

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LANÚS**

**MAESTRÍA EN DERECHOS HUMANOS**

**III Cohorte**

**2010-2012**

**VALERIA ESPAÑA GÓMEZ**

**TESIS DE MAESTRÍA**

**“ANÁLISIS DE CASOS SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS  
EN EL SISTEMA INTERAMERICANO: LA VINCULACIÓN ENTRE LAS MEDIDAS  
CAUTELARES Y LAS POLÍTICAS LOCALES DE PROTECCIÓN DE DERECHOS  
HUMANOS.”**

**DIRECTOR: VICTOR ABRAMOVICH**

## Índice Temático

### **INTRODUCCIÓN**

#### **CAPITULO I** La protección de los pueblos indígenas en el Derecho Internacional de Derechos Humanos.

- a. Contexto internacional y avances regionales en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.
- b. El papel del sistema interamericano de derechos humanos en la defensa de los pueblos indígenas: Los mecanismos de protección en el contexto regional.
- c. Continuidades y rupturas de los patrones estructurales de violación de derechos fundamentales.
  - i. La defensa de los pueblos ante los nuevos paradigmas de “apropiación por desposesión”

#### **CAPITULO II** Aspectos clave para entender las medidas cautelares en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

- a. Discusiones en torno al fortalecimiento del Sistema Interamericano: consideraciones acerca de las medidas cautelares.
  - i. Las medidas cautelares en el centro de los debates: el caso Belo Monte.
  - ii. Alcances del Proceso de Fortalecimiento del SIDH.
  - iii. Viejas críticas y nuevas propuestas: elementos para analizar las medidas cautelares en el Proceso de Fortalecimiento del SIDH.
- b. Aspectos Jurídicos de las medidas cautelares.
  - i. Naturaleza jurídica, aspectos procesales, tramitación y procedencia de las Medidas Cautelares
  - ii. Principales diferencias entre las Medidas Cautelares y las Medidas Provisionales.
  - iii. Implementación y seguimiento
  - iv. Análisis de Medidas Cautelares otorgadas a pueblos indígenas.

**CAPTITULO III.** Contextos y actores relevantes en el proceso de protección y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

- a. Breves apuntes sobre la institucionalidad, derechos humanos y políticas públicas.
- b. Las políticas públicas de los pueblos indígenas y su regulación en América Latina.
- c. De lo local a lo internacional: articulaciones de los movimientos sociales y la construcción del activismo global.

**CAPITULO IV.** La implementación de las medidas cautelares y su impacto en las políticas nacionales de protección: Estudio de casos.

a. México

i. Institucionalidad de Derechos humanos en México

- a. Breve revisión de la reforma constitucional de 2011 y sus implicancias.
- b. Mecanismos de protección para defensores de derechos humanos.
- c. Órganos de protección de derechos humanos y el seguimiento de las obligaciones internacionales en la materia.
- d. La protección de los pueblos indígenas en México
- e. Consideraciones sobre el impacto de los acuerdos de San Andrés y la reforma constitucional de 2001.
- f. Políticas públicas y medidas de protección de los pueblos indígenas.
- g. Medidas cautelares otorgadas a San Juan Copala
  - i. El conflicto triqui en perspectiva: de la resistencia a los patrones estructurales de subordinación.
  - ii. Análisis de medidas cautelares otorgadas.
  - iii. Reflexiones sobre el impacto de las medidas de protección.

b. Guatemala

i. Institucionalidad de Derechos humanos en Guatemala

- i. Breve revisión del marco normativo de derechos humanos y de protección de los pueblos indígenas en Guatemala.
  - a. Proyecto de Reforma y Consulta popular del 1999
  
- ii. Órganos de protección de derechos humanos y el seguimiento de las obligaciones internacionales en la materia.
  
- ii. La protección de los pueblos indígenas en Guatemala
  - i. Políticas públicas y medidas de protección de los pueblos indígenas.
  
- iii. Medidas cautelares otorgadas a Comunidades del Pueblo Maya (Sipakepense y Mam) de los municipios de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán en el Departamento de San Marcos, Guatemala
  - i. Consideraciones en torno a los efectos extractivistas en Guatemala.
  - ii. Impactos y resistencias frente a la Mina Marlín
  - iii. Análisis de medidas cautelares otorgadas.
  - iv. Reflexiones sobre el impacto de las medidas de protección.

Conclusiones

Nómina de abreviaturas

Bibliografía y fuentes documentales

## INTRODUCCIÓN

Ante la continuidad y permanencia de patrones estructurales de violencia y discriminación contra los pueblos indígenas la solicitud de medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sido clave para visibilizar la falta de respuestas de protección y garantía efectiva de los derechos en los ámbitos locales.

La intención de la presente investigación será analizar los contextos de vulneración de derechos de las comunidades en los que se solicitan dichas medidas y sí, unas vez otorgadas, realmente logran salvaguardar los bienes jurídicos en riesgo. Para ello identificamos dos patrones específicos como criterios de clasificación de las medidas cautelares otorgadas entre el 2007 y el 2014, incluyendo además en dicho marco el análisis de la articulación inter-organizacional que se genera en torno a las estrategias de incidencia y defensa de las víctimas de violaciones de derechos humanos. En esta línea, se realizó un seguimiento de los efectos y repercusiones que tuvo el otorgamiento de estos mecanismos de protección en la institucionalidad de derechos humanos en el ámbito local, con el objetivo de analizar la vinculación que tiene el otorgamiento de las medidas cautelares a los pueblos indígenas con las políticas locales de protección de derechos humanos.

En el primer capítulo denominado *“La protección de los pueblos indígenas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”* se hace un breve recorrido de la situación actual de los pueblos indígenas en nuestro continente, incluyendo los avances normativos a nivel continental como clara consecuencia de la internacionalización de las demandas del movimiento indígena. Se abordan los principales instrumentos en el ámbito del sistema universal de protección de derechos humanos y posteriormente la normativa más relevante en el ámbito interamericano. Al respecto se analizan los avances que han existido en los últimos años respecto al tratamiento de la cuestión indígena en los órganos del sistema y las consecuencias que esto ha traído para el proceso de reivindicación y reconocimiento de los derechos de estas comunidades. Particularmente se analiza el papel del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), específicamente en relación a los mecanismos de protección existentes para la defensa de los pueblos indígenas.

En esta primera parte se introducen los criterios para la identificación de dos patrones estructurales de violación de derechos fundamentales de los pueblos indígenas: casos sobre patrones estructurales de subordinación y casos vinculados a conflictos territoriales en el marco de tensiones derivadas de la implantación de modelos de desarrollo basados en lógicas extractivistas. Dichos criterios permitirán más adelante ser utilizados como elementos de análisis para contextualizar las razones que originaron la solicitud de medidas cautelares.

En el siguiente capítulo, denominado “*Aspectos clave para entender las medidas cautelares en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*”, se analiza la coyuntura política que atravesó el SIDH durante los años de elaboración de la presente investigación, los nuevos elementos aportados durante el “proceso de fortalecimiento” y específicamente las contribuciones realizadas durante este tiempo para la revisión, discusión y mejora de la implementación y seguimiento de las medidas cautelares, en particular aquellas dirigidas a proteger a líderes y comunidades indígenas.

Una vez hecho este análisis, abordamos aspectos básicos sobre los mecanismos de protección del SIDH, se identifican las principales diferencias entre las medidas otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y aquellas que están en la órbita de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH). Posteriormente se profundiza en los aspectos jurídicos de las medidas cautelares a fin de conocer su naturaleza jurídica, los aspectos procesales vinculados a su tramitación y procedencia. Más adelante se analizan los criterios existentes para su implementación y seguimiento. Este análisis nos permitirá introducir también algunos datos cuantitativos en relación a los criterios utilizados por la CIDH en los últimos años para el otorgamiento de medidas cautelares en lo general y en particular en materia de protección de los pueblos indígenas.

El tercer capítulo “*Contextos y actores relevantes en el proceso de protección y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas*”, tiene como propósito analizar el contexto en el que se enmarca la protección de los derechos de los pueblos indígenas, tomando en cuenta por un lado la construcción institucional del Estado en esta materia -mediante el análisis de los procesos de reconocimiento de derechos y el diseño e implementación de políticas públicas- y por otro el lugar que ocupan los movimientos y organizaciones de base en el proceso de reivindicación y articulación de redes y plataformas internacionales para la defensa de derechos humanos. En este

sentido, en un primero momento se hacen algunos aportes conceptuales para entender el proceso de construcción de la institucionalidad de derechos humanos a fin de analizar su vinculación en el marco de las transformaciones jurídicas en torno al proceso de positivización e internacionalización de los derechos humanos y posteriormente con el propósito de identificar las articulaciones existentes entre los movimientos indígenas y/u organizaciones de base con otras organizaciones de derechos humanos se analiza en qué medida este “proceso de escalonamiento”, que se construye entre los movimientos y organizaciones para internacionalizar sus demandas, constituye una estrategia de defensa ante estados con alta porosidad institucional y democrática.

En el capítulo IV “*La implementación de las medidas cautelares y su impacto en las políticas nacionales de protección: Estudio de casos*” el objetivo es identificar -a través del estudio de dos casos en los que comunidades indígenas solicitaron medidas cautelares y les fueron otorgadas en el año 2010- el impacto que dichas medidas generaron en tanto mecanismos de protección. Los criterios de selección de dichos casos surgen del análisis de las medidas cautelares otorgadas entre el 2007 y el 2014 y de los contextos de violaciones que motivaron la solicitud de estas medidas urgentes. Otro criterio de selección fue el poder contar con dos casos que fueran representativos de los casos sobre patrones estructurales propuestos en los primeros capítulos.

Es por ello que el análisis parte de la situación que originó la solicitud de las medidas, considerando el proceso de articulación a nivel interno y de movilización local para la internacionalización de la solicitud, y por otro el contexto institucional y normativo de cada país, analizado de forma más detallada los mecanismos existentes y la maquinaria institucional que se pone en funcionamiento tras el otorgamiento de medidas cautelares por parte de la CIDH. En cada uno de los casos se realiza una breve reseña del contexto país en relación a las comunidades indígenas y en materia de políticas públicas en materia indígena. Los dos casos de análisis son las medidas cautelares otorgadas a los *Habitantes de San Juan Copala, en Oaxaca, México* y las que se otorgaron a las *Comunidades del Pueblo Maya (Sipakapense y Mam)* de los municipios de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán en el Departamento de San Marcos, Guatemala.

La investigación se desarrolló dentro del paradigma cualitativo. La estrategia metodológica empleada fue el relevamiento de información extraída de fuentes

primarias y secundarias, la sistematización y análisis de informes elaborados por organismos y expertos internacionales, estados y organizaciones sociales, también se identificó y se tomó contacto con los líderes y principales actores de las comunidades de cada uno de los casos analizados; a través del uso de entrevistas semiestructuradas se realizó un relevamiento de los impactos que ha tenido la activación de los mecanismos de protección en las comunidades que recibieron medidas cautelares. A fin de documentar los casos estudiados se realizó una revisión del material escrito y audiovisual disponible, se realizaron entrevistas a las y los abogados que acompañaron a las comunidades en el proceso de solicitud y obtención de las medidas cautelares y a las autoridades encargadas de velar por su implementación.

Durante el periodo de elaboración de la presente tesis integramos un grupo virtual<sup>1</sup> que reúne a activistas, académicos y líderes indígenas de todo el continente, lo cual permitió hacer un seguimiento continuo de la agenda política de los pueblos indígenas. También fue posible participar en eventos académicos vinculados al objeto de la investigación donde se dieron espacios de diálogo, discusión y reflexión.

Sin duda alguna, debido a las características de esta investigación sería imposible abordar con la profundidad necesaria cada uno de los elementos que enmarcan la problemática indígena<sup>2</sup>, cada uno de ellos revisten una gran complejidad y su estudio por separado podría constituir una investigación en sí misma. Sin embargo se consideró importante hacer un abordaje, aunque fuera breve, de dicha problemática para poder identificar de manera multidimensional los desafíos presentes en la agenda de la protección internacional de los derechos de los pueblos indígenas ante renovados contextos de vulneración y frente a la exacerbación de violencias estructurales que eclipsan avances históricos en materia de reconocimiento y protección de derechos fundamentales.

Contribuir al entendimiento de las condiciones que no nos permiten garantizar efectivamente el goce de derechos y por ende la construcción efectiva de mejores y más justas sociedades, es uno de las principales ejes movilizados de esta investigación.

---

<sup>1</sup> En el proceso de investigación fui invitada a participar al grupo virtual (connpueblos@googlegroups.com) del CONIPROSO por Nacionalidad de los Pueblos de la ASIT (C.A.) por integrantes de los Pueblos Indígenas Intelectuales de la región y por otro el papel del derecho internacional de protección de derechos humanos como un elemento más para la lucha y la búsqueda de la autonomía y la libre determinación de los pueblos indígenas.

*¿Con qué derecho, con qué justicia tenéis en tan cruel y horrible servidumbre a estos indios? ¿con qué autoridad habéis hecho tan detestables guerras a estas gentes que estaban en sus tierras (..), donde tan infinitos dellos, con muertes y estragos nunca oídos, habéis consumido? ¿Cómo los tenéis tan opresos y fatigados, sin darles de comer y sin curarlos de sus enfermedades..? ¿Estos nos son hombres? ¿no tienen ánimas racionales?.. ¿esto no entendéis? ¿esto no sentís?*

Fray Antonio de Montesinos, 1511.

