



Estimados Miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH):

Re: Reforma al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Módulo de Consulta I: Medidas Cautelares

Reciban un cordial saludo.

Escribimos en representación de los proyectos en Colombia, Guatemala y México de Brigadas Internacionales de Paz (en adelante, PBI). En primer lugar, agradecemos a la CIDH la inclusión de las reflexiones de los usuarios y usuarias del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (en adelante, SIDH) en los planteamientos de reforma de dicha institución, particularmente en la definición de los cambios que les afectan.

En el marco de la consulta a los Actores del SIDH, nos complace presentar información y reflexiones de PBI, basadas en la experiencia de trabajo de los tres proyectos que actualmente desarrolla en América Latina (Colombia, Guatemala y México) para el acompañamiento internacional a defensores y defensoras de derechos humanos¹.

Esperamos que sean aportes útiles y puedan ser tomados en cuenta en su importante labor de fortalecimiento del SIDH.

PBI emplea el acompañamiento internacional para proteger a defensores y defensoras de derechos humanos² que enfrentan amenazas y otras formas de agresión debido a su trabajo a favor de los derechos fundamentales y la construcción de una sociedad más justa. Únicamente actuamos si existe una solicitud de apoyo de organizaciones locales de derechos humanos que basan su labor en métodos legítimos y no violentos. PBI no pretende suplantar iniciativas nacionales que promueven el respeto y la defensa de los derechos humanos, sino apoyarlas con cobertura internacional.

En los tres países mencionados mantenemos presencia permanente, tanto en sus respectivas capitales como en zonas rurales y de conflicto³, dando seguimiento cercano a la problemática que enfrenta un grupo amplio

¹ Durante 30 años de existencia PBI ha mantenido equipos de voluntarios y voluntarias en Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Balcanes, EEUU y Canadá (enfoque en pueblos indígenas), Haití, Indonesia, Nepal y Sri Lanka. Durante el 2011 el proyecto Guatemala organizó una delegación a Honduras con la finalidad de visibilizar la situación de la comunidad de defensores y defensoras de derechos humanos y sus necesidades de protección, ofrecerles apoyo moral y recoger/analizar información útil para promover futuras acciones dirigidas a su protección y, a mediano plazo, dar respuesta a su petición de acompañamiento y observación internacional permanente en el país. También durante 2011, PBI ha llevado a cabo una labor exploratoria en Kenia, que ha concluido con la decisión de puesta en marcha de un proyecto de corto plazo en este país.

² El uso adecuado del género gramatical para reflejar la participación de las mujeres sigue siendo una cuestión pendiente en la lengua castellana. En este caso hemos optado por usar la expresión “defensoras y defensores” a lo largo del texto. Esperamos que esta táctica contribuya a hacer visible el trabajo de las mujeres defensoras de derechos humanos y no dificulte una lectura fluida del texto.

³ En México mantenemos equipos permanentes en las ciudades de Oaxaca, Chilpancingo (Estado de Guerrero) y el Distrito Federal y acompañamos a 11 organizaciones de defensores y defensoras; en Guatemala contamos con un equipo permanente en el capital que acompaña a 12 organizaciones sociales y de derechos humanos, y que mantiene presencia regular en numerosos municipios de -al menos- 7 departamentos del país, desarrollando una labor de acompañamiento y observación internacional respecto de procesos sociales que promueven la defensa de los derechos humanos (departamentos de Guatemala, Zacapa, Chiquimula, Jalapa, El Quiché, Alta Verapaz, Guatemala y Petén); en Colombia existen equipos en Bogotá, Barrancabermeja (cubriendo el Magdalena Medio y la

de (alrededor de 50) organizaciones de derechos humanos, expresiones sociales y personas que protagonizan en los tres países un rol esencial en la promoción y defensa de los derechos humanos.

Partiendo de la experiencia de PBI en terreno, consideramos oportuno exponer varias reflexiones y preocupaciones sobre algunas de las reformas planteadas al SIDH desde el *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 en junio de 2011*. En particular, pretendemos destacar la valiosa labor de la CIDH en los países donde trabajamos, destacando algunos ejemplos donde las medidas adoptadas han sido herramientas relevantes para la protección de defensores y defensoras que acompañamos, así como en el marco de procesos colectivos de promoción y defensa de derechos humanos a los que damos seguimiento. Nos preocupa que algunas de las reformas planteadas puedan afectar la capacidad de la CIDH para proteger efectivamente a defensores y defensoras de derechos humanos, y conlleven así un debilitamiento de un sistema que, desde nuestra perspectiva, ha sido muy útil para sus propósitos hasta el momento. En tanto organización que se dedica a la observación internacional y acompañamiento a defensores y defensoras de derechos humanos⁴, PBI ha identificado patrones de riesgo y estrategias de protección en el marco de los contextos donde desarrollan su labor en pro de los derechos humanos las organizaciones y personas que acompañamos. Quisiéramos, por tanto, presentar también algunas observaciones con la intención de contribuir a fortalecer la protección de personas y colectivos amparadas por medidas adoptadas por la CIDH en los países donde trabajamos.

