

ETOS DE LAS MEDIDAS CAUTELARES PARA LA PROTECCIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS

- *El otorgamiento de medidas cautelares es una práctica consuetudinaria de la CIDH, actualmente regulado en el artículo 25 de su Reglamento. Son otorgadas en situaciones que cumplen con tres requisitos: gravedad, urgencia e irreparabilidad.*
- *Las medidas cautelares son de obligatorio cumplimiento, hay una costumbre internacional sobre el cumplimiento de las medidas cautelares por parte de los Estados.*
- *En caso los Estados no implementen las medidas cautelares, los beneficiarios y sus representantes pueden solicitar Reuniones de Trabajo ante la CIDH.*



Participantes del Foro Internacional (De izquierda a derecha): Soraya Yrigoyen Fajardo, Presidenta del IIDS; Antolin Huáscar, vocero del Pacto de Unidad; Nerea Aparicio, abogada que trabajó en la CIDH y Naciones Unidas; Jorge Rimarachín, Congresista; Raquel Yrigoyen Fajardo, vicepresidenta del IIDS.

IIDS/Septiembre, 2014.- El pasado miércoles 10 de septiembre de 2014, se llevó a cabo, en el Anfiteatro Armando Zolezzi de la Pontificia Universidad Católica, el Foro internacional: Medidas cautelares ante la CIDH para la protección de derechos indígenas. Este Foro internacional estuvo organizado por el Pacto de Unidad de organizaciones nacionales de pueblos indígenas del Perú, conjuntamente con la Sección de Clínica Jurídica en Litigio estratégico de derechos indígenas de la Facultad de Derecho de la PUCP, el Instituto Internacional de Derecho y Sociedad-IIDS/*International Institute on Law and Society-IILS* y la Sección Peruana de la Red Latinoamericana de Antropología.

El evento fue inaugurado por Alfredo Villavicencio Ríos, Decano de la Facultad de Derecho de la PUCP; asimismo, contó con la participación de Soraya Yrigoyen Fajardo, Presidenta del IIDS/IILS, quien dio unas palabras de saludo. Ambas autoridades dieron cuenta de la importancia de la labor que cumplen sus instituciones para trabajar y poner en manifiesto los temas de actualidad en torno a la temática de los pueblos indígenas. El evento tuvo como ponente internacional a la reconocida experta en derechos humanos, Nerea Aparicio Mc Carthy, abogada (Universidad de Deusto) con Master en *International Legal Studies (American University)*, quien trabajó en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).



Soraya Yrigoyen F., Presidenta del IIDS; Alfredo Villavicencio, Decano de la Facultad de Derecho (PUCP); Nerea Aparicio, ponente internacional; y, Raquel Yrigoyen F., Vicepresidenta del IIDS.



Nerea Aparicio (España/USA)

Ponencia internacional.

Nerea Aparicio señaló que la CIDH y la Corte Interamericana de Derechos Humanos-Corte IDH han desarrollado un sistema de medidas urgentes, conformado por las medidas cautelares y las medidas provisionales. Las primeras otorgadas por la CIDH; mientras que, las segundas son otorgadas por la Corte IDH, conforme el artículo 63.2 de la Convención Americana sobre derechos humanos-CADH.

Sobre la competencia que tiene la CIDH para otorgar medidas cautelares. La experta señaló que la función de la CIDH para otorgar medidas cautelares emana de los amplios poderes de la Carta de la OEA (art. 106), el Estatuto de la CIDH (art. 18) y de la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas (art. 13), lo que se valida este mecanismo. Asimismo, ella afirma que existe una costumbre internacional por parte de los Estados de cumplir con las medidas cautelares otorgadas por la CIDH. Además, ella señala que *“la propia resolución de la Asamblea General de la OEA de 2006 (...) alienta a los Estados a que cumplan con las recomendaciones de la Comisión, incluidas las medidas cautelares”*. Actualmente, este mecanismo se encuentra regulado en el artículo 25 del Reglamento de la CIDH, modificado en marzo de 2013, en respuesta a una serie de recomendaciones que hizo el Grupo de Trabajo Especial de reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de derechos humanos-SIDH.