*Arrancaron nuestros frutos,  
Cortaron nuestras ramas,  
Quemaron nuestro tronco,  
pero no pudieron matar nuestra raíces.*

Poema Nahuatl

Anónimo

## CAPITULO I

### LA PROTECCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los pueblos indígenas<sup>3</sup> de nuestro continente han sufrido desde la colonización y la conquista los embates del poder hegemónico que ha determinado las reglas, los patrones de conducta y los caminos hacia el desarrollo.

De este modo, *“los determinantes históricos en esta región (..) dejaron una sociedad cuyas relaciones de dominación se basan en la legitimación del dominio de la cultura occidental sobre la indígena, amazónica y afro caribeña dependiendo del área geográfica, país y grupo étnico. Estas prácticas discriminatorias, (...), sirvieron y sirven todavía para definir y perpetuar dicha dominación de acuerdo a determinantes culturales y económicos que se refuerzan mutuamente”*<sup>4</sup>.

Ante estos patrones de discriminación y exclusión, los pueblos indígenas llevan a cuestras una lucha, también histórica, por la justicia, dignidad y autonomía de sus comunidades. En la medida que sus denuncias fueron tomando mayor fuerza y se internacionalizaron fue posible visibilizar las luchas y las distintas tensiones en el marco de los nuevos procesos de democratización de la región.

Es importante mencionar que a pesar de los avances que ha habido, hoy siguen existiendo patrones estructurales de violencia y discriminación que dan continuidad al modelo de subordinación y dominación de las comunidades indígenas. Por lo que si bien *“han resurgido como comunidades diferenciadas dentro de sus tierras ancestrales*

---

<sup>3</sup> De acuerdo a lo señalado por James Anaya “en el contexto del derecho e instituciones internacionales, al igual que en los sistemas jurídicos de muchos países, el término indígena o términos similares como nativo o aborigen, se emplea desde hace ya tiempo para referirse a un sector de la humanidad que comparte una experiencia común de subyugación histórica al colonialismo o algo similar al colonialismo”(…) “formas de opresión que ponen en peligro sus supervivencia cultural y su autodeterminación como pueblos diferenciados”. Cfr. Anaya, James, “Los pueblos indígenas en el derecho internacional” Editorial Trotta, Madrid, 2005, pp. 493.

<sup>4</sup> De acuerdo a lo señalado por Del Popolo “No es posible comprender la situación sociodemográfica actual de los pueblos indígenas y las brechas de acceso a los bienes y servicios del Estado que estas poblaciones presentan en comparación con la población no indígena en América Latina, sin remitirse a la historia de la conquista y colonización caracterizada por la devastación y genocidio (Rojas, 2004). Se ha estimado que en los primeros 100 años de conquista la población originaria se redujo en un 75% por guerras, por la llamada “invasión mórbida” y por la dominación a sangre y fuego de las culturas indígenas como respuesta a la necesidad de expandir el dominio de la Corona Española y Portuguesa en el continente; proceso que se basó en el convencimiento de que los pueblos originarios, su visión de mundo y su naturaleza eran inferiores.” (Albó, 1999). Citado por Del Popolo, Fabiana, “Población indígena de América Latina: perfil socio demográfico en el marco de la CIPD y de las Metas del Milenio”, CEPAL, Disponible en <http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/7/21237/delpopolo.pdf>

*(...) continúan luchando contra las desigualdades endémicas derivadas de las pautas históricas de colonización”<sup>5</sup>.*

En este sentido, en muchos países del continente, a pesar de las acciones desarrolladas, estos pueblos siguen perteneciendo a los deciles más bajos respecto a su acceso a bienes y servicios básicos, siendo sujetos de discriminación y exclusión social<sup>6</sup>. Diversos estudios y diagnósticos socio demográficos ponen en evidencia que las brechas de acceso a los servicios básicos son una expresión de la discriminación estructural que viven estas poblaciones, misma que se profundiza y agrava con las inequidades de género y generaciones.

Adicionalmente a la violencia estructural que subsiste en contra de los pueblos indígenas, nuestra región enfrenta hoy el reforzamiento de un viejo fenómeno que ha complejizado la situación de violencia y discriminación que viven estas comunidades; la reprimarización de la economía y la continuación de las prácticas extractivistas<sup>7</sup> han exacerbado los abusos sistemáticos y planificados contra los pueblos indígenas, ocasionado que emprendimientos de empresas transnacionales en nuestro continente propicien la ocupación y desmantelamiento de territorios considerados ancestrales. Dichos procesos, en palabras de diversos autores, se consideran *“nuevas invasiones, (...) donde incluso los pueblos indígenas más aislados se ven ahora amenazados por la invasión dictada por intereses comerciales, gubernamentales, por la perspectiva de acumulación económica derivada de los recursos naturales de las tierras indígenas (...)”<sup>8</sup>.*

En este sentido, la superación de las políticas extractivistas y de desterritorialización de las comunidades indígenas que caracterizaron y caracterizan los proyectos neoliberales en América Latina, constituyen un importante desafío, frente a los

---

<sup>5</sup> Anaya, Op. Cit. p. 26

<sup>6</sup>“Los pueblos indígenas siguen siendo los más numerosos entre los pobres, los analfabetos y los desempleados. Suman unos 370 millones. Pese a que constituyen aproximadamente el 5% de la población mundial, los pueblos indígenas constituyen el 15% de los pobres del mundo. También representan la tercera parte de los 900 millones de indigentes de las zonas rurales”. Véase el Informe “La situación de los pueblos indígenas del mundo” Disponible en [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/SOWIP\\_fact\\_sheets\\_ES.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/SOWIP_fact_sheets_ES.pdf).

<sup>7</sup> De acuerdo por lo señalado por José Seone: “Extractivismo se refiere al modelo productivo socioeconómico que se basa en la explotación de bienes comunes naturales que, sin ningún procesamiento o con alguno poco significativo, son apropiados privadamente y vendidos en el mercado mundial. Se suele excluir de esta definición a aquellas actividades que utilizan o explotan “recursos” o bienes que son considerados renovables (por ejemplo el agro) circunscribiéndola así a los estimados “no renovables” como la explotación hidrocarburífera (petróleo y gas) y minera; aunque la prevalencia de una lógica de depredación del “recursos” en actividades pesqueras y madereras a lo largo del siglo XX ha hecho que muchas veces éstas fueran consideradas también bajo el mismo rótulo”. Cfr. Seone, José “Neoliberalismo y ofensiva extractivista. Actualidad de la acumulación por despojo, desafíos de Nuestra América”, en “Trazos de sangre y fuego: ¿continuidad de la acumulación originaria en nuestra época?” Theomai No. 26, segundo semestre de 2012, pp.1-27.

<sup>8</sup> Anaya, Op. Cit. p. 25

cambios geopolíticos de la región en las últimas décadas, que introducen un *amplio campo de disputa respecto a “las formas de articular lo ecológico, lo económico, lo social y lo cultural”*<sup>9</sup> en las nuevas coyunturas políticas. Es por ello que los gobiernos denominados “de izquierda” en América Latina enfrentan distintos tipos de confrontaciones y tensiones, cuya expresión más significativa se manifiesta precisamente en las concepciones de “desarrollo”. En el caso de algunos movimientos sociales indígenas que conformaron la base de apoyo político de gobiernos de izquierda<sup>10</sup> en algunos países de la región esta tensión se hace visible por el cambio existente en el campo de lo discursivo y de gestión una vez asumido el nuevo gobierno, como es el caso de Correa en Ecuador<sup>11</sup> y de Evo Morales en Bolivia<sup>12</sup>.

El aumento exacerbado de mega inversiones en algunos países, como veremos más adelante, ha producido una renovada tensión en materia de protección de los derechos fundamentales de estos pueblos. En nombre de la protección de algunos derechos, como es el caso del “derecho al desarrollo”<sup>13</sup>, se violentan otros derechos como los sociales, culturales, ambientales, civiles y políticos. Aunado a lo anterior, algunos gobiernos<sup>14</sup> en nombre del desarrollo y de la reducción de la pobreza han apostado también a generar recursos mediante la explotación de materias primas. Esto puede explicarse debido a que *“el capitalismo global ha impuesto una concepción*

---

<sup>9</sup> Celiberti, Lilian “Imaginario en disputa”, texto facilitado por la autora, también disponible en <http://www.anacaonas.net/sites/default/files/LilianCeliberti.2011.pdf>

<sup>10</sup> “La heterogeneidad de las propuestas reunidas en una denominación común de “gobiernos de izquierda” coloca una primera dificultad de análisis ya que ubica en el mismo campo, los proyectos minimalistas como el de la Concertación en Chile, o a las alianzas conservadoras y de prácticas autoritarias como las del Frente Sandinista de Nicaragua. Estos agrupamientos no contribuyen a profundizar el debate sobre alternativas emancipadoras y pueden constituir un obstáculo para el desarrollo del pensamiento crítico al no diferenciar políticas clientelares, autoritarias y conservadoras de aquellas que ensayan y apuestan a generar avances democráticos y de protagonismo social” Cfr. Idem.

<sup>11</sup> En el caso de Ecuador hubo una ruptura entre la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y el presidente Correa, la CONAIE en diversos comunicados manifestó “En el Gobierno de Rafael Correa se imponen leyes favorables a la minería en territorios indígenas, desconociendo y violando flagrantemente y de forma reiterada el derecho a la consulta” Cfr. <http://www.conaie.org/>

<sup>12</sup> “Hay tensión entre la explotación de recursos naturales y el respeto por los derechos de la tierra de los indígenas. No sólo en lo que respecta a Tipnis, sino con todo lo demás, particularmente en la zona en la que se encuentran las tierras bajas en las que están las reservas de gas y petróleo”, explica John Crabtree, académico y autor de “Bolivia: proceso de cambio”, Disponible en: [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/10/141009\\_bolivia\\_elecciones\\_aimaras\\_identidad\\_indigena](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/10/141009_bolivia_elecciones_aimaras_identidad_indigena)

<sup>13</sup> Si bien “la declaración sobre el Derecho al Desarrollo define el derecho al desarrollo como un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que pueda realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él” (Anaya, 2005) Existen diversas discusiones que se han dado en torno a la conceptualización, pertinencia y legitimidad del derecho al desarrollo. Debido a la complejidad del tema en sí mismo, solamente haré mención a las dificultades que plantea la conceptualización del desarrollo como un derecho, como diría Quijano, desde la perspectiva de la “azarosa biografía en América Latina”(…) Desde la Segunda Guerra Mundial ha cambiado muchas veces de identidad y de apellido, tironeado entre un consistente reduccionismo economicista y los insistentes reclamos de todas las otras dimensiones de la existencia social. Es decir, entre muy diferentes intereses de poder”. Cfr. Quijano, Aníbal, “Los Fantasmas del Desarrollo, Disponible en [http://www.cesla.uw.edu.pl/www/images/stories/wydawnictwo/czasopisma/Revista/Revista\\_1\\_quijano.pdf](http://www.cesla.uw.edu.pl/www/images/stories/wydawnictwo/czasopisma/Revista/Revista_1_quijano.pdf)

<sup>14</sup> En el caso de los gobiernos denominados “progresistas” algunos autores (Eduardo Gudynas (2011)) denominan neo extractivismo, para señalar las particularidades del modelo extractivista exportador que se desenvuelve bajo estos gobiernos en la región.

*hegemónica que vincula el crecimiento de los países a sus posibles niveles de justicia social*<sup>15</sup>.

Los mecanismos empleados para tales fines han generado una fuerte tensión al interior de los países americanos que tienen poblaciones indígenas. La conceptualización de la autonomía y la soberanía de los Estados ha supuesto ciertas resistencias respecto al establecimiento de mecanismos para la protección de los derechos en consonancia a las obligaciones contraídas internacionalmente y la definición de las acciones y políticas de desarrollo. En este contexto, también es necesario mencionar que si bien por mucho tiempo el Estado fue el principal represor y violador de los derechos fundamentales de estas comunidades, ahora también algunas corporaciones, como agentes del modelo económico existente en su afán de privatizar las ganancias y socializar las pérdidas, se han constituido como grandes violadoras y perseguidoras de líderes y comunidades indígenas, sin que existan mecanismos eficaces de control y supervisión que vayan más allá de las propias esferas nacionales de protección.

Adicionalmente a ello, los escenarios de autoritarismo, que prevalecen en la región, han ocasionado que no existan respuestas institucionales locales ante este tipo de arbitrariedades y abusos, por lo que desde los movimientos sociales y organizaciones defensoras de derechos humanos se han emprendido acciones a nivel internacional, especialmente en el ámbito regional, mediante la habilitación de los mecanismos de protección del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En esta tesitura el propósito del presente capítulo será dar cuenta brevemente del contexto internacional en materia de protección de los pueblos indígenas, especialmente respecto a los avances existentes, considerando el papel que juega el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y la jurisprudencia interamericana como estándares de protección de suma transcendencia en la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas. Por otro lado, se analizarán las continuidades y rupturas de los patrones estructurales de violación de derechos fundamentales de los pueblos indígenas, desde la óptica de las violaciones endémicas de estas comunidades y de los nuevos paradigmas de vulneración de derechos que interpelan los avances hasta hoy alcanzados por los movimientos sociales.