PBI alienta a que el diálogo sobre los mecanismos de protección, entre la sociedad civil y los Estados americanos, se de en el marco de un proceso participativo, en el que los Estados y la comunidad internacional aporten los recursos necesarios para su plena aplicación.

PBI considera de vital importancia mejorar la protección de las mujeres defensoras, para que puedan llevar a cabo su trabajo en contextos donde la violencia específica contra las mujeres representa también un obstáculo para realizar su labor de promoción y defensa de los derechos humanos. Al mismo tiempo, queremos en particular expresar nuestra preocupación en relación a algunas de las reformas planteadas en el *Informe del Grupo de Trabajo Especial* y sus impactos sobre la capacidad de proteger la integridad física de personas y comunidades campesinas y/o indígenas que hasta ahora han sido beneficiadas con el funcionamiento de la CIDH.

Exponemos a continuación una serie de casos concretos que conocemos, observamos y a los que damos seguimiento en Colombia, Guatemala y México, que enmarcan las reflexiones y preocupaciones que PBI considera relevante destacar en este momento ante la CIDH en cuanto al **Módulo de Consulta I: Medidas Cautelares**.

COLOMBIA

Según la experiencia que tiene PBI en Colombia, las medidas cautelares han sido y son muy útiles para respaldar y legitimar propuestas alternativas de paz y mecanismos de auto protección en medio del conflicto.

En seguida mencionamos algunos **casos existentes en la zona de Urabá: las zonas humanitarias de las cuencas de Curbaradó, Jigüamiandó y Cacarica así como la Comunidad de Paz de San José de Apartadó**.

región del nororiente), Cali (cubriendo principalmente la ciudad y el sur-occidente del país, más algunas partes de Antioquía) y en Apartadó (Urabá) que acompañan a 18 organizaciones de defensores y defensoras y mantenemos contacto con 15 organizaciones más.

⁴ PBI entiende que los derechos humanos abarcan los derechos civiles y políticos así como los derechos económicos, sociales, culturales, territoriales y ambientales, y comprenden una dimensión individual y colectiva.

En 1997, la zona de Urabá, conformada por los departamentos colombianos de Chocó, Antioquia y Córdoba conoció una agudización del conflicto con varios operativos militares y paramilitares que obligaron a la población a desplazarse⁵. Unos años después, a pesar de la continua presencia de actores armados ilegales y del conflicto en sus territorios, las comunidades decidieron retornar, primero en la cuenca de Cacarica y luego en las de Curbaradó y Jiguamiandó. Para protegerse frente al conflicto decidieron crear “zonas humanitarias” (ZZHH) basándose en el principio de distinción del Derecho Internacional Humanitario del IV Convenio de Ginebra y su Protocolo I.

De la misma forma, campesinos del corregimiento de San José de Apartadó, víctimas de una gran cantidad de violaciones de sus derechos y de la violencia debido al conflicto, decidieron crear una Comunidad de Paz que se basa igualmente en el principio de distinción y determinan sus zonas de vida como neutrales.

En ambos casos, se reconocen como población civil en donde se prohíbe el ingreso de actores armados para impedir el conflicto en sus propios territorios.

Las ZZHH así como la Comunidad de Paz no son figuras jurídicamente reconocidas por el Estado Colombiano. Sin embargo, estos mecanismos de protección pudieron formarse gracias a las medidas cautelares que se otorgaron a estas comunidades básicamente desde el inicio (1999 en Cacarica, 2002 en Curbaradó /Jiguamiandó, 1997 en la Comunidad de Paz). La Corte IDH luego le otorgó Medidas Provisionales tanto individuales como colectivos⁶ para asegurar su reconocimiento y legitimidad en función de proteger a estas personas. Fue supremamente esencial la protección que les dieron las medidas a las comunidades desde el inicio para la existencia y continuidad de estos mecanismos de paz y de autoprotección.

Además las medidas cautelares han permitido a organizaciones como PBI tener respaldo jurídico en apoyar a estas comunidades y han facilitado el trabajo de protección en el marco de nuestro trabajo. Aquellas comunidades por su resistencia y lucha pacífica para la defensa de sus derechos han sido y siguen siendo víctimas de amenazas⁷.

En estos casos las medidas cumplieron con sus funciones para cautelar y tutelar. Además permitieron el desarrollo de propuestas de paz en el medio del conflicto y la protección de la vida de sus integrantes.

En el *Informe del Grupo Trabajo Especial* se recomienda:

h) Mejorar los mecanismos para determinar e individualizar a los beneficiarios de medidas cautelares.

En este marco quisiéramos destacar la importancia de las medidas colectivas para la protección de la vida e integridad física para los beneficiarios mencionados arriba.

De otro lado, el Informe del Grupo de Trabajo Especial hace las siguientes recomendaciones en cuanto a las responsabilidades de los estados en temas de protección:

⁵ Entre 1996 y 1997 tuvieron lugar desplazamientos masivos en el Bajo Atrato cuando grupos paramilitares con presunta participación del Ejército Nacional emprendieron acciones de carácter contrainsurgente en la región. Las Operaciones Septiembre Negra y Génesis dejaron un rastro de muertes, desapariciones, saqueos, quema de propiedades y miles de desplazados en su camino. Solamente en Curbaradó y Jiguamiandó fueron desplazadas aproximadamente 3.000 personas afrodescendientes y mestizas. “Curbaradó y Jiguamiandó: El reto sigue vigente: la restitución de tierras”, PBI Colombia, diciembre de 2011.