Requisitos para el otorgamiento de medidas cautelares. Para que la CIDH otorgue medidas cautelares se deben cumplir 3 criterios: referirse a situaciones “graves y urgentes”, que presenten un riesgo de “daño irreparable”. Como regla general, antes de otorgar una medida cautelar, la

CIDH tiene que solicitar información al Estado. Con una excepción, cuando el daño sea inminente que de solicitar información al Estado, se produciría el daño irreparable. Adicionalmente, la CIDH tiene en cuenta una serie de elementos: 1. Si se ha denunciado la situación de riesgo ante las autoridades competentes, y en caso no se haya hecho, se tiene que indicar el por qué no se ha informado. 2. La identificación individual de los propuestos beneficiarios, o en el caso de que haya sido solicitada por un grupo, la ubicación geográfica o su pertenencia a un pueblo indígena o tribal. 3. En caso se presente una medida cautelar a favor de terceros, se necesita la expresa conformidad de los mismos para tener representantes, a no ser que la ausencia de consentimiento sea justificado., como en casos de pueblos indígenas en aislamiento.

Resolución fundada y no prejuzgamiento del fondo del asunto. Según la Reforma de la CIDH, que entró en vigor en agosto de 2013, la CIDH debe sustentar, a través de una resolución fundada, el otorgamiento, modificación o levantamiento de una medida cautelar. Esta resolución deberá contener: la descripción de la situación, los beneficiarios, la información que ha aportado el Estado; las consideraciones sobre los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad; el plazo de vigencia, de ser aplicable; y, finalmente, los votos a favor y/o en contra de los comisionados. El otorgamiento de las medidas cautelares y su cumplimiento por parte del Estado no constituye un prejuzgamiento de la violación de alguno o algunos de los derechos de la CADH o de otro instrumento aplicable.

Seguimiento de la CIDH a las medidas cautelares que otorga. La CIDH verifica el cumplimiento de las medidas cautelares por parte de los Estados de las siguientes formas: requiriendo información a las partes (beneficiarios y Estado); solicitando cronogramas de implementación; realizando reuniones de trabajo, audiencias, visitas de seguimiento y de revisión de las medidas cautelares.

Medidas cautelares otorgadas a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes. Desde el 2003 hasta el 2013, la CIDH ha otorgado 43 medidas cautelares a favor de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes. Durante ese periodo, la CIDH ha recibido unas 3500 solicitudes de medidas cautelares, de ellas han sido otorgadas 451. Y, solamente, unas 43 tienen que ver con pueblos indígenas, según la siguiente distribución: en el 2003, 3 medidas cautelares; en el 2004, 6; en el 2005, 5; en el 2006, 6; en el 2007, 3; en el 2008, ninguna; en el 2009, 3; en el 2010, 5; en el 2011, 10; en el 2012 (durante el proceso de fortalecimiento de la CIDH), 1; y, en el 2013, 1.

Temáticas de las medidas otorgadas a los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes. Las medidas otorgadas se refieren a dos temáticas: 1. Amenaza al derecho a la vida e integridad personal, y 2. Aspectos relativos a la permanencia en sus territorios ancestrales.

Aquí una clasificación elaborada por la experta Nerea:

- a) *Medidas cautelares que se refieren a amenazas contra la vida e integridad personal de líderes indígenas o defensores de los derechos de pueblos indígenas por su labor de defensa de estos pueblos.* Como las medidas que se otorgaron a 32 dirigentes del Consejo Regional Indígena del Cauca y a sus asesores (2009, Colombia); con base en supuestos actos de violencia, amenaza e intimidación por causa de sus actividades como líderes indígenas, que resultaron en el asesinato del esposo de una de las líderes. El contenido de la medida cautelar ha consistido en solicitar al Estado que se adopten todas las medidas, en concierto con ellos y sus representantes, para garantizar sus vidas e integridad; y, que investiguen las causas que originaron la misma para evitar su repetición.