---

<sup>15</sup> Quijano, Op. Cit.

- a. Contexto internacional y avances regionales en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

A fin de hacer una aproximación al contexto internacional y los avances regionales en relación a la protección jurídica de los pueblos indígenas, es importante hacer mención de las dificultades históricas que han existido para el reconocimiento de los derechos fundamentales de estas comunidades debido, entre otros factores, a la existencia de un modelo hegemónico y eurocéntrico del Derecho.

Tal como lo señala James Anaya *“los pueblos, naciones, comunidades indígenas constituyen grupos culturalmente diferenciados, enclavados dentro de sociedades producto del imperialismo, la conquista y la colonización”*<sup>16</sup>. Durante la mayoría de dichos procesos históricos el derecho internacional no sólo no se preocupó por la protección de los derechos fundamentales que fueron vulnerados sino que fue utilizado como un instrumento legitimador de los más cruentos y aberrantes atropellos<sup>17</sup>.

En este sentido, al referirnos a la protección de los pueblos indígenas en el ámbito internacional resulta fundamental hacer mención que si bien *“en el pasado (fue) un instrumento del colonialismo hoy el derecho internacional juega un rol muy importante como fuente de apoyo a las reivindicaciones de los pueblos indígenas”*<sup>18</sup> aunado a que hoy se advierte en sus postulados *“una actitud más universalista hacia los estados; el derecho internacional ha comenzado a interesarse por actores y por perspectivas no estatales”*<sup>19</sup>.

Es por ello que es posible analizar los importantes cambios que han existido en relación al aumento generalizado en las últimas décadas del activismo de los derechos de los pueblos indígenas, en los que los propios pueblos han movilizadado la agenda de reivindicaciones, convirtiéndose *“de hecho en participantes de un amplio diálogo multilateral que incluye también a estados, organizaciones no gubernamentales (ONG) y expertos independientes”*<sup>20</sup>.

En esta tesitura, tal como lo señala Rachel Sieder:

---

<sup>16</sup> Anaya, James, Op. Cit, p. 24.

<sup>17</sup> “Relecciones, del Estado, de los indios y del derecho de la guerra” da cuenta de ello. De Vitoria señala “la licitud de la ocupación bélica preventiva para asegurar la predicación evangélica y después de esto sojuzgar a los indios, siervos por naturaleza de acuerdo con la teoría aristotélica” De Vitoria, Francisco, “Relecciones, del Estado, de los indios y del derecho de la guerra”, Editorial Porrúa, Tercera edición, México, 2000.

<sup>18</sup> Anaya, James, Op. Cit, p. 24.

<sup>19</sup> Sieder, Rachel, “Pueblos indígenas y derecho(s) en América Latina” en “El derecho en América Latina: Un mapa jurídico de pensamiento jurídico del siglo XXI”, Coordinador César Rodríguez Garavito, Siglo XXI Editores, p.p 303-322, Buenos Aires, 2011.

<sup>20</sup> Idem

*“Los defensores de los pueblos indígenas reivindican una historia en la que la “soberanía” original de las comunidades indígenas sobre determinados territorios les fue arrebatada o cercenada de forma ilegítima (...) la aceptación de los derechos humanos por parte del derecho internacional genera un discurso alternativo al discurso estatocéntrico de la soberanía histórica, y este discurso ha logrado resultados concretos para los pueblos indígenas dentro del sistema internacional”<sup>21</sup>.*

Este proceso de visibilización de las luchas de los pueblos indígenas comenzó *“a partir de la década de los años sesenta sobre sus demandas de supervivencia como comunidades diferenciadas por una cultura, instituciones políticas y títulos históricos sobre la tierra”<sup>22</sup>*. Siendo uno de los primeros intentos de reconocimiento en el campo del derecho internacional el Convenio 107 de la OIT de 1957 y la Recomendación 104 del mismo año.

Sin embargo es importante hacer notar que si bien el Convenio 107 fue uno de los primeros intentos en reconocer la protección de los pueblos indígenas *“al identificar a los miembros de los grupos indígenas como individuos necesitados de especiales medidas para la protección de sus derechos humanos”*, este Convenio *“refleja las premisas del asimilacionismo en vigor entre los elementos políticos dominantes en los círculos nacionales e internacionales en el momento de la adopción.”<sup>23</sup>*

Las dificultades y errores de conceptualización de dicho instrumento hicieron necesaria una detallada revisión y replanteamiento de su contenido, dando lugar a la creación en 1989 del Convenio 169, instrumento que ha aportado importantes modificaciones a las conceptualizaciones establecidas en el convenio anterior, representando *“un cambio significativo en la política de la comunidad mundial respecto a la filosofía de la integración y asimilación que subyacía al anterior Convenio”<sup>24</sup>*, constituyéndose así como el estándar mínimo para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas .

---

<sup>21</sup> Idem

<sup>22</sup> Anaya, Op. Cit. p. 92

<sup>23</sup> “El sistema de valores que promovió la emancipación de los territorios coloniales durante la primera parte del siglo XX promovió al mismo tiempo la asimilación de los individuos pertenecientes a grupos culturales diferenciados en los sistemas políticos y sociales en que están incluidos. La asimilación y los derechos de plena ciudadanía fueron utilizados para atraer al redil del autogobierno a los grupos indígenas que habitaban en países independientes o recientemente independizados (...). El Convenio 107 estaba marcado por una clara ideología y sesgo integracionista, inclinación que se reflejó en las políticas de algunos países latinoamericanos hacia sus poblaciones indígenas, como México y Perú, entre las décadas de 1930 y 1970.” Idem.

<sup>24</sup> Idem

Por otro lado, otro instrumento de relevancia es la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas”, considerada “el instrumento internacional más completo e integrado sobre los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas”<sup>25</sup>. Fue aprobada por la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2007 y recientemente ha empezado a ser incorporada en jurisprudencia nacional y regional. Entre los aspectos que contempla dicha Declaración que se consideran más relevantes encontramos el concepto de autodeterminación, la participación categorizada según normas del derecho propio, consultas de buena fe con la figura de “consentimiento libre previo e informado”<sup>26</sup>, derechos a la tierra<sup>27</sup>, derechos de propiedad intelectual<sup>28</sup> y derecho al desarrollo<sup>29</sup>.

Si bien tanto el Convenio como la Declaración promovieron una importante reforma en relación a las dimensiones del reconocimiento de los derechos indígenas, el contenido de dichos instrumentos sigue siendo cuestionado por algunos estados, que consideran que los conceptos de autodeterminación y los requisitos de las consultas suponen ciertas dificultades en la aplicación y armonización con el marco jurídico de sus respectivos países, dejando de manifiesto que si bien ha existido un intento por ampliar el catálogo de derechos de los pueblos indígenas, aún continua existiendo por

---

<sup>25</sup> Idem

<sup>26</sup> “Artículo 19.- Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado” Cfr. “Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas” disponible en [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)

<sup>27</sup> “Artículo 26.- 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido. 2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma. 3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate” Cfr. Idem.

<sup>28</sup> “Artículo 31. 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas. También tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su propiedad intelectual de dicho patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales. 2. Conjuntamente con los pueblos indígenas, los Estados adoptarán medidas eficaces para reconocer y proteger el ejercicio de estos derechos” Cfr. Idem.

<sup>29</sup> “Artículo 32. 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos” Cfr. Idem.

2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

3. Los Estados proveerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por cualquiera de esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual”. Cfr. Idem.

parte de algunos Estados falta de disposición para comprometerse con nuevas formas de reconocimiento en relación a la autonomía y a los derechos de propiedad de los pueblos, en especial cuando se trata de aspectos que implican democratizar ciertos procesos e incluir activamente a las comunidades indígenas en la definición de determinadas agendas políticas.

- b. El papel del sistema interamericano de derechos humanos en la defensa de los pueblos indígenas: los mecanismos de protección en el contexto regional.

A fin de aportar elementos para el entendimiento de los procesos en torno al reconocimiento y defensa de los derechos indígenas en América Latina, resulta pertinente tomar en consideración que es una región caracterizada por una *“alta porosidad de las normas e instituciones de derechos humanos”*<sup>30</sup>. Sieder se refiere a diversos factores históricos que determinan dicha porosidad como *“la sostenida circulación de ideas de ciudadanía y de derechos, el papel que ha desempeñado el derecho en la conformación del Estado-Nación y sus diversos imaginarios”* pasando por *“factores como la fuerza y la transregionalización de los movimientos sociales latinoamericanos, específicamente los movimientos de derechos humanos”*<sup>31</sup>.

Aunado a lo anterior, en los últimos años, en materia de reconocimiento y protección de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, nuestro continente ha atravesado nuevos escenarios sociopolíticos caracterizados por una mayor apertura democrática y por el reconocimiento constitucional, en el caso de Ecuador y Bolivia, del carácter pluricultural y pluriétnico de su población<sup>32</sup>. Si bien este proceso ha logrado posicionar a América Latina a la cabeza a nivel mundial, *“en el plano de los cambios normativos, en el reconocimiento legal de los derechos indígenas”*<sup>33</sup> estos avances demandan nuevos escenarios de exigibilidad en caso de vulneración, mecanismos todavía débiles e incipientes en muchos países de la región.

---

<sup>30</sup> Rodríguez Piñero, (2007:185), citado por Sieder, Op. Cit. p. 306.

<sup>31</sup> Sikkink, 2005, citado por Idem, p. 306.

<sup>32</sup> “Diversos autores han hecho alusión a esta tendencia en –por ahora– siete países latinoamericanos, cuyas Constituciones reconocen la diversidad cultural y étnica de sus estados, así como los derechos indígenas específicos (Assies, Van der Haar y Hoekema (1999), Gregor Barié (2002), Van Cott (2003), entre otros. Sin embargo, esta nueva tendencia positiva se vio acompañada por una tendencia mundial negativa de políticas neoliberales, con un Estado fuertemente reducido y de transferencia de las responsabilidades públicas a las propias organizaciones indígenas o a organizaciones no gubernamentales. La promulgación de leyes y artículos constitucionales sobre el reconocimiento de los derechos indígenas tuvo mayor éxito allí donde los movimientos indígenas lograron vincular sus demandas con los intereses de las elites nacionales y forjar alianzas, de modo que determinados candidatos a la presidencia, congresistas u otros representantes del gobierno se convirtieron en sus aliados y voceros (Van Cott 200 06)” Cfr. Idem.

<sup>33</sup> Idem, p. 306

Es por ello, que a fin de fortalecer los procesos locales de institucionalidad y protección de derechos humanos en cada uno de los estados americanos el SIDH, como se mencionó anteriormente, se ha consolidado como un espacio estratégico de defensa y promoción de derechos. En particular, en los últimos años, en relación a la defensa de los pueblos indígenas, desde los mandatos y prerrogativas de los dos órganos del SIDH se ha mostrado un particular interés ya que ha participado activamente en la generación de espacios de discusión, incidencia política y jurisprudencia internacional.

Desde sus funciones, tanto políticas como cuasi-judiciales, la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en esta materia se ha visto reflejada en distintas acciones<sup>34</sup>.

Como parte de sus funciones políticas ha realizado visitas y ha presentado informes generales y especiales relacionados a esta materia. Al respecto es importante mencionar que a partir “*de sus informes sobre Colombia y Guatemala de 1993, la CIDH inició la práctica sistemática de incluir una consideración específica sobre la situación de los pueblos indígenas en sus informes sobre países*”<sup>35</sup>, mecanismo que permite visibilizar y actualizar regionalmente el conocimiento de la situación de los pueblos indígenas en la región.

Otros documentos de relevancia elaborados por la CIDH sobre el tema son la “*Resolución sobre protección especial a las poblaciones indígenas*” de 1972<sup>36</sup> y el documento sobre “*Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*” de 2009.