⁶ En marzo 2003 la Corte IDH instó al estado colombiano que se adopte las medidas necesarias para proteger la vida e integridad de **todos los miembros de las comunidades constituidas por el Consejo Comunitario del Jiguamiandó y las familias del Curbaradó**. (“se refiere a la familias que se encuentren vinculadas al territorio colectivo reconocido en función de la Ley No. 70 y que desarrollen prácticas comunitarias de auto gobierno, de vida comunitaria, y de participación activa en esa vida comunitaria propia de la Comunidad a la que hace[n] referencia tanto en el Jiguamiandó como en el Curbaradó.”). De igual manera la Corte IDH en 2000 instó al estado colombiano proteger a las vidas de los miembros de la Comunidad de Paz.

⁷ Para ejemplos, vea: «Bajo persecución y aniquilación», Comunidad de Paz de San Jose de Apartadó, 7 de septiembre de 2012; “Paramilitarismo, ocupantes de mala fe y amenazas a reclamantes de tierra en Curbaradó”, Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, 7 de agosto de 2012.

i) Verificar, cuando resulte procedente, que los posibles beneficiarios de medidas cautelares hayan otorgado autorización o consentimiento para que se presenten solicitudes en su nombre.

j) Otorgar plazos razonables a los Estados para implementar medidas cautelares, tomando en consideración, además de la gravedad y urgencia, la naturaleza y alcance de dichas medidas, el número de beneficiarios y, en general, las circunstancias del caso.

Quisiéramos destacar que en Colombia, algunas organizaciones de derechos humanos acompañadas por PBI han denunciado que las instituciones del estado responsables para analizar las peticiones de medidas de protección a veces se demoran y subestiman los niveles de riesgo de los defensores de derechos humanos.⁸ Los **casos del MOVICE (Movimiento de Víctimas de Crímenes del Estado), el líder campesino Manuel Ruiz de la cuenca de Curbaradó, CREDHOS (la Corporación Regional para la Defensa de lo Derechos Humanos en el Magdalena Medio)** demuestran las dificultades enfrentados por los defensores en recibir el apoyo del estado aun cuando se enfrentan situaciones de alto riesgo.

- El MOVICE ha señalado que de las 10 solicitudes radicadas para integrantes del MOVICE durante el 2012, sólo se han aprobado medidas de protección para una persona; varias solicitudes se han negado, a pesar del alto nivel de riesgo; los restantes se encuentran aún en trámite. En varios casos no se han cumplido los largos plazos establecidos para evaluar una solicitud e implementar las medidas físicas de protección.⁹ Eso a pesar de los distintos hechos, amenazas, agresiones y atentados dirigidos a sus integrantes denunciados a lo largo del año. Llamamos la atención al caso particular del MOVICE capitulo Sucre. El MOVICE Capitulo Sucre desde su nacimiento en 2006 ha recibido más de 100 agresiones contra sus integrantes, entre las que se encuentran el asesinato de Rogelio Martínez el 18 de mayo de 2010, el asesinato de Eder Verbel Rocha el 23 de marzo de 2011 y robos, agresiones físicas e intentos de asesinato, entre otras.¹⁰
- Manuel Ruiz fue uno de los líderes activos en el proceso de restitución de tierras en las cuencas de Curbaradó y Jiguamiandó, arriba mencionado. Manuel Ruiz participó en el Comité de Censo establecido para cooperar en la identificación de las personas desplazadas de la cuenca y así establecer las personas con derecho a la restitución de tierra. El día siguiente a lo de su desaparición hubiera guiado en una comisión del gobierno, ordenada la Corte Constitucional, que tenía como objetivo la inspección de linderos de la finca “Piscingos”. Manuel Ruiz había denunciado amenazas por parte de personas vinculadas a ocupantes de mala fe en la misma finca en ocasiones anteriores.¹¹ En este marco y dada su situación de riesgo, Manuel Ruiz reiteradamente había solicitado medidas de protección estatales¹², pero solo había recibido un teléfono celular tras la evaluación de su riesgo. A pesar de que la Corte Constitucional había ordenado la elaboración de un Plan de Prevención y Protección Integral para brindar las garantías de seguridad a las comunidades de las cuencas de Curbaradó y Jiguamiandó en el Auto del 18 de mayo de 2010, la misma Corte Constitucional en el Auto 045 de marzo 2012 alertó que *“las acciones adoptadas hasta el momento no han tenido la sostenibilidad ni la suficiencia necesarias para que puedan ser consideradas en su conjunto como un*

⁸ “Revictimización de las víctimas de crímenes de estado – Las agresiones continúan”, MOVICE, septiembre de 2012, p.10.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ “Nuevas amenazas contra de integrantes del MOVICE capitulo Sucre”, MOVICE, 16 de diciembre de 2011.

¹¹ “Desapariciones reclamantes de tierras en Curbaradó, Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, 26 de marzo 2012.