- b) *Medidas cautelares que se refieren a amenazas contra la vida e integridad de pueblos indígenas en aislamiento voluntario.* Como las otorgadas a: los Tagaeri y Taromenane (2006, Ecuador) y los Mashco Piro, Yora y Amahuaca (2007, Perú), por las actividades de tala ilegal de madera; y, los pueblos indígenas en aislamiento de la Cuenca del Río Xingú (2010, Brasil), por la construcción de la tercera represa más grande del mundo.
- c) *Medidas cautelares que se refieren a amenazas contra la vida e integridad personal de pueblos indígenas, originados por acciones violentas de grupos armados, al margen de la ley, de agentes del Estado o de colonos, y que no están relacionadas con una petición o caso en trámite ante el SIDH.* Como las otorgadas al pueblo Kankuamo (2003, Colombia), dado que se tenía información de habían sido asesinados 44 de sus líderes indígenas. Con similares características existen otras medidas cautelares otorgadas hasta el 2012.
- d) *Medidas cautelares que se refieren a las amenazas a las condiciones de vida y salud como consecuencia de actividades extractivas, y que tienen que ver con peticiones en trámite.* Como la de San Mateo de Huanchor (2004, Perú) o las otorgadas a las Comunidades del Pueblo Maya (Sipakepense y Mam) (2010, Guatemala), medida cautelar relacionada con la Mina Marlin, que tiene una concesión de extracción de oro y plata en una zona donde viven dichas comunidades indígenas.
- e) *Medidas cautelares que se refieren a amenazas contra la vida, integridad personal y permanencia en los territorios de pueblos indígenas, relacionadas con conflictos por la propiedad de la tierra o territorio, relacionados con peticiones en trámite.* Como en el caso de Honduras, relacionado con concesiones de megaproyectos turísticos en territorios de pueblos indígenas, sin haberse hecho procesos de demarcación y titulación de los territorios de estos pueblos. Se otorgaron dos medidas cautelares para que se suspenda cualquier acción judicial o administrativa que pudiera afectar cualquier derecho de las comunidades indígenas sobre sus tierras hasta que se tomara la decisión sobre el fondo.
- f) *Medidas cautelares que se refieren a amenazas contra la vida e integridad personal y permanencia en los territorios de pueblos indígenas, originadas por megaproyectos, en las que al momento de otorgar una medida cautelar no existía una petición.* Como es el caso de Belo Monte, que va a inundar más de 10000 hectáreas de territorio indígena y afectaría a más 5000 miembros de pueblos indígenas. O, como el caso de las medidas cautelares otorgadas a los líderes y lideresas indígenas de Cajamarca (2014, Perú), en el marco del megaproyecto Conga, por el peligro que corre la vida e integridad de sus líderes y lideresas. Sobre esta medida cautelar, la CIDH precisó que los derechos a la consulta y el consentimiento, entre otras afectaciones, son temas de fondo que deben ser analizadas en una petición, la misma que ya se encuentra en trámite.

Las medidas cautelares representan un sistema dirigido a la protección de la vida e integridad, en un sentido más tradicional; por ello, las medidas cautelares no son el mecanismo adecuado para realizar reclamos territoriales o el cumplimiento del derecho a la consulta previa, entre otras violaciones a los derechos de los pueblos, ya que estos derechos se tratan dentro del sistema de peticiones y casos.

Conclusiones y recomendaciones

1. Después del informe del Grupo de Trabajo especial sobre el funcionamiento de la CIDH para el fortalecimiento del SIDH, y del cambio realizado por la CIDH en su reglamento, no existe mayor debate sobre la facultad de la misma de solicitar a los Estados el cumplimiento de las medidas cautelares. Según las estadísticas, los Estados cumplen más las medidas cautelares que las decisiones sobre el fondo que adopta la CIDH.