También tras la creación de la Relatoría Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 1990, “*con el objeto de brindar atención a los pueblos indígenas de América, que se encuentran especialmente expuestos a violaciones de derechos humanos por su situación de vulnerabilidad, así como de fortalecer, impulsar y*

---

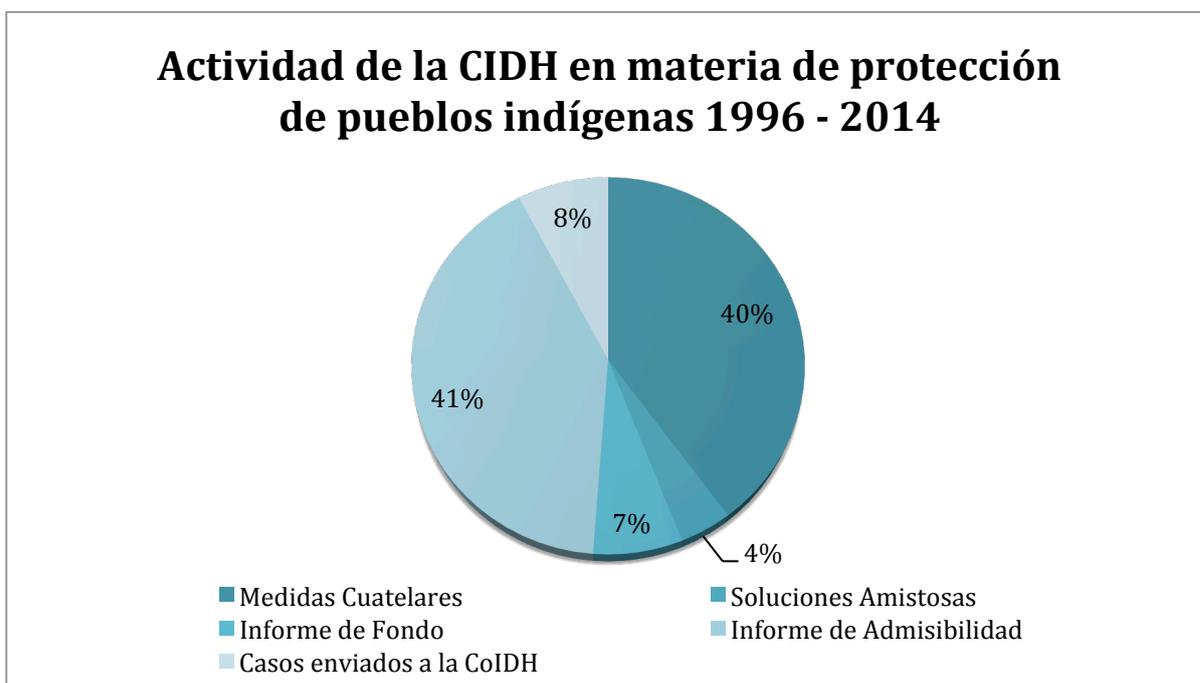
<sup>34</sup> Las funciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) pueden categorizarse en políticas y cuasi-judiciales. La dimensión política se refiere a aquellas atribuciones basadas en el uso de herramientas y mecanismos de negociación y presión internacional para la protección de los derechos humanos. La dimensión cuasi-judicial se refiere al tratamiento de casos contenciosos o peticiones individuales.

<sup>35</sup> Sieder, Op, Cit.

<sup>36</sup> Ver Resolución sobre protección especial a las poblaciones indígenas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 28 de diciembre de 1972, Doc. OEA/ Ser. P. AG/Doc 305/73 rev. 1 pp 90-91 así como el trabajo realizado por las Relatorías Especiales. “*La Comisión empezó a mostrar un interés particular por los derechos humanos de los pueblos indígenas en 1972, cuando adoptó una resolución donde se concluía que, “por razones históricas y de debido a principios morales y humanitarios, la protección a los pueblos indígenas constituye un compromiso sagrado de los estados”*” Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/mandato/funciones.asp>

sistematizar el trabajo de la propia Comisión Interamericana(..)<sup>37</sup> ha sido posible dar continuidad a la vigilancia, monitoreo e incidencia política en materia de promoción y defensa de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas.

Desde el ámbito de las atribuciones que tiene la CIDH que incluye competencias cuasi judiciales<sup>38</sup>, resulta pertinente considerar, que de acuerdo a la información proporcionada por la propia Comisión sobre su actividad en materia de pueblos indígenas, se han otorgado desde 1996 al 2014, 67 medidas cautelares a pueblos y líderes indígenas, se han presentado 69 informes de admisibilidad, 12 informes de fondo, se han logrado 7 soluciones amistosas y 13 casos han sido enviados a la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>39</sup>. De acuerdo a los datos proporcionados es posible representar la actividad de la CIDH en materia de Derechos de los pueblos indígenas entre 1996 y 2014, de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración propia con datos de la CIDH.

Es claro que estos números no son representativos del total de las violaciones de los derechos de los pueblos indígenas existentes en el continente, sin embargo si consideramos el impacto simbólico que han tenido esos casos paradigmáticos -a pesar de la limitaciones de la propia Comisión en cuanto a recursos materiales y

<sup>37</sup> Idem

<sup>38</sup> La dimensión judicial se refiere al tratamiento de casos contenciosos o peticiones individuales. Recibe peticiones -de cualquier persona, grupo de personas u organizaciones no gubernamentales- con relación a violaciones sobre derechos, conforme a los procedimientos establecidos por la Convención Americana, el Estatuto y el Reglamento de la Comisión.

<sup>39</sup> Disponible en [www.oas.org/es/cidh](http://www.oas.org/es/cidh)

humanos- podemos afirmar que gracias a este sistema de protección ha sido posible establecer puntos de referencia y marcos de entendimiento en el ámbito internacional de una gran trascendencia.

Respecto al rol que ha jugado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el juzgamiento de las violaciones de derechos de las comunidades indígenas, ha sido importante la jurisprudencia interamericana constituida, consolidándose por el carácter de sus decisiones como “una de las Cortes más garantistas de derechos del mundo”<sup>40</sup> existiendo en materia de pueblos indígenas desde 1991 a la fecha 31 sentencias, mismas que constituyen una importante contribución en la producción de conocimiento, antecedentes jurisprudenciales en la materia y sobre las obligaciones de los Estados<sup>41</sup>.

En este sentido, si bien es indudable que “los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte sobre los derechos humanos constituyen un factor que influye sobre la jurisprudencia y la cultura legal de distintos países de la región”<sup>42</sup> resulta indispensable seguir trabajando en los mecanismos necesarios para poder garantizar el cumplimiento de este sistema de protección de las víctimas de violaciones de derechos humanos en nuestro continente. Justamente porque *“las decisiones de la Corte, si bien sentaron precedentes jurídicos importantes no han sido acatadas en la práctica por los gobiernos en la mayoría de los casos”*<sup>43</sup>.

Por otro lado, otro de los aspectos que es necesario resaltar sobre el papel que ha desempeñado el sistema interamericano en esta materia es la vinculación sinérgica entre diversos actores, debido a que, tal como lo señala Rachel Sieder *“la relevancia del sistema interamericano en esta materia se debe a la larga trayectoria de interacción entre las organizaciones civiles y de derechos humanos y los órganos del sistema interamericano.”*<sup>44</sup>

Más adelante profundizaremos sobre esta relación sinérgica generada en torno al activismo global (y regional) de derechos humanos y el proceso de consolidación y

---

<sup>40</sup> Cfr. Sieder, op.cit.

<sup>41</sup> Por ejemplo en el caso de *AwasTingui vs el Estado de Nicaragua*, la sentencia de la Corte Interamericana de agosto de 2001” desarrolló una “interpretación evolutiva” del artículo 21 de la Convención Americana, que consagraba del derecho de propiedad, para amparar el derecho de la propiedad comunal de los pueblos indígenas basado en sus propias formas de derecho (Anaya y Crider , 1996), Idem.

<sup>42</sup> Ibidem, p.306.

<sup>43</sup> Ibidem, 308-309

<sup>44</sup> Idem

producción de estándares globales en relación a la protección de derechos de los pueblos indígenas.

- c. Continuidades y rupturas de los patrones estructurales de violación de derechos fundamentales de los pueblos indígenas.

A pesar de los avances que se han alcanzado en términos de reconocimiento de derechos<sup>45</sup> continúan existiendo patrones estructurales de violencia y discriminación que afectan severamente su acceso y ejercicio.

Para efectos del presente a fin de poder crear un marco conceptual a través del cual sea posible analizar, bajo criterios específicos, los casos objeto de este estudio, consideramos que la violencia, desigualdad y la discriminación estructural a los que se enfrentan actualmente los pueblos indígenas pueden analizarse desde las siguientes perspectivas:

- a. Casos sobre patrones estructurales de subordinación. Casos que se deben a la discriminación endémica de estas poblaciones a partir de los procesos de colonización de los cuales fueron parte lo pueblos originarios, que incluye casos de desigualdad formal y material. Estos patrones estructurales de subordinación se manifiestan a través de la desigualdad en la que viven, (en términos de acceso a oportunidades y satisfacción de derechos económicos y sociales) así como aquellos que tienen que ver con el racismo, la discriminación de la cual son objeto por su pertenencia étnica y el reconocimiento desigual de derechos ante la ley. Ante estos escenarios existen expresiones de discriminación que se manifiestan mediante el aislamiento de estas comunidades, la persecución, el aniquilamiento o la militarización para dividir a los grupos organizados. Estos patrones son considerados como una continuidad de los procesos históricos y endémicos de subordinación que sobreviven desde la colonización de “América”<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Como por ejemplo “en los últimos veinte años, a través de innovaciones legales sin precedentes en el ámbito internacional, continental y nacional” que han reconocido a los pueblos indígenas como “sujetos colectivos de derechos”; es decir, “como colectivos específicos con derechos diferenciados respecto del resto de la ciudadanía”. Idem.

<sup>46</sup> De acuerdo a lo señalado por Walter Mignolo “<<América>> nunca fue un continente que hubiese que descubrir sino una invención forjada durante el proceso de la historia colonial europea y la consolidación y expansión de las ideas e instituciones occidentales (...) El territorio existía y los pobladores también, por supuesto, pero ellos daban su propio nombre al lugar donde vivían: Tawantinsuyu a la región andina, Anáhuac a lo que en la actualidad es el valle de México y Abya-Yala a la región que hoy en día ocupa Panamá.” Cfr. Mignolo, W “La idea de América Latina” La herida colonial y la opción decolonial, p. 28, Ed. Gedisa, 2005.

- b. Casos sobre desigualdad estructural por “acumulación por desposesión” (Conflictos territoriales en el marco de tensiones derivadas por la implantación de modelos de desarrollo basados en lógicas extractivistas). Patrones de desigualdad originados por los conflictos sociales de los últimos años alrededor de los bienes comunes de la naturaleza, en procesos en los que participan grandes empresas transnacionales como consecuencia de “un proceso combinado de desindustrialización y reprimarización de la estructura económica y de recolonización, revitalización de las economías de enclave y nueva dependencia”<sup>47</sup> mismo que se encuentra en íntima relación con la “fase neoliberal capitalista actual, y sus características y consecuencias sobre el Tercer Mundo”<sup>48</sup>.

Si bien consideramos que hay casos que pueden ser analizados desde los dos tipos de casos de desigualdad estructural, considerando que no es conveniente una mirada reduccionista en problemáticas de tanta complejidad, para efectos del presente análisis consideramos que serán de utilidad para clasificar los motivos que originan la solicitud de medidas cautelares por parte de comunidades, líderes indígenas y organizaciones ante el SIDH en los casos en los que ahondaremos en el capítulo IV. Más adelante valoraremos si con estos elementos es posible identificar sí en los últimos años han aumentado los casos de violación de derechos humanos enmarcados en el tipo descrito en el inciso “b” antes descrito, o sí ha permanecido la violencia endémica marcando las relaciones de poder y adecuándose a coyunturas emergentes.

---

<sup>47</sup> Seone, José, Op. Cit.

<sup>48</sup> Idem

*“Las providencias cautelares representa una conciliación entre las dos exigencias, frecuentemente opuestas, de la justicia: la de la celeridad y la de la ponderación; entre hacerlas cosas pronto pero mal, y hacerlas bien pero tarde, las providencias cautelares tienden, ante todo, a hacerlas pronto, dejando que el problema de bien o mal, esto es, de la justicia intrínseca de la providencia, se resuelva más tarde, con la necesaria ponderación en las reposadas formas del proceso”*

*Piero Calamandrei*

## CAPÍTULO II

### ASPECTOS CLAVE PARA ENTENDER LAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS.

En los últimos años el Sistema Interamericano de Derechos Humanos atravesó un proceso de reforma motivado, entre otras razones, por el cuestionamiento realizado por varios Estados sobre las funciones y competencias de sus órganos y la necesidad de fortalecer la institucionalidad regional en materia de protección de los derechos humanos.

En este marco de discusión, y respecto a las atribuciones de la CIDH, la legitimidad y viabilidad de las MC fueron colocadas en el centro de los debates y desencadenaron un proceso de discusión que se desarrolló desde julio de 2011 hasta agosto de 2013. En este sentido, es importante mencionar que las medidas adoptadas en el marco de este proceso estuvieron relacionadas particularmente a las atribuciones de la CIDH.

Es por ello, que para estudiar el alcance de las medidas cautelares otorgadas por la CIDH resulta imprescindible detenernos a observar en la lente a través de la cual fue objeto de análisis y discusión, en lo general el funcionamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y en particular la propia CIDH y sus distintas atribuciones, incluyendo el otorgamiento de medidas cautelares.

En este sentido, el objetivo del presente capítulo será hacer un análisis de las medidas cautelares desde dos escenarios, en un primero momento una revisión desde una dimensión política mediante el análisis del lugar que ocuparon, en tanto medidas urgentes de protección, las medidas cautelares en las discusiones del fortalecimiento del sistema interamericano, haciendo una breve revisión de algunos elementos del polémico debate en torno a la decisión de la CIDH de otorgar medidas cautelares a comunidades indígenas *de la cuenca del Río Xingu<sup>49</sup>, en Pará, Brasil*; los impactos que generaron en torno a las atribuciones que tiene la CIDH y el alcance que esto tuvo en la debida comprensión y cumplimiento de las obligaciones de los Estados como estados miembros de la OEA y como parte de la Convención Americana. Haremos un breve repaso del proceso de fortalecimiento del SIDH iniciado en 2011,

---

<sup>49</sup> Ver MC 382/10 - Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingu, Pará, Brasil, disponible en [www.cidh.oas.org](http://www.cidh.oas.org)

analizando los balances hechos por diversos actores tras su “culminación” en agosto de 2013.