¹² “Por la desaparición de un líder de tierras a manos presuntamente del autodenominado grupo armado ilegal ‘Águilas Negras’ en el Departamento del Chocó”, Defensoría del Pueblo, Comunicado de prensa, 27 de marzo 2012

plan integral de protección y prevención".¹³ Durante el proceso de restitución de tierra, 37 personas han sido amenazadas, entre ellas Manuel Ruiz.¹⁴

- La Corporación Regional Para la Defensa de los Derechos Humanos (CREDHOS) han denunciado amenazas¹⁵, seguimientos¹⁶ y agresiones¹⁷ hacía sus miembros – las cuales han incrementado este año (en comparación a lo anterior). CREDHOS fue otorgado medidas cautelares del CIDH en el 2003 a todos los miembros de la Junta Directiva. Sin embargo, la corporación se encuentra en una fase de evaluación por la Unidad Nacional de Protección y actualmente varios integrantes no cuentan con medidas físicas de protección.

MEXICO

Para PBI en Mexico, quisiéramos destacar que la mayor preocupación en cuanto al fortalecimiento de la CIDH se trata del acceso a y la implementación de las medidas cautelares, que muchas veces pueden garantizar la vida de un defensor/a en riesgo o la continuidad del trabajo de una organización.

Implementación y coste político:

Hemos observado que muy rara vez en México se implementan las medidas otorgadas por la CIDH de una forma cabal (implementación suele ser lenta e incompleta), y que este cumplimiento, cuando se da, está directamente relacionado al coste político que es consecuencia de la no implementación, y por lo tanto dependiente de la capacidad de cabildeo del beneficiario/a. Dónde el coste político de la no implementación es mas alto, el cumplimiento es mayor. Dónde no hay coste político, el cumplimiento es nulo o poco, los avances son más lentos, la participación de autoridades con poder decisivo es menor y la burocracia con que se maneja el caso aumenta. Ya que un mayor coste político de la no-implementación significa una mejor implementación, la CIDH debe de buscar las formas con las cuales se puede aumentar el coste político de la no-implementación, por ejemplo a través de un análisis periódico y público del estado de implementación de todas las medidas cautelares en cada Estado Miembro.

También hemos observado, a través del acompañamiento a organizaciones beneficiarias de medidas cautelares, que las medidas materiales son los más fáciles y rápidos en implementarse, mientras que las medidas de investigación, que son los que más pueden erradicar la impunidad y salvaguardar la integridad de las personas defensoras son los más difíciles y menos implementadas. Tiene que aumentarse el coste político de la no implementación de medidas de investigación para que realmente sean efectivos las medidas cautelares en su totalidad.

Muchas organizaciones expresaron su preocupación sobre el carácter de las medidas y que no sea vinculante su cumplimiento. Existe una necesidad de consecuencias concretas y aumento de coste político de la no implementación de medidas (que es el caso en la mayoría otorgadas en México) para que realmente sean reconocidas, respetadas e implementadas de forma eficaz, eficiente y con consulta y respecto a las organizaciones y personas beneficiarias.

Recursos y presupuesto:

Varias de las organizaciones beneficiarias de medidas cautelares han expresado su preocupación sobre la falta de recursos y presupuesto para estas. Como una medida cautelar puede significar la diferencia entre la vida y la

¹³ Auto A-045, Corte Constitucional, 7 de marzo de 2012.

¹⁴ "Paramilitares desaparecen a reclamante de tierras y su hijo", Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, 24 de marzo de 2012.

¹⁵ 14 y 17 de agosto CREDHOS recibió panfletos amenazantes. "Nuevas amenazas de muertes en Barrancabermeja", MOVICE, 21 de agosto de 2012; "Nuevas amenazas de muerte contra dirigentes sociales del Magdalena Medio", Prensa Rural, 21 de agosto de 2012.

¹⁶ 29 y 30 abril 2012, seguimientos y vigilancia a Abelardo Sánchez y su escolta Vladimir Amaya Garcés en sus casas en Barrancabermeja, "Colombia: nuevas amenazas contra defensores de derechos humanos", FrontLine Defenders, 2 de mayo de 2012.

¹⁷ "Amenaza de muerte contra el Sr Abelardo Sanchez Serrano y continuación de detención del Sr. David Ravelo Crespo", CREDHOS, 13 de enero de 2012.

muerte de una persona o evitar una repetida violación a sus derechos humanos, tiene que contar con los recursos y el presupuesto adecuado para evitar futuras violaciones. La CIDH debe de hacer un monitoreo del presupuesto que los Estados Miembros dedican a la implementación de medidas cautelares y su adecuación.

Riesgo relacionado a medidas cautelares:

Varias de las organizaciones con quienes PBI trabaja en México han expresado la necesidad de tener formas de hacer llegar información a la corte que no sea compartido con el estado, por ejemplo en casos donde el mismo estado es el agresor y el riesgo puede aumentarse por la información presentada. También se ha expresado la preocupación de que solo solicitar medidas o apoyo del Sistema Interamericano puede aumentar el riesgo para algunas personas, especialmente en casos sensibles cuando están involucradas agresores con vínculos al Estado que gozan de impunidad histórica. En estos casos la misma CIDH tendría que tener la capacidad de analizar el posible riesgo y otorgar medidas adecuadas, sin que se comparta la información sensible con el Estado Miembro.