2. Las medidas cautelares no son un procedimiento de amparo supranacional, sino que, únicamente, se refieren a situaciones de gravedad y urgencia en la que pueda producirse un daño irreparable. Es esencial que los solicitantes presenten información sobre estos tres elementos, ya que la decisión de la CIDH va a descansar en la verosimilitud de los hechos que presentan los solicitantes y no sobre cuestiones de fondo. En el caso de solicitudes de medidas cautelares que tengan como beneficiarios a grupos, como pueblos indígenas o tribales, es muy importante identificarlos desde el principio.
3. Es muy importante indicar si se ha puesto en conocimiento del Estado la situación de riesgo o no, y si no se ha realizado, informar el motivo. Este no es un requisito de agotamiento de los recursos internos, sino que dado que la inmensa mayoría de Estados de la región son Estados democráticos de Derecho, es importante para la CIDH conocer porque no ha funcionado a nivel interno dicha solicitud.
4. Recomendaría a los Estados que adoptaran mecanismos para la implementación de las medidas cautelares como lo ha hecho Colombia, y que así se agilice la protección de las personas y de los pueblos beneficiarios.
5. En caso los Estados no cumplan con implementar las medidas cautelares, es recomendable solicitar a la CIDH una reunión de trabajo para el siguiente periodo ordinario de sesiones. Es diferente cuando el Estado se sienta con los peticionarios que cuando se sienta con los peticionarios en presencia del Relator temático o Relator del país.

Panel Nacional

El Panel nacional empezó con la proyección del fotoensayo “Conga: El grito del pueblo” (<https://www.youtube.com/watch?v=vRZyvBE-z70>). Este panel estuvo conformado por Antolín Huáscar Flores, vocero del Pacto de Unidad; Jorge Rimarachin Cabrera, Congresista de la República; y, Raquel Yrigoyen Fajardo, vicepresidenta del IIDS/IILS y abogada del Pacto de Unidad.



Panel nacional. Antolín Huáscar, Pacto de Unidad; Jorge Romarachín, Congresista de la República; y, Raquel Yrigoyen F., Vicepresidenta del IIDS.

El vocero del Pacto de Unidad, Antolin Huascar, dio cuenta del apoyo del Pacto de Unidad al Caso Conga, y cómo fue el Pacto, junto a las comunidades y rondas campesinas afectadas, solicitaron a la CIDH una medida cautelar a favor de estas últimas, por encontrarse en riesgo la vida e integridad de sus miembros por oponerse y no dar su consentimiento al megaproyecto minero Conga.

Según la Resolución 9/2014, de fecha 05 de mayo de 2014, la CIDH otorgó la medida cautelar MC 452-11: Líderes y lideresas de Comunidades Campesinas y Rondas Campesinas de Cajamarca- Perú, a favor de 46 líderes/as, la familia Chaupe y el comunicador César Estrada, al dar por cumplido los requisitos de “gravedad, urgencia e irreparabilidad”.



Antolín Huascar,
Vocero del Pacto de Unidad

El vocero del Pacto de Unidad señaló que en dicha medida cautelar la CIDH ordena al Estado peruano que adopte medidas para garantizar la vida e integridad de beneficiarias/os; le informe en 15 días de las medidas adoptadas y luego periódicamente. Asimismo, la CIDH señala que las medidas cautelares deben ser concertadas con los beneficiarios y sus representantes.

Antolín Huascar señaló la preocupación del Pacto de Unidad sobre la falta de cumplimiento por el Estado peruano de la Medida Cautelar, pues en la reunión que el Pacto de Unidad sostuvo con el Procurador Supranacional, Luis Huertas, se pudo confirmar que el Estado no tiene la disposición de implementar la medida cautelar a favor de los beneficiarios. Por ello, él instó al Estado peruano a que cumpla con la medida cautelar otorgada a los/as dirigentes de las comunidades y rondas campesinas, cuyas vidas e integridad se encuentran en riesgo por oponerse al megaproyecto minero Conga.

El Congresista de la República, Jorge Rimarachín Cabrera, explicó sobre el apoyo que viene brindando a las comunidades y rondas campesinas de Hualgayoc-Bambamarca, Celendín y Cajamarca, quienes se oponen a que se lleve a cabo el megaproyecto Conga. Por ello, el Congresista organizó, conjuntamente con el Pacto de Unidad y la Central Única Nacional de Rondas Campesinas del Perú-CUNARC-P, el Panel Internacional “Los Pueblos Guardianes del Agua y de la Madre Tierra en la defensa y respeto del agua, la vida y los territorios”. Dicho evento se llevó a cabo el viernes 8 de agosto de 2014, en el Congreso de la República; y, contó con la participación de la Senadora francesa, Laurence Cohen, entre otros congresistas peruanos.