Más adelante se realizará una aproximación estrictamente jurídica respecto a la naturaleza de las medidas cautelares, su competencia, procedencia (sentido de urgencia- irreparabilidad de los daños), su tramitación y procedimiento; los alcances y repercusiones que tiene su otorgamiento en la protección de los derechos humanos de los líderes y comunidades indígenas que solicitan su otorgamiento y los mecanismos existentes para monitorear su efectividad. Tomando en consideración los contextos que habilitan situaciones de urgencia descritos en el capítulo anterior analizaremos el impacto del proceso de fortalecimiento en la institucionalidad de las cautelares, más concretamente en relación a los casos en los que las comunidades indígenas solicitan este tipo de medidas de protección.

Esta propuesta de análisis se justifica en que la comprensión técnica de los alcances de las medidas cautelares, mediante la interpretación normativa, ha pasado por un delicado debate político que produjo un ríspido escenario en la diplomacia internacional de los derechos humanos y que merece ser analizada a fin de evaluar las posibles repercusiones de estas discusiones y las nuevas perspectivas que generaron entre los usuarios del sistema, especialmente en la vida de las víctimas de violaciones de derechos humanos que se han acogido o se acogen a su protección.

a. Discusiones en torno al fortalecimiento del Sistema Interamericano: consideraciones acerca de las medidas cautelares.

Los espacios formales de discusión en torno a la crisis del sistema interamericano de derechos humanos, se desarrollaron en el seno de la OEA y la CIDH, y dieron lugar a un proceso de fortalecimiento, que justificó su existencia en la necesidad de mejorar la institucionalidad del Sistema a fin de poder dar respuestas a las dificultades que se habían planteado en diversas ocasiones en torno al funcionamiento, fundamentación y lógicas de abordaje de temas como las medidas de protección otorgadas por los órganos del sistema, el sistema de peticiones y casos; el monitoreo de la situación de los derechos humanos en la región, la promoción y la universalidad.

Las discusiones que se dieron en torno a esta situación obedecen a un panorama complejo y multifactorial en la que podemos identificar por un lado una transformación muy importante en el mapa político latinoamericano, que involucra las luchas y

propuestas de emancipación de algunos “gobiernos progresistas”, las disputas en torno a la alegada soberanía de los Estados en cuanto a la protección de los derechos humanos, el fortalecimiento de instancias de integración subregional, la falta de credibilidad en la Organización de Estados Americanos (OEA), entre otros.

La discusión del tratamiento de las violaciones de derechos humanos en los contextos democráticos de la región, entre otros aspectos, han propiciado en las argumentaciones y posturas políticas respecto a la institucionalidad de la protección de los derechos humanos “(...) *la incorporación irreflexiva (...) de nociones sobre autonomía política inspiradas en el funcionamiento institucional de las democracias desarrolladas- que no dan cuenta de los problemas concretos de exclusión y limitación de los espacios de deliberación democrática en los países latinoamericanos, en especial de la situación de exclusión y discriminación estructural de grupos sociales relevantes- así como el déficit de los sistemas de justicia en tanto mecanismos de garantía de derechos constitucionales*”<sup>50</sup>.

Esta lectura que hace V. Abramovich, esta relacionada a su vez con el propio proceso histórico del SIDH y de los desafíos respecto a la atención de problemáticas estructurales en la región, planteando interpretaciones que permitan ampliar el ámbito de involucramiento por parte del SIDH “*en temáticas sociales a partir de una reinterpretación del alcance de los derechos civiles y políticos establecidos en la Convención Americana*”<sup>51</sup>.

Esto se explica debido a la forma en la que el SIDH ha ido adaptándose y atendiendo las problemáticas coyunturales de la región: “*así como en el tiempo de las dictaduras y el terrorismo de estado, el SIDH había observado la situación de determinadas víctimas, la ejecución y la desaparición de determinadas personas, en función del contexto de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, en la actualidad, en numerosas situaciones, ha procurado abrir el foco para enmarcar hechos particulares en patrones estructurales de discriminación y violencia contra grupos o sectores sociales determinados*”<sup>52</sup>.

A pesar de este proceso de acumulación en materia de protección interamericana, prevalecen fuertes resistencias frente al papel que desempeña actualmente el Sistema

---

<sup>50</sup> Abramovich, Víctor, “Autonomía y subsidiariedad: el Sistema Interamericano de Derechos Humanos frente a los sistemas de justicia nacionales” en “El derecho en América Latina: Un mapa jurídico de pensamiento jurídico del siglo XXI”, coordinador Rodríguez Garavito, Siglo XXI Editores, Op. Cit, p.p. 211-230.

<sup>51</sup> Idem

<sup>52</sup> Idem

Interamericano en la defensa de derechos fundamentales del continente. Podemos visibilizar que los estados que no ofrecen garantías efectivas para la protección de bienes jurídicos fundamentales y por tanto adolecen de sustento en su propia legitimidad estatal<sup>53</sup> rehúyen de la posibilidad de que el incumplimiento de sus obligaciones sea evaluado desde los estándares de protección internacionales.

#### i. Las medidas cautelares en el centro de los debates

Los órganos del Sistema Interamericano prevén la existencia de mecanismos de protección en casos de gravedad y urgencia para evitar daños irreparables a las personas. Dichos mecanismos de protección son las medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y las medidas provisionales que son otorgadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH).

Ambas medidas constituyen medidas de protección, providencias judiciales, que buscan evitar daños irreparables como se apuntó anteriormente; la diferencia entonces radica en los momentos procesales previstos para su solicitud, el órgano del cual emanan y por tanto el fundamento normativo de su naturaleza jurídica.

Antes de precisar con detalle los aspectos jurídicos básicos de las medidas cautelares será necesario remitirnos al proceso de discusión suscitado entre el 2011 y 2013. Lo anterior debido a que este proceso desencadenó una reforma del reglamento de la Comisión aprobado en 2009, y específicamente la modificación del artículo 25, artículo en el cual se especifica la oportunidad procesal para solicitar las MC, su fundamento, la procedencia y la forma de tramitación.

##### a. El caso Belo Monte

En abril de 2011 la CIDH otorgó medidas cautelares *“a favor de los miembros de las comunidades indígenas de la cuenca del Río Xingu en Pará, Brasil: Arara de la Volta Grande do Xingu; Juruna de Paquiçamba; Juruna del “Kilómetro 17”; Xikrin de Trincheira Bacajá; Asurini de Koatinemo; Kararaô y Kayapó de la tierra indígena Kararaô; Parakanã de Apyterewa; Araweté del Igarapépixuna; Arara de la tierra*

---

<sup>53</sup> “El Estado constitucional y democrático se distingue de otras formas de organización sociopolíticas precisamente por el reconocimiento formal de los derechos fundamentales y su garantía práctica”, Cfr. Carbonell, M. y Salazar, P., “La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma” Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/2.pdf>

*indígena Arara; Arara de Cachoeira Seca; y las comunidades indígenas en aislamiento voluntario de la cuenca del Xingu*<sup>54</sup>.

Debido a que dichas medidas implicaban una solicitud expresa por parte de la CIDH al Gobierno de Brasil para suspender inmediatamente el proceso de “*licencia del proyecto de la Planta Hidroeléctrica Belo Monte*<sup>55</sup> e impedir la realización de cualquier obra material de ejecución” y la realización de otras condiciones mínimas establecidas por la CIDH<sup>56</sup>. La solicitud generó en el gobierno brasileño una reacción de rechazo y la adopción de una actitud desproporcionada, que se “*agravó con las declaraciones públicas del (entonces) Secretario General de la OEA en la que aseveraba que las medidas cautelares de la CIDH no eran de cumplimiento obligatorio*”<sup>57</sup> y “*dió a entender que las violaciones de derechos a los pueblos indígenas no tienen la misma importancia que otras violaciones, como la tortura o las desapariciones forzadas*”<sup>58</sup>.

Por parte del gobierno de Brasil la respuesta fue rechazar la naturaleza jurídica de las medidas cautelares debido a su carácter reglamentario, es decir por no estar reconocidas dentro del catálogo de atribuciones que la CIDH tiene reconocidas en la Convención Americana de Derechos Humanos. Adicionalmente a ello “*retiró a su Embajador ante la OEA, a su candidato a integrar la CIDH y no pagó su cuota anual hasta enero de 2012 (...)*”<sup>59</sup>

Ante estas situaciones, en junio de 2011 el Consejo Permanente de la OEA impulsó la creación de un grupo de trabajo ad hoc denominado “*Grupo de Trabajo Especial de*

---

<sup>54</sup> *La solicitud de medida cautelar alega que la vida e integridad personal de los beneficiarios estaría en riesgo por el impacto de la construcción de la usina hidroeléctrica Belo Monte.*

<sup>55</sup> “La CIDH suspendió la construcción de la tercera represa más grande del mundo, proyectada en Brasil. Se trata de la *Represa Hidroeléctrica Belo Monte*, que implica la destrucción e inundación de 1500 km<sup>2</sup> de tierras, conllevando la destrucción de la flora y la fauna de los que los pobladores indígenas dependen para su subsistencia, el desplazamiento de más de 20.000 indígenas desde sus territorios, y la inmigración de 100.000 personas que constituye una amenaza para los pueblos en aislamiento voluntario, por la introducción de enfermedades y epidemias”. Véase <http://www.territorioindigenaygobernanza.com/represabello.html>

<sup>56</sup> Dichas condiciones establecen: “1) *realizar procesos de consulta, en cumplimiento de las obligaciones internacionales de Brasil, en el sentido de que la consulta sea previa, libre, informada, de buena fe, culturalmente adecuada, y con el objetivo de llegar a un acuerdo, en relación con cada una de las comunidades indígenas afectadas, beneficiarias de las presentes medidas cautelares; (2) garantizar que, en forma previa a la realización de dichos procesos de consulta, para asegurar que la consulta sea informada, las comunidades indígenas beneficiarias tengan acceso a un Estudio de Impacto Social y Ambiental del proyecto, en un formato accesible, incluyendo la traducción a los idiomas indígenas respectivos; (3) adoptar medidas para proteger la vida e integridad personal de los miembros de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario de la cuenca del Xingú, y para prevenir la diseminación de enfermedades y epidemias entre las comunidades indígenas beneficiarias de las medidas cautelares como consecuencia de la construcción de la hidroeléctrica Belo Monte, tanto de aquellas enfermedades derivadas del influjo poblacional masivo a la zona, como de la exacerbación de los vectores de transmisión acuática de enfermedades como la malaria*” Cfr. [www.cidh.oas.org](http://www.cidh.oas.org)

<sup>57</sup> Para mayor información consultese <http://www.observatorio.cl/node/2403>

<sup>58</sup> Idem

<sup>59</sup> VVAA, “Reflexiones en torno al fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos” Aportes DPLF, Número 16, Año 5, marzo de 2012, Disponible en : <http://www.dplf.org/sites/default/files/1332509827.pdf>

*Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*<sup>60</sup>, creado con la finalidad de reformar el sistema -desde la perspectiva de los defensores del SIDH de derechos humanos con la finalidad de debilitarlo-. Dicha iniciativa fue ratificada en junio de 2012 en Cochabamba en la Asamblea General del organismo.

A principios de 2012 el Grupo de Trabajo<sup>61</sup> presentó los resultados del informe, lo que motivó que “la CIDH (decidiera) *iniciar un estudio sobre sus procedimientos y mecanismos a fin de poder responder con mayores herramientas a lo planteado por los Estados*”. Como parte de ese análisis, decidió llevar a cabo *un proceso de consulta amplio*, dicho proceso de participación incluyó la recepción de insumos por parte de usuarios del sistema y la realización de una audiencia pública en marzo de 2012, con la participación de la Coalición Internacional de Organizaciones por los Derechos Humanos en las Américas, en representación de más de 700 organizaciones de numerosos países del continente, también realizó seminarios regionales y encuentros académicos que dieron continuidad a este proceso de discusión.

Entre los materiales que consideramos que es necesario tener en cuenta para el análisis de este proceso se encuentra el “Informe del grupo de trabajo especial de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos” y por parte de la CIDH el “Documento de posición sobre el proceso de fortalecimiento del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos”, documento que en abril de 2012 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) transmitió al Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos.

---

<sup>60</sup> Declaración del Señor Hugo Martínez, Ministro de Relaciones Exteriores de El Salvador y Presidente del Cuadragésimo Primer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, realizada durante la Cuarta Sesión Plenaria, a Continuación de la Presentación del Dr. José De Jesús Orozco, Primer Vicepresidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “La Presidencia sugiere... que encomiende al Consejo Permanente que profundice el proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la Convención Americana de Derechos Humanos y su Estatuto, con miras a lograr el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y presente sus recomendaciones a los Estados Miembros a la brevedad posible”. (AG/INF.478/11), disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp>

<sup>61</sup> Brasil incidió también para que se creara un grupo de trabajo para el fortalecimiento del SIDH que elaboró un “Informe final con recomendaciones para la CIDH y para los Estados”, presentado por el grupo de trabajo en diciembre de 2011 y que fue aprobado por el Consejo Permanente en enero de 2012, incidiendo específicamente para que en la agenda del Grupo de Trabajo se incluyera como asunto prioritario la revisión del mecanismo de medidas cautelares. Estas propuestas tuvieron eco entre varios países de la región en diversas instancias como el seno del grupo, porque “ya para entonces eran varios los Estados que venían planteando desacuerdos con la CIDH respecto de los supuestos bajo los cuales debían ser concedidas estas medidas, en particular cuando estaban dirigidas a proteger derechos colectivos y/o de comunidades. Cfr. Op. cit. VVAA.