Carácter de víctimas:

Dado el contexto actual en México, es más importante que nunca considerar el acceso a la justicia para las personas migrantes o que por alguna u otra razón no cuentan con documentación. Existe un riesgo elevado para estas personas ya que a parte de no tener documentos, es muy difícil que se queden en un lugar por el tiempo suficiente para seguir el proceso de solicitud de medidas. Esto puede ser difícil para otras poblaciones también-- indígenas, personas transitorias, personas callejeras-- que no cuentan con ciertos recursos estructurales requeridos (domicilio estático, por ejemplo). Si realmente existe un acceso amplio a las medidas tendría que haber cambios en los requisitos para el peticionario para que estas poblaciones no sean excluidas y se tendría que considerar diferentes formas de otorgar e implementar las medidas de protección.

Medidas alternativas:

Como PBI, vemos importante que se contemplan medidas alternativas para quienes no consideran adecuado las medidas tradicionales. Por ejemplo, muchas víctimas no quieren escoltas o rondines policiacos porque sienten que estos pueden ser usados como espionaje por parte del gobierno o en otros casos porque las mismas policías han sido los perpetradores de violaciones en su contra. Se tienen que buscar formas creativas de cumplir con la necesidad de protección que tienen estas personas u organizaciones sin imponerles medidas que les incomoda, que aumenten el riesgo o que contribuyan a una violación continua de sus derechos humanos. Existen ya ejemplos de medidas alternativas, como son las escoltas de confianza, pero hay que profundizar y buscar formas de ampliar el uso de este tipo de medidas. Además, hay que buscar formas de reducir las consecuencias negativas de la no aceptación por parte de la víctima de ciertas medidas, ya que obligar ciertas medidas puede revictimizar a los beneficiarios. La CIDH debe analizar los procesos que los Estados Miembros utilizan para acordar e implementar medidas, para asegurar la participación del beneficiario/a en la toma de decisión y el monitoreo de la implementación.

Solicitudes de retirar medidas:

Muchas veces, aunque ha habido pocos avances en la implementación de medidas, el estado pide retirarlas, sin haber cumplido con la mayoría. En estos casos es impredecible que haya consulta adecuado con la víctima y que tenga la oportunidad de presentar argumentos en contra. En el caso del estado, debe de tener que comprobar que el cambio de contexto y/o los avances son suficientes para retirar las medidas y que esto NO tendrá un impacto negativo para la víctima, basado en un análisis de riesgo profundo e imparcial. Si existen dudas no se deben de retirar las medidas, ya que podría aumentar el riesgo para la persona u organización beneficiaria y paralizar o bloquear su trabajo. Esto es particularmente importante en casos donde no se han hecho investigaciones adecuadas o donde las investigaciones no han rendido frutos, ya que la impunidad de los agresores deja vulnerable a las víctimas de ser atacados de nuevo.

GUATEMALA

Según la experiencia de trabajo de PBI en Guatemala, las medidas cautelares de la CIDH han sido y son muy relevantes para respaldar y promover el respeto hacia actores sociales que participan en procesos comunitarios de defensa de los derechos humanos -particularmente los derechos económicos, sociales y culturales (en adelante, DESC) y los derechos colectivos de los pueblos indígenas-, centrando la atención de las autoridades públicas y de la comunidad internacional en su seguridad y protección.

La situación de **14 comunidades maya q'eqchí desalojadas del valle del río Polochic (Panzós, Alta Verapaz), en marzo de 2011**, sirve para ilustrar el rol de la CIDH en la protección de personas que demandan el cumplimiento de los DESC y que por ello resultan amenazadas o agredidas por actores estatales o no estatales:

El proceso de desalojo de las 14 comunidades -del 15 al 23 de marzo de 2011-, y la situación derivada de ello en los meses posteriores para los cientos de familias afectadas, es uno de los ejemplos preocupantes del actual contexto agrario en la región y en el país, marcado por problemáticas profundas e históricas en relación a la tenencia de la tierra¹⁸.

Las familias maya q'eqchí habían llegado en noviembre de 2010 a las tierras de las que han sido desalojadas, asentándose allí debido a la falta de tierra disponible y cultivable en el área, y en un momento en que dichas tierras eran consideradas improductivas; la empresa azucarera Chabil Utzaj estaba en situación de impago de los préstamos otorgados por el Banco Centroamericano de Integración Económica (en adelante BCIE) para la financiación del ingenio de caña de azúcar que proyectaba en estos terrenos, y éste había sacado a subasta pública -en agosto de 2010- 37 fincas localizadas en el Valle del Polochic por valor de 32 millones de dólares¹⁹. A pesar de que se abrió una mesa de diálogo para abordar el conflicto existente, con participación de la empresa, las comunidades, varias organizaciones de la sociedad civil, la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH) y otras instituciones estatales, como el Fondo de Tierras (FONTIERRA), no se logró acordar una solución dialogada a la situación.

