti della CADU:

la obligación del Estado de garantizar los derechos a la vida e integridad personal de las personas se ve reforzada cuando se trata de un defensor o

defensora de derechos humanos. (Pobladores de las Comunidades del Pueblo Indígena Miskitu de la Región Costa Caribe Norte, ampliación de medidas provisionales respecto de Nicaragua, resolución de la Corte, 23-8-2018, considerando 16; cfr. altresì Corte IDH, Defensor de derechos humanos y otros Vs. Guatemala [excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas], 28-8-2014, § 142).

Ciò in quanto gli effetti della violazione dei diritti fondamentali superano l'ambito soggettivo delle vittime, per riflettersi sull'intero contesto democratico di uno Stato. Nel caso in epigrafe, come osserva il Presidente della Corte IDH richiamando la *solicitud de medidas provisionales* della Commissione:

la situación actual a la que están sometidas ambas organizaciones podría provocar ... 'el cierre de los únicos espacios disponibles en la sociedad civil para la denuncia y acompañamiento de violaciones a derechos humanos, dejando en una situación de desamparo a centenares de víctimas del actual contexto' (risoluzione CENIDH e CPDH, considerando 48).

tanto che a seguito della revoca della personalità giuridica del CENIDH, alcuni suoi membri starebbero agendo a difesa dei diritti umani in piena clandestinità, mentre solo l'altra organizzazione (la CPDH) risulterebbe l'unica formalmente attiva. Trattasi di una circostanza grave, che mina le basi della democrazia e dello Stato di diritto. Tale aspetto è particolarmente delicato, poiché, come è stato recentemente ribadito nel caso *Escalera Mejía*, il lavoro dei difensori dei diritti umani è

fundamental para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho, lo que justifica un deber especial de protección por parte de los Estados. Además la Corte ha señalado que el respeto por los derechos humanos en un Estado democrático depende en gran parte de las garantías efectivas y adecuadas de que gocen los defensores de los derechos humanos para desplegar libremente sus actividades, y que es conveniente prestar especial atención a las acciones que limiten u obstaculicen el trabajo de los defensores de derechos humanos. Dada la relevancia de su rol en la sociedad, los defensores y defensoras de derechos humanos contribuyen de manera esencial a la observancia de los derechos humanos y son actores que complementan el rol de los Estados y del sistema interamericano en su conjunto (Corte IDH, Escaleras Mejía y otros Vs. Honduras [fondo, reparaciones y costas], 26-9-2018, § 56; sul lavoro dei difensori dei diritti umani per il rafforzamento della democrazia, cfr. M. González Domínguez, *El derecho a defender los derechos humanos como un derecho autónomo*, Revista IIDH, Vol. 63, 2016, 105 ss.).

In tal senso, il giudice Ferrer Mac-Gregor Poisot ricorda che la Corte IDH ha sistematicamente indicato, nella propria prassi giurisprudenziale, che è dovere dello Stato non solo creare le condizioni giuridiche e formali per il libero esercizio delle attività dei difensori dei diritti umani, ma anche garantire le condizioni di fatto in cui tale attività possa svolgersi, ad esempio astenendosi da condotte minacciose e intimidatorie nei loro confronti (Corte IDH, *García y familiares Vs. Guatemala* [fondo, reparaciones y costas], 29-11-2012, § 182). Allo stesso tempo, gli Stati devono fornire i mezzi necessari affinché i difensori dei diritti umani (o coloro che svolgono una funzione pubblica per la quale sono minacciati o che sono a rischio o che segnalano le violazioni dei diritti umani) possano svolgere liberamente le loro attività, ad esempio proteggendoli quando sono sotto minaccia di attacco alla loro vita e integrità personale. Gli Stati devono altresì creare le condizioni per impedire le violenze da parte di agenti statali (o parastatali) nei confronti dei difensori dei diritti umani e