El 31 de octubre de 2012, en el marco del 146 Período de Sesiones de la CIDH, se llevaron a cabo las audiencias en las cuales también se recibieron aportes de Estados, organizaciones de la sociedad civil y académicos. El proceso de consulta que se desarrolló del 15 de febrero al 1 de marzo de 2013 sobre la Propuesta de reforma que presentó la CIDH (y finalmente la Asamblea Extraordinaria aprobó el 22 de marzo de 2013) tuvo como resultado la Resolución AG/RES. 1 (XLIV-E/13) “Resultado del Proceso de Reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”<sup>62</sup>.

Sin duda resulta pertinente no perder de vista que este proceso se colocó como un tema prioritario en la agenda de la OEA a raíz de un polémico enfrentamiento y no como resultado de una detenida revisión o profundo estudio sobre las debilidades del Sistema. En esta línea muchas Organizaciones en la región consideran que *“la formación de este Grupo de Trabajo no fue el fruto de un debate o reflexión profunda sobre las tareas que realiza la Comisión Interamericana, sino que en gran parte se gestó tras la polémica desatada en abril de 2011”*<sup>63</sup>.

ii. Alcance del proceso de “fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”

Como resultado de este proceso, fue posible generar un diálogo entre los usuarios del sistema y propiciar en las discusiones el tratamiento de diversos temas que habían sido postergados por mucho tiempo.

A pesar de las dificultades existentes, dicho diálogo trató de ser lo más transversal posible, ampliar las voces y por ende la participación e incidencia por parte de la sociedad civil en la toma de decisiones. Asimismo generó una interesante reacción y acción por parte de las Organizaciones de la Sociedad Civil, centros académicos, víctimas de violaciones de derechos humanos y otros usuarios del sistema, dirigida a evidenciar los intentos por debilitar el sistema.

En el marco de una reunión celebrada en Colombia en 2012 en respuesta al proceso y discusión generada en torno al proceso del SIDH, convocada y dirigida por diversas

---

<sup>62</sup> Para mayor referencia puede consultarse [www.oas.org/es/sre/dai/sociedad\\_civil/Docs/032213/res\\_es.doc](http://www.oas.org/es/sre/dai/sociedad_civil/Docs/032213/res_es.doc)

<sup>63</sup> Véase <https://www.cejil.org/fsi>

organizaciones de la Sociedad Civil en defensa de los derechos humanos, se elaboró la “Declaración de Bogotá”<sup>64</sup>, en la que se estableció la necesidad de desarrollar una agenda específica en defensa del SIDH, que estuviera enmarcada en una campaña denominada “Es Hora de Defender el SIDH”<sup>65</sup>.

Entre los aspectos que dicha declaración recoge, resulta interesante analizar un fragmento que materializa la posición de la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil en relación a este proceso:

*“(…) Los logros del Sistema han sido tangibles: reversión de leyes de amnistía y punto final, abolición en algunos países de prácticas sistemáticas de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, tortura y otros crímenes de lesa humanidad, así como el procesamiento y sanción de algunos de los máximos responsables por estos crímenes. (...) Gracias a estos esfuerzos reconocidos en el mundo, las Américas tienen un marco de protección de los derechos de los pueblos indígenas, mecanismos de protección de las mujeres frente a cualquier forma de violencia y reconocimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes así como de la población carcelaria, grupos LGBTI, personas desplazadas, refugiadas, migrantes, y afrodescendientes, entre otros sectores víctimas de discriminación histórica en las Américas. Por supuesto que las contribuciones que ha efectuado el SIDH son importantes pero insuficientes frente a las realidades del continente (...) América sigue siendo la región más inequitativa (...) existen grandes niveles de exclusión (...) las tasas más altas de homicidios en el mundo; aún persiste un conflicto armado interno en la región que provoca una de las mayores cifras de desplazados internos y emergen otros desafíos a la democracia, la libertad y los derechos humanos. (...) Estas realidades del continente reafirman la plena vigencia de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la necesidad de hacer más eficaz, antes que debilitar, este sistema.”<sup>66</sup>*

Las convicciones vertidas en esta declaración dan cuenta de cómo las organizaciones “cerraron filas” en favor del trabajo de la CIDH y decidieron adoptar todas las medidas necesarias para contribuir técnica y materialmente para evitar cualquier intento que estuviera dirigido a mermar los avances alcanzados a nivel regional en materia de

---

<sup>64</sup> Cfr. “Declaración de Bogotá” [http://www.cedhu.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=172%3Adeclaracion-de-bogota-es-hora-de-defender-el-sistema-interamericano-de-derechos-humanos&Itemid=42](http://www.cedhu.org/index.php?option=com_content&view=article&id=172%3Adeclaracion-de-bogota-es-hora-de-defender-el-sistema-interamericano-de-derechos-humanos&Itemid=42)

<sup>65</sup> Dicha campaña dirigió sus esfuerzos para contrarrestar los intereses de ciertos estados en reducir las funciones y nivel de injerencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; considerando por tanto que el nombre dado al proceso como “fortalecimiento” constituyó un eufemismo de la diplomacia internacional.

<sup>66</sup> Declaración de Bogotá, Op. Cit.

protección de derechos humanos y fortalecer, en sentido estricto, las atribuciones otorgadas hasta el momento.

Asimismo es necesario apuntar que el posicionamiento de la Sociedad Civil se justifica en que en este sector existe una clara conciencia de que *“la mayoría de los países de América Latina aprobaron tratados de derechos humanos y se incorporaron al SIDH en la etapa de transición a la democracia con finalidades diferentes, pero en muchos casos como una suerte de antídoto para evitar el riesgo de regresiones autoritarias atando sus sistemas políticos y legales al “mástil” de la protección internacional*<sup>67</sup>, por lo que se advirtió en dicha coyuntura un gran riesgo en dar marcha atrás al recorrido reivindicativo y emancipatorio de la defensa de los derechos humanos que se ha construido en el continente.

En este sentido, a pesar de que las mismas organizaciones que hace algunos años establecían severas críticas a la actuación de los órganos del Sistema interamericano de derechos humanos, en la coyuntura de este proceso reconocieron el importante papel que ha desempeñado el SIDH, considerando que *“a pesar de que no sea un sistema perfecto es el único que tenemos”*<sup>68</sup>.

En virtud de las recomendaciones hechas por el Grupo de Trabajo, la propia CIDH dió continuidad a esos temas e incorporó en un primer proceso de consulta, mecanismos que facilitarían la recepción del posicionamiento de todos los usuarios del sistema por criterios temáticos. Se establecieron los siguientes ejes:

1. Sistema de Petición Individual;
2. Medidas cautelares;
3. Monitoreo de la situación de países;
4. Promoción y otros aspectos relacionados con el fortalecimiento.

En el proceso hubo dos instancias de recepción de observaciones por parte de la CIDH dando respuesta a las recomendaciones hechas por el Grupo de Trabajo, otras formulaciones por parte de los Estados y también por OSC, instituciones o expertos independientes. Es importante mencionar que si bien se generaron espacios de participación con las Organizaciones siempre se dieron en contextos restrictivos que limitaron los alcances de dicha participación, generando que todos los posibles aportes de las organizaciones de la sociedad civil en virtud de su conocimiento técnico

---

<sup>67</sup> Abramovich, Op cit.

<sup>68</sup> Esta frase ha estado presente en las discusiones internas de organizaciones de la SIDH en las que tuve oportunidad de participar/escuchar tanto presencialmente como via main streaming.

y empírico, no siempre contaran con los espacios necesarios para que pudieran “capitalizarse”.

Es interesante analizar que el Grupo del trabajo dirigió sus recomendaciones casi de manera exclusiva a las atribuciones de la CIDH, con muy pocas recomendaciones para los Estados. Estas observaciones estuvieron presentes en el caso de los aportes de las Organizaciones de la Sociedad Civil que percibieron los mismos criterios.

Para efectos del objeto de estudio del presente trabajo nos detendremos a analizar exclusivamente las discusiones relativas al tema de las medidas cautelares, debido precisamente a la amplitud y complejidad de los otros ejes temáticos analizados durante este proceso.

**iii. Viejas críticas y nuevas propuestas: elementos para analizar las medidas cautelares en el proceso de fortalecimiento del SIDH.**

El proceso denominado de “fortalecimiento del SIDH” permitió profundizar en torno a las herramientas del sistema. Específicamente en el caso de las medidas cautelares, en el marco de su problematización ha hecho posible que la información disponible sobre este mecanismo aumentara considerablemente, se generaran mayores discusiones sobre aspectos procesales que no estaban claros, se confirmara la importancia de este mecanismo como alerta temprana, como forma de protección “preventiva” en los casos pendientes de resolución ante la Comisión, se evaluarán las dificultades que este mecanismo tiene para llegar a consolidarse como un mecanismo realmente efectivo y la consecuente modificación del Reglamento de la CIDH a fin de ajustar los criterios discutidos.

Del análisis de las recomendaciones contenidas en el Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (GT) y de la Respuesta<sup>69</sup> de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos respecto a dichas recomendaciones se desprenden aspectos valiosos para incorporar como elementos provocadores en torno al proceso post-fortalecimiento y para el análisis en general de estos mecanismos.

---

<sup>69</sup> Para ver más <http://www.oas.org/es/cidh/fortalecimiento/docs/RespCP.pdf>

Respecto al Informe del GT llama la atención que “en la sección de medidas cautelares hay más de doce recomendaciones para la CIDH y sólo dos para los Estados. En otras secciones, como la de casos, peticiones individuales y soluciones amistosas, no hay recomendaciones para los Estados.”<sup>70</sup> Las dos recomendaciones en cuando a las medidas cautelares para los Estados son las siguientes:

- a) *Procurar el intercambio de buenas prácticas respecto de la implementación y cumplimiento de medidas cautelares.*
- b) *Considerar la posibilidad de elevar en consulta a la Corte IDH el tema de las medidas cautelares, su reglamentación, así como su alcance e implementación en la práctica de la CIDH, definiendo los términos de dicha consulta a través de los mecanismos e instancias correspondientes.*

Las recomendaciones en relación a las MC elaboradas por el grupo de trabajo a la CIDH fueron las siguientes<sup>71</sup>:

- a) *Definir y divulgar criterios o parámetros objetivos más precisos para el otorgamiento, revisión y, en su caso, prórroga o levantamiento de medidas cautelares.*
- b) *Circunscribir la valoración para el otorgamiento de medidas cautelares a la “gravedad” y “urgencia” de las situaciones, evitando consideraciones sobre el fondo del asunto.*
- c) *Definir criterios o parámetros objetivos para determinar qué situaciones reúnen la “gravedad” y “urgencia” requeridas, así como para determinar la inminencia del daño, tomando en consideración los distintos grados de riesgo.*
- d) *Para reforzar el carácter temporal de las medidas solicitadas, establecer claramente en consulta con las partes un plan de trabajo para la revisión periódica de las medidas cautelares vigentes con su correspondiente cronograma.*
- e) *En casos de extrema gravedad y urgencia en que se hayan solicitado medidas cautelares sin requerir previamente información al Estado, revisar dichas medidas a la mayor brevedad posible en consulta con el Estado.*
- f) *Examinar las reglas de toma de decisiones para casos de solicitudes de medidas cautelares en los cuales no haya sido posible requerir información al Estado, a fin de que éstas sean adoptadas por una mayoría especial (calificada). Mejorar los mecanismos para determinar e individualizar a los beneficiarios de medidas cautelares.*
- g) *Fundar y motivar, jurídica y fácticamente, el otorgamiento, revisión y, en su caso, prórroga o levantamiento de medidas cautelares.*

---

<sup>70</sup> VVAA, “Reflexiones en torno al fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos” Aportes DPLF, Número 16, Año 5, marzo de 2012, Disponible en : <http://www.dplf.org/sites/default/files/1332509827.pdf>

<sup>71</sup> La relación entre las recomendaciones del grupo de trabajo y la respuesta de la CIDH forma parte del anexo I de la presente investigación.

- h) *Mejorar los mecanismos para determinar e individualizar a los beneficiarios de medidas cautelares.*
- 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.*
- k) *Establecer como motivo de levantamiento de medidas cautelares, la negativa de los beneficiarios a recibirlas, el mal uso que hagan de ellas o el cambio de las circunstancias que las motivaron.*
- l) *Abstenerse de adoptar o mantener medidas cautelares cuando la Corte IDH haya rechazado una solicitud de medidas provisionales sobre la misma situación.*

De la revisión de dichos planteamientos podemos afirmar que muchas de las recomendaciones elaboradas por el GT se refieren a aspectos que la CIDH ya realiza, por ejemplo los relacionados con la definición de “criterios o parámetros objetivos para determinar qué situaciones reúnen la “gravedad” y “urgencia” requeridas, así como para determinar la inminencia del daño, tomando en consideración los distintos “grados de riesgo” y “establecer claramente, en consulta con las partes, un plan de trabajo para la revisión periódica de las medidas cautelares vigentes con su correspondiente cronograma”<sup>72</sup>.