El desalojo, ejecutado con participación de propietarios y representantes legales de Chabil Utzaj, así como de agentes privados de seguridad, fue finalmente la respuesta del Estado; incluyó la destrucción de viviendas y la quema de cosechas. Después del desalojo, las familias afectadas, las comunidades y organizaciones sociales presentes en el área y algunos medios de comunicación han continuado denunciando la vulneración de sus derechos a la tierra, la vivienda, la protección, la alimentación, la integridad física y la salud. La muerte violenta de varias personas, durante y después de los desalojos, continúa en proceso de investigación (entre ellas, la de Antonio Bed Ac, el 15 de marzo, y la de Oscar Reyes, el 19 de marzo; también están pendientes de esclarecimiento las circunstancias en que Margarita Chub Ché fue asesinada el 4 de junio de 2011). Junto a ello, un análisis publicado por la Universidad Politécnica de Catalunya, aseguraba que “según los testimonios recabados en la zona, la presencia de grupos clandestinos crea inseguridad, violencia física y psicosocial, dentro de las dinámicas propias de criminalización y hostigamiento a las personas de las comunidades desplazadas”²⁰.

El 20 de junio de 2011, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de las 14 comunidades desalojadas. Según consta en la petición de medidas cautelares, la orden judicial de desalojo no fue previamente comunicada a las

¹⁸ “Entrevista a Carlos Morales (UVOC): tierra, conflictividad agraria y derechos humanos”, PBI Guatemala, Boletín N° 25, 2011.

¹⁹ “Detrás del Polochic”, Marielos Monzón, Prensa Libre. Guatemala, 6 de abril de 2011.

²⁰ “Conclusiones y recomendaciones de la visita del Grupo de Investigación en Derechos Humanos y Sostenibilidad (GIDHS) a Guatemala”, GIDHS, Universidad Politécnica de Catalunya, Cátedra UNESCO, septiembre de 2011.

comunidades afectadas y durante su ejecución no se observaron los requisitos legales. La CIDH solicitó al Estado de Guatemala “adoptar las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad física de los miembros de las 14 comunidades indígenas q'eqchi; adoptar las medidas necesarias para brindar asistencia humanitaria, incluyendo alimentación y albergue, a los miembros de las 14 comunidades que se encuentran desplazadas; y concertar las medidas con los beneficiarios y sus representantes”²¹. Junto a ello, la CIDH también pidió ser informada de las acciones adoptadas para investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de medidas cautelares.

Si bien hasta final de año tuvieron lugar varios encuentros de las comunidades desalojadas y las organizaciones sociales que las apoyan con las instituciones públicas de derechos humanos, cinco meses después del desalojo continuaban sin acceso a cobijo, comida, agua y atención médica, que garantizaran su integridad física²².

Ocho meses después del desalojo, se comenzaban a materializar las acciones del Estado -consideradas aún muy insuficientes por la población afectada- para atender las necesidades urgentes de las comunidades campesinas e indígenas desalojadas de las fincas que ocupa Chabil Utzaj. Al final del año, las comunidades continuaban demandando de forma prioritaria la concertación sobre el acceso a la tierra y la vivienda digna, y expresaban públicamente su insatisfacción con la bolsa de alimentos que se comprometió a entregar el Estado para abordar la crítica situación alimentaria de las 752 familias que fueron identificadas por la COPREDEH en el censo de beneficiarias: una bolsa de 5 libras (lb) de harina de maíz, 10 lb de frijol, 2 lb de azúcar y 2 botellas de aceite, por cada familia de 5 integrantes -que el Estado se comprometió a entregar- no se ajusta desde la perspectiva de las comunidades a los parámetros de consumo promedio que maneja la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), según los cuales una familia campesina consume al mes un quintal de maíz y 50 lb de frijol.

En este caso, **las medidas de la CIDH contribuyen a la protección de las 14 comunidades desalojadas en el Valle del Polochic**, dado que:

- Visibiliza las necesidades de protección de la totalidad de personas que integran las comunidades, como sujetos de derechos individuales y colectivos;
- Moviliza a las instituciones estatales para adoptar medidas específicas dirigidas a la protección de las comunidades -exigiendo su concertación con éstas y sus representantes-, y a la investigación de los hechos que originaron las medidas cautelares;
- Recuerda al Estado sus obligaciones para con las comunidades de Polochic respecto del cumplimiento de los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Humanitario, en materia de desalojo y reasentamiento de poblaciones desplazadas.

Más allá de estos impactos, y en un plano aparte a la evaluación que le corresponde exclusivamente a los sujetos beneficiarios sobre la eficacia de las medidas o el proceso para concertarlas con el Estado, este caso concreto pone de relieve que las MC contribuyen a promover respeto hacia las personas y comunidades del Valle del Polochic que defienden sus DESC (particularmente, los derechos a la tierra, la alimentación, la vivienda y la salud) y se oponen de manera pacífica a su vulneración, contribuyendo también de esta manera a promover su protección: al estar amparadas por MC de la CIDH, las comunidades y personas que protagonizan esta defensa son visibilizadas -ante las instituciones públicas y la sociedad en general- como legítimos sujetos de protección y de los derechos cuyo cumplimiento demandan colectivamente ante el Estado de forma previa al desalojo, durante y después del mismo.

²¹ “14 Comunidades Indígenas Q'eqchi del Municipio de Panzos, CIDH, MC 121-11, 20 de junio de 2011.