Jorge Rimarachín, Congresista de la República

Asimismo, el Congresista Rimarachín destacó la fiscalización de las medida cautelar de Conga, que está haciendo el Congreso de la República, a través de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología. Esta Comisión aprobó solicitar un informe al Ministerio de Justicia sobre la medida cautelar de la CIDH.



Raquel Yrigoyen F., Vicepresidenta del IIDS

La **participación de Raquel Yrigoyen Fajardo, vicepresidenta del IIDS/IIIS** y abogada del Pacto de Unidad, se centró en comentar la parte jurídica del caso Conga. Ella señaló que el Caso Conga y otros similares han sido calificados por la Defensoría del Pueblo, agencias internacionales y muchas ONGs como conflictos socioambientales. La abogada manifestó que *“no solamente estamos ante conflictos socioambientales, sino que hay derechos de pueblos originarios e indígenas involucrados, por ello el marco jurídico a aplicar es diferente”*.

En los casos de problemas ambientales, la solución se encuentra en una mitigación ambiental, con un estudio de impacto ambiental que indique cómo llevarlo a cabo. Sin embargo, Raquel Yrigoyen señala que si se analizan estos llamados conflictos socioambientales, nos encontramos con que prácticamente *“todos se desarrollan en territorios de pueblos indígenas, y no solamente pasa en el Perú, sino también, en Bolivia, Ecuador, Brasil, Guatemala”*. En gran parte de los países de la región, justamente las actividades extractivas se dan en territorios que han sido preservados por los pueblos originarios, y es entonces que no hay solamente una violación de normas ambientales, sino de los derechos de pueblos indígenas desarrollados por el derecho internacional y nacional.

En los casos de las medidas cautelares del caso Conga, de los pueblos en aislamiento voluntario Mashco Piro, Yora y Amahuaca o San Mateo de Huanchor, hay temas de fondo, que son violaciones a los derechos de estos pueblos como colectivos y no sólo como individuos. Por ejemplo, la violación al derecho a la existencia, a los territorios ancestrales, a su libre determinación, a su forma de vida, al consentimiento previo, libre e informado, etc.

En el caso de pueblos indígenas, originarios, tribales no solamente se encuentra el tema de la propiedad de los territorios ancestrales, sino que *“la vida de un pueblo está en juego en ese territorio, por lo tanto si le quitan ese territorio a dicho pueblo o dan concesiones en él, van a afectar al pueblo en sus condiciones de vida y subsistencia”*, señaló la Doctora Yrigoyen. Por eso, es que están en juego los derechos fundamentales de los pueblos, y ante ello, en el caso Saramaka vs. Suriname, la Corte IDH ha dicho que el Estado no puede dar concesiones mineras o forestales, o llevar a cabo megaproyectos o planes de desarrollo a gran escala en dichos territorios sin obtener el consentimiento de dichos pueblos. Por ello, el Estado no puede obligar a los pueblos a aceptar actividades extractivas que van a afectarlos o que no desean.

En el caso Conga, el derecho al consentimiento y la violación al derecho a la subsistencia de las comunidades y rondas campesinas de la zona son temas que se verán en el fondo de la petición, cuando la CIDH analice la admisibilidad del caso. En el caso de las medidas cautelares, como ya se ha mencionado, han habido declaratorias de estados de emergencia, participación de más de 2000 policías y militares, 5 personas fallecidas, más de 200 heridos, entre ellos un parapléjico. Por todo

ello, la CIDH ha otorgado las medidas cautelares a los 46 líderes/as, la familia Chaupe y el comunicador César Estrada.



Ponentes y algunos asistentes del Foro Internacional

Mayor información:

- Pacto de Unidad de Organizaciones Nacionales de Pueblos Indígenas (pactodeunidad@gmail.com)
- CUNARC-P (lajusticiaemanadelpueblo@gmail.com)
- IIDS/IILS: www.derechoysociedad.org, prensaids@derechoysociedad.org
Jr. Nazca 458, Of. 101, Jesús María, Lima 11, Tel. (51-1) 3309139.

Fotos:

- Créditos: Isabel López Meza (IIDS-IILS)