Por otro lado “*en las recomendaciones si bien se reconoció la importancia de las medidas cautelares para salvar vidas, nada dijeron los Estados sobre la obligación que ellos tienen de acatarlas y de cumplir con las recomendaciones de la CIDH. El tema del cumplimiento de decisiones quedó en el informe como un desafío, no como lo que es: una obligación de los Estados bajo la Convención Americana*”<sup>73</sup>. Asimismo, como vimos anteriormente las dos recomendaciones dirigidas a los Estados se limitan a establecer el intercambio de buenas prácticas en materia de estos mecanismos y la propuesta de solicitud a la CoIDH de una Opinión Consultiva en relación a las Medidas Cautelares.

Esta revisión también nos permite dar cuenta del carácter parcial de las recomendaciones, en las que podría inferirse y sostenerse varios elementos de discusión en torno al carácter eminentemente político de este proceso y el interés de

---

<sup>72</sup> VVAA, Op cit.

<sup>73</sup> Idem

reducir aquellas atribuciones de la CIDH que más incomodidad han generado a los estados en los últimos años. Por ejemplo, en cuanto a los mecanismos de protección, las medidas de carácter colectivo o aquellas que por la gravedad y urgencia son otorgadas- en un primer momento- sin requerir información a los Estados. También resulta importante hacer mención del preocupante desconocimiento de las atribuciones de la CIDH mostrado por el GT en sus recomendaciones.

Desafortunadamente, también a partir de este análisis fue posible identificar que la lógica sobre la cual se elaboró el informe del GT, pone en evidencia que las dificultades que se plantean en torno al otorgamiento de las medidas cautelares se realizan exclusivamente desde la visión de los Estados, no desde las víctimas que las han solicitado y que en muchos casos no han podido gozar de dicha protección por el incumplimiento de su implementación. Esto dejó un preocupante antecedente en el proceso de discusión, reforma y fortalecimiento del SIDH.

Del 15 de febrero al 1 de marzo de 2013 se llevó a cabo una consulta respecto al programa integral de reforma que finalmente implementó la CIDH durante el año 2013. De acuerdo a la exposición de motivos que realizó la CIDH respecto a esta reforma detalla que llegó a *“la convicción de que algunas de sus instituciones procesales requieren una revisión sustancial con el propósito de hacer honor a su desarrollo y a la consecución de su objeto útil. Esta convicción se ha alimentado, en forma muy importante, por las observaciones y recomendaciones que todos los actores del Sistema han presentado en el curso de los últimos 18 meses a través del proceso de fortalecimiento del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos”*<sup>74</sup>

Este programa incluyó tres módulos, el primero respecto a un proyecto de reforma reglamentaria, el segundo sobre la reforma de políticas y el tercero relativo a la reforma de prácticas.

La propuesta de reforma reglamentaria consistió en la reformulación de los artículos referentes a las Medidas Cautelares, requisitos para la consideración de peticiones, tramitación inicial, procedimiento de admisibilidad, decisión sobre admisibilidad, procedimiento sobre el fondo, archivo de peticiones y casos, informe sobre el fondo, suspensión del plazo para el sometimiento del caso a la Corte, informe anual, peritos, Medidas Provisionales y modificación del reglamento. Correspondiente a los artículos 25, 28, 29, 30, 36, 37, 42, 44, 46, 59, 72, 76 y 79 respectivamente.

---

<sup>74</sup> Cfr. [http://www.oas.org/es/cidh/consulta2013/1\\_reglamentaria.asp#79](http://www.oas.org/es/cidh/consulta2013/1_reglamentaria.asp#79)

Para efectos del presente estudio solo abordaremos los aspectos que nos parecen relevantes respecto a la modificación del artículo 25 sobre Medidas Cautelares y el artículo 76 sobre Medidas Provisionales.

La propuesta de reforma en materia de Medidas Cautelares establece de forma expresa la fundamentación sobre la cual la CIDH posee facultades para el otorgamiento de las MC. Establece como fundamento el *“Artículo 106 de la Carta de la Organización de Estados Americanos y 41.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, recogido también en el artículo 18.b del Estatuto de la Comisión y en la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas”*<sup>75</sup> y específica *“la Comisión podrá otorgar, a iniciativa propia o a solicitud de parte, medidas cautelares. Tales medidas, ya sea que guarden o no conexidad con una petición o caso, se relacionarán con situaciones de gravedad y urgencia que presenten un riesgo de daño irreparable a las personas o al objeto de una petición o caso pendiente ante los órganos del sistema interamericano.”*<sup>76</sup>

En relación a las dificultades que se plantearon durante este proceso sobre el contenido del concepto de “gravedad de la situación”, señala: *“la “gravedad de la situación”, significa 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; la “urgencia de la situación” se determina por la información que indica que el riesgo o la amenaza involucrada sea inminente y pueda materializarse, lo cual requiere que la respuesta para remediarla o prevenirla sea inmediata; y el “daño irreparable” significa daño a los derechos del propuesto beneficiario que no serían susceptibles de ser restituidos o reintegrados”*<sup>77</sup>.

Respecto a la determinación de los beneficiarios la CIDH se afirma en la idea de la prevaencia de la protección colectiva y no sólo la individual como se sugeriría en el proceso de fortalecimiento:

*“Las medidas cautelares podrán proteger a personas o grupos de personas, siempre que el beneficiario o los beneficiarios puedan ser determinados o determinables, a*

---

<sup>75</sup> Idem

<sup>76</sup> Propuesta de reforma, Disponible en [http://www.oas.org/es/cidh/consulta2013/1\\_reglamentaria.asp#79](http://www.oas.org/es/cidh/consulta2013/1_reglamentaria.asp#79)

<sup>77</sup> Idem

*través de su ubicación geográfica o su pertenencia a un grupo, pueblo, comunidad u organización*<sup>78</sup>.

Pero estableciendo requisitos más específicos respecto a su identificación y determinación, indicando la necesidad de establecer *“una descripción detallada y cronológica de los hechos que sustentan la solicitud y cualquier otra información disponible; y la naturaleza y alcance de las medidas requeridas; si se ha denunciado la situación de riesgo ante las autoridades pertinentes o los motivos por los cuales no hubiera podido hacerse; la identificación individual de los potenciales beneficiarios de las medidas cautelares o la determinación del grupo al que pertenece.”*<sup>79</sup>

Asimismo establece criterios más precisos para el otorgamiento de cautelares: *la descripción de la situación alegada; el consentimiento del potencial beneficiario o las razones por las cuales no pudiera haberse obtenido; la información aportada por el Estado, de contar con ella ; las consideraciones de la Comisión sobre los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad; de ser aplicable, el plazo de vigencia de las medidas cautelares; y los votos de los Miembros de la Comisión*<sup>80</sup>.

Este programa de reforma emitido por la Comisión el 15 de febrero de 2013, también incorporó las observaciones que, sobre el mismo, formularon otros actores relevantes<sup>81</sup>. El 19 de marzo de 2013 la CIDH hizo pública la Reforma a su Reglamento, políticas y prácticas; entró en vigor el 1 de agosto de 2013.

El 22 de marzo del mismo año, se realizó una Asamblea General Extraordinaria que se planteaba como la última etapa del proceso de reforma. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, las resoluciones a las que se llegaron no dirimen todos los nudos y tensiones que habilitaron las discusiones en el proceso, quedando algunos temas estructurales pendientes.

No obstante puede afirmarse que logró preservarse la función tutelar de la Comisión en su rol de resguardo de derechos de los afectados/as y víctimas, procurando mantener características adecuadas a las situaciones que enfrenta nuestro continente y a las capacidades del propio sistema de protección.

---

<sup>78</sup> Idem

<sup>79</sup> Idem

<sup>80</sup> Idem

<sup>81</sup> Diez Estados, 47 organizaciones de la sociedad civil organizada, tres universidades, ocho personas en calidad individual y una institución nacional de derechos humanos Para mayor referencia <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion1-2013esp.pdf>

En el caso específico de la protección de líderes y comunidades indígenas las modificaciones incorporadas en la institucionalidad de las medidas cautelares *a priori* no suponen limitaciones para el otorgamiento de medidas cautelares a pueblos indígenas. Sin embargo, como detallaremos más adelante, de acuerdo a la evidencia empírica existente después de este proceso de reforma es posible identificar un cambio de perfil en la decisiones adoptadas con posterioridad al punto más álgido de la crisis política del SIDH.

Tras el proceso de reforma, como veremos en el próximo apartado, si bien el artículo 25 y 76 del Reglamento de la CIDH sufrieron modificaciones, estas modificaciones estuvieron más orientadas a limitar los alcances de los criterios establecidos en el reglamento de la CIDH en la anterior reforma del 2009.

b. Aspectos jurídicos de las medidas cautelares

i. Naturaleza Jurídica, aspectos procesales, tramitación y procedencia.

Desde el año 1980 se formalizó el mecanismo de las medidas cautelares vía reglamentaria.

De acuerdo a datos provistos por la CIDH “el artículo 26 de este Reglamento establecía que la adopción de medidas cautelares procedía “[e]n casos urgentes, cuando (fuera) necesario evitar daños irreparables a las personas”<sup>82</sup>.

En los más de 30 años que llevan las medidas cautelares en la práctica de la CIDH han habido sólo dos reformas vinculadas a su aplicación, la primera entró en vigor el 31 de diciembre de 2009 y la última del 1º de agosto de 2013<sup>83</sup>, como resultado del proceso de reforma analizado en el apartado anterior.

Como se señaló anteriormente a efecto de establecer la naturaleza jurídica de las medidas cautelares la CIDH precisó por vía reglamentaria en su artículo 1º la naturaleza de sus facultades en torno a las medidas urgentes de protección señalando lo siguiente:

*“Con fundamento en los artículos 106 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, 41.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 18.b del Estatuto de la Comisión y XIII de la Convención Interamericana sobre Desaparición*

---

<sup>82</sup> Véase <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>

<sup>83</sup> Como Anexo II puede consultarse un cuadro comparativo entre ambos reglamentos.

*Forzada de Personas, la Comisión podrá, a iniciativa propia o a solicitud de parte, solicitar que un Estado adopte medidas cautelares”* <sup>84</sup>

De acuerdo a lo establecido en el artículo 25 del Reglamento de la CIDH, las medidas cautelares pueden otorgarse a iniciativa de la propia CIDH, a petición de parte en casos de gravedad o urgencia en conexión a un caso que este pendiente de resolución o bien de forma independiente a cualquier petición. Es por esta última razón que las atribuciones de la CIDH en esta materia *“van más allá de la esfera de su sistema de casos.”*<sup>85</sup>

Al respecto es importante hacer mención que, tal como lo ha señalado el ex comisionado Felipe González, *“cuando se soliciten junto con una denuncia de violación de derechos humanos, o dentro de un procedimiento ya iniciado, es conveniente observar que la adopción de este tipo de medidas no implica prejuzgar sobre la materia objeto de la petición sobre la cual la Comisión tendrá que pronunciarse en su decisión final.”*<sup>86</sup>

El artículo 25 del Reglamento establece claramente la oportunidad procesal para solicitarlas, su fundamento, la procedencia y la forma de tramitación. Existen aspectos donde no se establece específicamente el alcance que las medidas cautelares han de seguir, por ejemplo, en relación a las acciones procedentes a considerar para su aplicación o el seguimiento para una efectiva aplicación.

Los tres aspectos procesales que el artículo 25 del Reglamento de la CIDH establecían en el punto 4 antes de las modificaciones de 2013 ahora están puntualizadas en el numeral 6:

1. En el inciso a) del punto 4, se establece la necesidad de justificar si se ha denunciado la situación de riesgo ante las autoridades pertinentes o los motivos por los cuales no hubiera podido hacerse, ni agotarse los recursos pertinentes para ello; este aspecto admite excepciones en casos particulares por lo que el principio de subsidiariedad establecido en este numeral es *“más flexible al respecto que al regular*

---

<sup>84</sup> Entro en vigor en el 147º período ordinario de sesiones, celebrado del 8 al 22 de marzo de 2013 Véase <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCIDH.asp>

<sup>85</sup> Idem

<sup>86</sup> González, Felipe, “Transformaciones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos durante los procesos de democratización de los Estados Partes”, Tesis Doctoral, Universidad Carlos III, Madrid, febrero 2012, disponible en [http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/14731/felipe\\_gonzalez\\_morales\\_tesis.pdf?sequence=1](http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/14731/felipe_gonzalez_morales_tesis.pdf?sequence=1)

*el sistema de casos, que, siguiendo la Convención Americana, exige el agotamiento de los recursos internos como regla general*<sup>87</sup>.

2. El inciso b) del mismo punto, establece el segundo aspecto procesal a tener en cuenta, el cual es la “*identificación individual de los potenciales beneficiarios de las medidas cautelares o la determinación del grupo al que pertenecen*”<sup>88</sup>. Este punto también admite consideraciones especiales respecto a la determinación de los grupos.

3. Finalmente, el tercer aspecto procesal establecido en el inciso c) del literal 4, establece que es necesaria la “*expresa conformidad de potenciales beneficiarios*” admitiendo excepciones en casos que los beneficiarios se encuentren imposibilitados para manifestar su conformidad debido a la situación de riesgo en la que se encuentran.