²² “Wendy en Guatemala, el País de Nunca Jamás”, Alberto Arce y Sandra Sebastián, Plaza Pública. Guatemala, 15 de septiembre de 2011.

Las MC se constituyen, en estos casos, en valiosas herramientas tanto para proteger a tales sujetos, como para promover el respeto hacia los procesos sociales comunitarios que a nivel local buscan la defensa de los DDHH. El rol que juega la CIDH en estos contextos contribuye así a prevenir la violencia, y favorece los espacios de diálogo y concertación, factores ambos que PBI considera esenciales para la resolución y superación de los conflictos. Al mismo tiempo, la actuación de la CIDH ayuda en este tipo de contextos locales a generar las condiciones propicias para desarrollar y articular las estrategias de protección y disuasión de la violencia que las comunidades y las organizaciones sociales y de DDHH nacionales o internacionales ponen/ ponemos en marcha en el terreno.

Es particularmente relevante el aporte de la CIDH que hemos destacado con este caso concreto, si se toma en cuenta el contexto general de desalojos y desplazamiento de población campesina e indígena en diversas regiones de Guatemala, de militarización creciente de la vida pública que afecta particularmente a las comunidades, y de criminalización de la protesta social en el marco de conflictos donde se contraponen intereses económicos y el cumplimiento de los DDHH: las MC visibilizan en el terreno de la legalidad a personas, organizaciones y comunidades que por su labor en la defensa de los DDHH o por los procesos de resistencia que emprenden frente a su vulneración, a menudo resultan señaladas sin fundamento -en ocasiones incluso por autoridades públicas- de actuar en contra de la legalidad²³.

En la perspectiva de PBI, la CIDH contribuye así a disminuir algunos de los riesgos que enfrentan tales actores en ese contexto general; y ello facilita, a su vez, el mantenimiento de la atención, la observación, el seguimiento o el acompañamiento de la comunidad internacional (si es requerido), respecto de su situación de seguridad y de las amenazas o riesgos que persisten en su realidad cotidiana. Expuesto en sentido negativo, las comunidades, organizaciones y personas que en el contexto general mencionado no cuentan con el respaldo de la CIDH -o con acceso limitado a mecanismos de protección-, están más expuestas frente a amenazas, agresiones y diversas formas de violencia.

En el *Informe del Grupo Trabajo Especial* se recomienda:

h) Mejorar los mecanismos para determinar e individualizar a los beneficiarios de medidas cautelares.

Al igual que lo observado en Colombia, en Guatemala PBI también destaca la **importancia de las medidas colectivas para la protección de la vida e integridad física de las comunidades campesinas e indígenas**; particularmente, en contextos como el ilustrado en el Valle del Polochic, donde el conflicto entre intereses económicos y vigencia de los DDHH se puede llegar a manifestar de forma dramática en forma de desplazamiento violento de las comunidades.

Al mismo tiempo, cabe destacar -como refleja el mismo caso concreto-, que el proceso para determinar e individualizar las familias y personas beneficiarias de medidas cautelares no está exento de dificultades y retos:

- En una carta publicada el 19 de octubre de 2011, la COPREDEH expuso que “existe incongruencia en la información recibida por el Estado sobre el número de comunidades, familias beneficiarias y fincas desalojadas” y que el Gobierno “necesita tener la lista de los posibles beneficiarios, ya que cualquier medida que se adopte afectará fondos del Estado”²⁴.

²³ PBI Guatemala, “Procesos legales contra actores protagonistas en la defensa y promoción de derechos humanos: pinceladas sobre el contexto actual y los impactos”, Boletín Nº 25, Guatemala, 2011.

²⁴ Naveda, Enrique, “Carta de aclaración de COPREDEH a 'Wendy en Guatemala, el País de Nunca Jamás'”, Plaza Pública, 19 de octubre de 2011.

- Dos días después, la misma entidad informó a la CIDH sobre el avance del Estado guatemalteco en el cumplimiento de las medidas cautelares. Según el informe, el Estado tuvo que organizar la realización de un censo para establecer las necesidades de alimentación y albergue, así como orientar la medida de protección, y en base a los resultados del censo el Estado procedería a atender a la población beneficiaria de las MC²⁵.
- El 14 de noviembre, en reunión con los peticionarios de las medidas cautelares en La Tinta (Panzós), la COPREDEH presentó el resultado del censo realizado para determinar e individualizar las familias y personas afectadas por los desalojos; según esta institución, el censo serviría en primera instancia para la asignación de alimentos y posteriormente para resolver la situación de tierra y vivienda. Según la presentación, en el censo se registraron 752 familias afectadas, si bien las personas delegadas por las comunidades objetaron que debido a la metodología empleada, no había sido incluidas en el censo de beneficiarias todas las personas afectas por los desalojos²⁶.