indagare seriamente ed efficacemente i casi di violazione commessi nei loro confronti (*Mery Naranjo y otros, medidas provisionales respecto Colombia*, resolución de la Corte, 5-7-2006, considerando 8; Corte IDH, *Nogueira de Carvalho y otro Vs. Brasil* [*excepciones preliminares y fondo*], 28-11-2006, § 77; *Álvarez y otros, medidas provisionales respecto de Colombia, resolución de la Corte*, 8-2-2008, considerando 23; *Determinados Centros Penitenciarios de Venezuela, medidas provisionales*, resolución de la Corte, 13-11-2015, considerando 49; *Pobladores de las Comunidades del Pueblo Indígena Miskitu*, cit., considerando 16). Solo la descritta speciale forma di protezione garantisce che l'attività a difesa dei diritti umani possa essere esercitata liberamente a beneficio della democrazia e dello Stato di diritto (Corte IDH, *Escaleras Mejía*, cit., § 54).

4.4. – Un cenno alla questione dell'identificazione dei beneficiari delle misure urgenti, atteso che la richiesta della Commissione riguardava “personas que integran tanto el CENIDH como el CPDH”, dunque tutti i membri delle due organizzazioni, considerati a uguale rischio di subire danni irreparabili.

In proposito, il Presidente della Corte IDH rammenta che la regola generale richiede l'identificazione dei beneficiari delle misure provvisorie (*Caso de haitianos y dominicanos de origen haitiano en la República Dominicana, medidas provisionales, resolución de la Corte*, 18-8-2000, considerando 8), anche se nella prassi essa ha perso tale carattere assoluto. Infatti, in diverse occasioni la Corte IDH ha ordinato la protezione di gruppi di persone non individualmente indicate, ma comunque identificabili o determinabili in ragione della loro appartenenza a un gruppo o a una comunità (cfr. T. M. Antkowiak, A. Gonza, *The American Convention on Human Rights*, OUP, 2017, 314 ss.). Così è stato, ad esempio, per le comunità indigene (*Asunto Integrantes de la Comunidad Indígena de Choréachi, medidas provisionales respecto de México, resolución de la Corte*, 25-3-2017, considerando 22), per i dipendenti di organizzazioni non governative (*Mack Chang y otros, medidas provisionales respecto de Guatemala, resolución de la Corte*, 26-1-2009, considerando 6 ss.) o per alcune collettività vittime di violenza militare (*Comunidad de Paz de San José de Apartadó, medidas provisionales respecto de Colombia, resolución de la Corte*, 24-11-2000, considerando 7). In tali casi, la Corte IDH ha accertato la sussistenza di fattori o circostanze che ponevano un particolare gruppo di persone a rischio di danni irreparabili e, per tale motivo, ha concesso misure provvisorie a tutti coloro che vi appartenevano.

Così è anche per i membri del CENIDH e del CPDH, i cui membri sono indistintamente considerati a rischio di gravi violazioni dei diritti fondamentali in ragione dell'appartenenza alle due organizzazioni, condizione che funge, quindi, da criterio oggettivo atto a identificare e individuare i beneficiari delle misure ordinate.

5. – In chiusura, merita richiamare un'altra recente risoluzione del Presidente della Corte IDH, ugualmente rivolta al Nicaragua, che di poco precede la risoluzione in epigrafe e con essa condivide i presupposti fattuali (*Asunto de diecisiete personas privadas de libertad, adopción de medidas urgentes respecto de Nicaragua, resolución del Presidente*, 21-5-2019).

Trattasi di misure urgenti parimenti chieste dalla Commissione dopo che tale organo OSA aveva ripetutamente chiesto l'adozione di misure cautelari tra il 2018 e il 2019 per migliorare le condizioni carcerarie di 17 persone private della libertà e collocate in diverse carceri nicaraguensi. Condizioni particolarmente severe, caratterizzate da un limitato accesso al cibo, ai trattamenti medici e alle visite dei familiari e dei difensori legali e connotate dalla persistenza, nel contesto carcerario, di atti di violenza e aggressione nei confronti degli stessi 17 detenuti. Come nel caso