A la vista de la información expuesta, consideramos necesario garantizar y fortalecer el acceso a las medidas cautelares de carácter colectivo. Consideramos asimismo que, para mejorar los mecanismos para determinar e individualizar a las y los beneficiarios de medidas de protección, se debe favorecer su participación **en todo el proceso**, desde la definición de la metodología, el procedimiento y los criterios para determinar la población afectada, hasta la identificación de necesidades y prioridades requeridas para su protección. El **respeto de los derechos colectivos de los pueblos indígenas**, y en particular de sus modos propios de organización y decisión, resulta esencial en este marco. Igualmente, consideramos importante que se tomen en cuenta **excepciones y medidas especiales de seguridad** que sean necesarias cuando la individualización pueda conllevar algún riesgo para la vida, la seguridad o la integridad física y mental de los miembros de comunidades que son protegidos por medidas cautelares de la CIDH.

Por otra parte, el Informe del Grupo de Trabajo Especial también hace las siguientes recomendaciones en cuanto a las responsabilidades de los Estados en materia de protección:

i) Verificar, cuando resulte procedente, que los posibles beneficiarios de medidas cautelares hayan otorgado autorización o consentimiento para que se presenten solicitudes en su nombre.

En el contexto guatemalteco, **la situación de seguridad de las personas o comunidades peticionarias de MC de la CIDH debe ser tomada en cuenta** ante cualquier identificación o verificación por parte de las instituciones públicas, y puede requerir la adopción de medidas especiales de seguridad para asegurar que su vida o su integridad no son puestas en riesgo.

j) Otorgar plazos razonables a los Estados para implementar medidas cautelares, tomando en consideración, además de la gravedad y urgencia, la naturaleza y alcance de dichas medidas, el número de beneficiarios y, en general, las circunstancias del caso.

Consideramos importante este punto, visto que en el caso ilustrado no parecen haber sido observados los criterios de plazo razonable, gravedad y urgencia.

La participación plena de las personas y las comunidades beneficiarias, en la calendarización del proceso y en la identificación de las prioridades en base a su gravedad y urgencia, conllevaría mejoras en el proceso de implementación de las MC dictadas por la CIDH en Guatemala.

²⁵ COPREDEH, “Informe del Estado de Guatemala a la Ilustre Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH-, sobre el cumplimiento de la MC-121-11 a favor de 14 Comunidades Indígenas Q’eqch’í del municipio de Panzós, departamento de Alta Verapaz”, Guatemala, 21 de octubre de 2011.

²⁶ PBI estuvo presente en esta reunión desarrollando un rol de observación internacional.

Finalmente, en Guatemala el trabajo de acompañamiento y observación internacional también ha permitido identificar algunas **problemáticas que han afectado a organizaciones sociales y defensores o defensoras de derechos humanos que acompañamos en el país** -beneficiarias de medidas cautelares dictadas por la CIDH- y que deberían ser tomadas en cuenta a la hora de abordar reformas dirigidas a lograr el fortalecimiento de la CIDH y del SIDH. Así, en cuanto a *la implementación de las medidas cautelares*:

- Al igual que en México, en Guatemala también se ha observado que las medidas cautelares de carácter material se implementan más rápidamente que las **medidas de investigación y esclarecimiento de los hechos que dieron lugar al origen de las medidas cautelares**. En el contexto guatemalteco, la impunidad se ha definido como una problemática estructural y con raíces históricas; a su combate podrían contribuir las medidas cautelares de la CIDH si se articulan mecanismos efectivos para monitorear el cumplimiento por parte de los Estados Miembros de las medidas relativas a la investigación de los hechos que originaron el despliegue de medidas de protección.
- Asimismo, varias organizaciones beneficiarias de medidas cautelares a quienes acompañamos han expresado preocupación sobre la **falta de recursos** para cubrirlas adecuadamente. Entre otros, han debido incurrir en costes de alimentación y desplazamiento de los agentes de policía asignados por el Estado para su protección. Un impacto grave es que este hecho ha frenado peticiones de medidas cautelares a la CIDH, ante la imposibilidad de hacer frente a gastos que las organizaciones saben que las medidas físicas de protección les han acarreado en ocasiones anteriores. La CIDH debe asegurar y monitorear que la implementación de medidas cautelares no conlleven costes para las organizaciones o personas beneficiarias.
- También resultaría relevante en Guatemala, en el sentido expuesto en el caso de México, tomar en cuenta **medidas alternativas** para quienes no consideran adecuadas las medidas tradicionales, ajustadas a sus necesidades de protección y sin imponerles medidas que les incomoden, aumenten el riesgo o contribuyan a mantener en su contra violaciones de derechos humanos. La carencia de alternativas a la custodia policial para la implementación en Guatemala de las MC dictadas por la CIDH, ha sido un factor que en ocasiones ha inhibido la petición de MC por parte de organizaciones sociales o defensores y defensoras de derechos humanos frente a amenazas y otra clase de agresiones contra su vida, su integridad o su seguridad.
- La CIDH debe asegurar que la **retirada o reducción de medidas cautelares** por parte del Estado esté fundamentada en un cambio de contexto y el suficiente avance que garantice la retirada o reducción de las medidas. El grado de avance en este caso debería tomar en cuenta las medidas relativas a la investigación de los hechos que dieron lugar a la adopción de medidas de protección.

En general, la CIDH debe asegurar que los procesos que los Estados Miembros utilizan para acordar e implementar las medidas cautelares, cuentan con la participación de las personas o comunidades beneficiarias en la toma de decisión y el monitoreo de la implementación de las medidas a su favor.