commentato, le persone imprigionate – tra cui figurano *leader* di movimenti studenteschi e contadini, difensori di diritti umani e giornalisti – avevano partecipato a manifestazioni di protesta per l'operato del governo in carica o avevano, in ragione dell'attività professionale nei *media*, dato notizia delle manifestazioni antigovernative e delle conseguenti attività di repressione poste in essere da attori statali e parastatali. Anche nel caso delle *diecisiete personas privadas de libertad* il quadro fattuale riferisce di forti violenze nei confronti della popolazione e di una progressiva strategia di persecuzione giudiziale, con ampio ricorso alla carcerazione preventiva, e di criminalizzazione degli oppositori del governo. In tal contesto, le misure disposte dal Presidente della Corte IDH riguardano la protezione della salute, della vita e dell'integrità personale delle 17 persone imprigionate, per parte delle quali viene domandato alle autorità nicaraguensi di valutare attentamente e immediatamente la possibilità di concedere la detenzione domiciliare (mentre per coloro che l'avevano *medio tempore* ottenuta, viene domandato allo Stato di dimostrare che tale misura alternativa sia effettiva). Anche questo caso denuncia il grave deterioramento della situazione dei diritti umani in tutto il Paese, che la Commissione, nell'esercizio della funzione di promuovere l'osservanza e la difesa dei diritti umani, continua a monitorare e rispetto alla quale non esita a raccomandare al Nicaragua la cessazione delle repressioni e delle conseguenti gravi violazioni dei diritti fondamentali.

Ciò detto, l'organo OSA non manca di rivolgere la propria attenzione anche agli sviluppi che, pur connessi alla situazione nicaraguense, avvengono al di fuori dei confini di tale Stato. Infatti, in una recente visita di lavoro, la Commissione ha presentato la sezione del suo *Informe Anual 2018* riguardante la situazione dei diritti umani in Nicaragua, nel corso della quale ha ascoltato diverse vittime delle repressioni governative e numerosi difensori dei diritti umani che, dopo l'espatrio, stanno proseguendo la propria attività da altri Stati del sistema interamericano dei diritti dell'uomo. Compresi gli USA, verso il quale si dirigono diversi nicaraguensi costretti a fuggire dal loro Paese, senza però trovare un rifugio sicuro, dato che

2286

la Comisión tomó conocimiento de los problemas que atraviesan las personas que han sido forzadas a huir de Nicaragua hacia Estados Unidos de América. La CIDH fue informada sobre los procesos que enfrentan por infracciones migratorias o de solicitud de refugio en este último país, tales como el hecho de ser detenidas por largos períodos de tiempo y con posibilidades de ser devueltas a Nicaragua, bajo la imputación de haber cruzado irregularmente la frontera. También se recibió información sobre la falta de asistencia legal y de traducción adecuada durante los procesos que enfrentan los migrantes y solicitantes de asilo nicaragüenses. La Comisión hace un llamado a Estados Unidos de América a garantizar los derechos humanos de las personas nicaragüenses, incluyendo el derecho a buscar y recibir asilo, a la no devolución, a la no discriminación, y a la justicia, así como los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho al trabajo, la vivienda, la educación y la seguridad social, desde el momento en que presentan su solicitud del reconocimiento de la condición de refugiado u otras formas de protección internacional. (CIDH realizó visita de trabajo a Miami para presentar informe sobre situación de derechos humanos en Nicaragua, comunicado de prensa 31-7-2019).

Anche questo Stato del sistema interamericano dei diritti dell'uomo è, dunque, invitato a rispettare i diritti fondamentali di coloro che, in fuga da un Paese nel quale l'ordine democratico è oramai fortemente compromesso, sono costretti a violare le leggi statunitensi sull'immigrazione, trovandosi altresì nella posizione di non poter rientrare in Nicaragua senza correre il verosimile rischio di subire conseguenze per la vita e l'integrità personale. In tal senso, si rammenta (cfr. *supra*, § 2.1.) che la Commissione ha già raccomandato la sospensione di decisioni di espulsione per

violazione del principio di *non-refoulement* (ad esempio, cfr. *Resolución 81/18, M.B.B.P. respecto de Panamá*) e ciò potrebbe nuovamente accadere qualora gli USA – già destinatari di varie risoluzioni della Commissione, tra cui si segnala la *Resolución 64/18, Niños y niñas migrantes afectados por la política de “Tolerancia Cero” respecto de Estados Unidos* – disponessero il ritorno in Patria dei rifugiati nicaraguensi.