4. Las solicitudes de medidas cautelares dirigidas a la Comisión deberán contener entre otros elementos:

- a. los datos de las personas propuestas como beneficiarias o información que permita determinarlas;
- b. una descripción detallada y cronológica de los hechos que sustentan la solicitud y cualquier otra información disponible; y
- c. la descripción de las medidas de protección solicitadas.

Es importante mencionar que las medidas cautelares implementadas adecuadamente, “*pueden evitar que las autoridades del Estado adopten una decisión inconveniente, o pueden disuadirlas para que suspendan los efectos de una medida cuya legalidad se objeta; de esta forma, las medidas cautelares pueden impedir que se consume un daño irreparable o, de resultar ineficaces, pueden servir de base para requerir la adopción de medidas provisionales por parte de la Corte*”<sup>89</sup>.

Respecto a la tramitación de las medidas es necesario señalar que no presenta mayores formalidades y se solicitan al igual que las peticiones del sistema de casos. De acuerdo a información de la propia Comisión y de los Comisionados, sabemos que el procedimiento interno para el otorgamiento de las medidas se da generalmente

---

<sup>87</sup> Ibidem, p.157

<sup>88</sup> Reglamento CIDH, art. 25, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCIDH.asp>

<sup>89</sup> González, Op. Cit.

mediante discusiones online “a partir de antecedentes de la Secretaria Ejecutiva, inmediatamente o mediante solicitud”<sup>90</sup>.

Respecto a las causales para el otorgamiento de medidas cautelares que se toman en consideración al momento de evaluar su solicitud, encontramos las siguientes:

- i. La prevención de daños irreparables a personas en contexto de casos en tratamiento en la CIDH;
- ii. La salvaguarda del asunto objeto de litigio ante la Comisión;
- iii. Evitar daños irreparables fuera del sistema de casos.

Sobre este último punto es importante señalar que esta causal “*es excepcional en relación al sistema internacional de protección de derechos humanos*” ya que “*es el único órgano semi-judicial del Sistema Internacional de Protección de dichos derechos que emite medidas urgentes en ausencia de una denuncia*”<sup>91</sup>. Sobre este punto también se ha considerado su pertinencia por constituirse como una alerta temprana para el propio Estado, a fin de dar respuesta a un contexto específico que motiva la solicitud de cautelares.

Por otro lado respecto a los derechos que se salvaguardan a través de estos mecanismos de protección es necesario señalar que si bien “un alto porcentaje de las medidas urgentes otorgadas lo han sido en relación con el derecho a la vida y el derecho a la integridad personal”<sup>92</sup> hoy por hoy existen otros contextos de vulneración de derechos humanos que también originan este tipo de solicitudes, específicamente en los contextos de violación de derechos fundamentales y a causa de discriminaciones estructurales, en los que precisamente “*algunas situaciones emblemáticas han sido la protección del derecho de propiedad indígena.*”<sup>93</sup>

En esta línea, de acuerdo a un análisis elaborado sobre el otorgamiento de medidas cautelares entre 1996 a 2007, se obtuvieron datos que establecen que “*597 medidas fueron dictadas en total en este periodo, 478 se encuentran relacionadas preponderantemente con la protección a la vida e integridad de las personas*”<sup>94</sup>

En opinión de F. González, que compartimos para efectos del presente estudio, este tipo de estimaciones “*puede conducir a resultados equívocos, puesto que como las*

---

<sup>90</sup> Idem

<sup>91</sup> Ibidem p.159

<sup>92</sup> Ibidem p.168

<sup>93</sup> Idem

<sup>94</sup> Rodríguez, Graciela y Cano, Luis Miguel, citado por ibídem, p.170

*medidas cautelares no explicitan los derechos a ser protegidos, de una misma medida pueden desprenderse conclusiones diversas.*<sup>95</sup> Esta afirmación resulta evidente por ejemplo en los casos de persecución de líderes indígenas, que han orientado sus esfuerzos a defender su vida e integridad a través de la defensa de sus territorios y autonomía.

### iii. Principales diferencias entre las Medidas Cautelares y Provisionales.

Como se mencionó anteriormente el SIDH prevé la existencia de dos mecanismos de protección que son otorgados a través de sus órganos, las medidas cautelares por parte de la CIDH y las medidas provisionales otorgadas por la CoIDH. La naturaleza jurídica de las medidas provisionales en la Convención Americana no deja ningún margen de duda acerca de su carácter obligatorio, sin embargo existen discrepancias en torno a si su aplicación es exclusiva a los Estados Partes de dicho instrumento o bien, como en el caso de las MC, puede extenderse aún a los países que no hayan reconocido la competencia contenciosa de la CoIDH.

Al igual, que en el caso de las medidas otorgadas por la CIDH, en el caso de las MP, “de acuerdo a lo establecido en la Convención, tales medidas proceden “[e]n casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas. (...) El mismo artículo establece, en términos de etapas procesales, que las medidas provisionales pueden otorgarse tanto a propósito de los asuntos de los que este conociendo la Corte como si se tratara de asuntos que aún no están sometidos a su conocimiento, [en cuyo caso] podrá actuar a solicitud de la Comisión”.<sup>96</sup>

Resulta interesante analizar el recorrido que ha tenido la aplicación de las medidas cautelares a lo largo de las últimas décadas, tal como lo sistematiza F. González “*en los ochenta, la Comisión había solicitado a la Corte que ordenara este tipo de medidas a los estados en el contexto de los primeros casos contenciosos en trámite ante ésta. En los noventa, además de continuárselas solicitando en una serie de casos pendientes ante la Corte, la Comisión comenzó además a pedir las en el contexto de algunos casos que no habían llegado a la Corte, sino que estaban en trámite ante la*

---

<sup>95</sup> *Ibíd*em p.171

<sup>96</sup> *Idem*

propia Comisión”<sup>97</sup>.

El análisis de las dos medidas de protección del SIDH, habilita a su vez la reflexión en torno a las circunstancias que generan que la CIDH opte por el otorgamiento de una MC y no la solicitud de una MP. Sin embargo es necesario identificar que el otorgamiento de Medidas Cautelares entendida por la CIDH como primera vía de protección no desestima la posibilidad de presentar ante la CoIDH una solicitud de MP.

Respecto a las medidas urgentes que no guardan relación con un caso contencioso en tramitación, si bien no existe ni en la Convención ni en el reglamento de la CIDH, criterios expresos, de acuerdo a lo señalado por el comisionado F. González:

*“(…) para la solicitud de medidas provisionales por parte de la Comisión a la Corte Interamericana, la lógica es la misma que inspira actualmente a la presentación de casos contenciosos por la Comisión a la Corte: cuando la Comisión aprecia que el Estado respectivo no dará cumplimiento –o ha dejado de dárselo- a la medida cautelar presenta la solicitud de medida provisional. Además (...) puede ocurrir que en un primer momento la Comisión otorgue una medida cautelar y transcurrido un tiempo significativo – y cuando así lo ameriten las circunstancias-, decida solicitar una provisional”*.<sup>98</sup>

Por otro lado, otra apreciación que vale la pena señalar es que el grado de cumplimiento de las cautelares por los Estados es superior al del cumplimiento de resoluciones de la CIDH en casos específicos”<sup>99</sup>. Lo cual justifica que la cantidad de medidas provisionales solicitadas y dictadas sea considerablemente inferior al de cautelares. En el caso específico de las medidas provisionales otorgadas a los pueblos indígenas, puede identificarse en un periodo de 21 años, el otorgamiento de medidas provisionales en el marco de 10 casos (México<sup>100</sup>, Guatemala<sup>101</sup>, Colombia<sup>102</sup>,

---

<sup>97</sup> Idem

<sup>98</sup> Idem

<sup>99</sup> “Sólo en circunstancias sumamente calificadas, tales como situaciones es que es inminente la ejecución de una pena de muerte o en las que el contexto excepcional de la situación así lo amerita, la Comisión solicita medidas provisionales directamente, sin dictaminar respecto de cautelares en forma previa. Pero la lógica es la misma, con la diferencia que en estas dos últimas hipótesis se trata de una apreciación ex ante que efectúa la Comisión. Cabe agregar que si bien por regla general la apreciación sobre el potencial cumplimiento que hace la Comisión se refiere a la medida específica de que se trate, respecto de aquellos Estados que niegan de manera sistemática dar cumplimiento a las medidas cautelares, la Comisión presenta directamente una solicitud de medidas provisionales ante la Corte” Cfr. Idem

<sup>100</sup> Caso Rosendo Cantú y Otra (Resolución de la Corte 01/07/11 y del 02/02/10) Caso Fernández Ortega y otros (México). Resolución de la Corte de 20-02-12. Resolución del Presidente de la Corte de 31-05-11. Resolución de la Corte de 23-11-10. Resolución de la Presidenta de la Corte de 23-12-09, Resolución de la Corte de 30-04-09. Resolución de la Presidenta de la Corte de 09-04-09, Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/proteccion/provisionales.asp>

Panamá<sup>103</sup>, Ecuador<sup>104</sup> y Nicaragua<sup>105</sup>) y 3 sobre asuntos no vinculados a casos contenciosos<sup>106</sup>.

Respecto a la posibilidad que las medidas provisionales sea vinculantes para los Estados partes que no han ratificado la competencia contenciosa de la CoIDH, existen diferentes criterios de interpretación. Para Faúndez Ledesma “en el sistema interamericano, esta institución [las medidas provisionales] encuentra aplicación no sólo como un incidente en un procedimiento judicial ya en curso ante el tribunal, sino que también puede ser el resultado de una solicitud de la Comisión en un asunto aún no sometido ante la Corte”, agregando que “las medidas provisionales no forman parte de la competencia contenciosa de la Corte, sino de sus competencias como órgano de protección de los derechos humanos; en este sentido, no puede perderse de vista que la Corte ha señalado reiteradamente que, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el propósito de las medidas provisionales, además de su carácter esencialmente preventivo, es proteger efectivamente derechos fundamentales, en la medida en que buscan evitar daños irreparables a las personas.”<sup>107</sup>

Dicho argumento para el comisionado González, no resulta del todo convincente ya que argumenta que *“la Convención Americana contempla las medidas provisionales en el contexto de casos contenciosos pendientes ante la Corte o susceptibles de llegar a conocimiento de ésta, evento este último que no podrá tener lugar si el Estado*

---

<sup>101</sup> Caso de los Integrantes del Equipo de Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial (ECAP/Masacre Plan de Sánchez). Resolución de la Corte de 08-07-09. Resolución de la Corte de 26-11-07. Resolución de la Corte de 25-11-06 Resolución del Presidente de la Corte de 20-10-06 asunto Serech y Saquic (Guatemala). Resolución de la Corte del 19-09-97. Resolución de la Corte del 28-06-96, Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/proteccion/provisionales.asp>

<sup>102</sup> Caso Pueblo Indígena Kankuamo (Colombia). Resolución de la Corte de 21-11-11. Resolución del Presidente de la Corte 07-06-11. Resolución de la Corte de 03-04-09. Resolución del Presidente de la Corte de 07-10-08. Resolución de la Corte de 30-01-07. Resolución de la Corte de 05-07-04 Caso Clemente Teherán y Otros – Pueblo Indígena Zenú (Colombia). Resolución de la Corte del 01-12-03. Resolución de la Corte del 12-08-00. Resolución de la Corte del 29-01-99. Resolución de la Corte del 19-06-98, Resolución del Presidente de la Corte del 23-03-98, Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/proteccion/provisionales.asp>

<sup>103</sup> Caso de las cuatro comunidades indígenas Ngobe y sus miembros (Panamá). Resolución de la Corte de 28-05-10

<sup>104</sup> Caso Pueblo Indígena de Sarayaku (Ecuador) Resolución de la Corte de 04-02-10. Resolución de la Presidenta de la Corte de 18-12-09 Resolución de la Corte de 17-06-05. Resolución de la Corte de 06-07-04, Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/proteccion/provisionales.asp>

<sup>105</sup> Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni (Nicaragua). Resolución de la Corte del 26-11-07. Resolución de la Corte del 06-09-02, Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/proteccion/provisionales.asp>

<sup>106</sup> Asunto Colotenango (Guatemala) Resolución de la Corte de 12-07-07. Resolución de la Corte de 05-09-01 Resolución de la Corte de 02-02-00. Resolución de la Corte de 03-06-99 Resolución de la Corte de 27-11-98. Resolución de la Corte de 19-09-97. Resolución del Presidente de la Corte de 31-05-97. Resolución de la Corte de 16-04-97. Resolución de la Corte de 10-09-96. Resolución de la Corte de 01-02-96. Resolución de la Corte de 18-05-95. Resolución de la Corte de 01-12-94. Resolución de la Corte de 22-06-94. Asunto Chuniimá (Guatemala). Resolución de la Corte de 01-08-91. Resolución de la Corte de 29-07-91. Resolución del Presidente de la Corte de 15-07-91, Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/proteccion/provisionales.asp>

<sup>107</sup> Faúndez Ledesma, Héctor, “El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales”, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996, 607 pp.

*respectivo no ha reconocido su jurisdicción contenciosa*<sup>108</sup>.

Este criterio esgrimido por González, es el criterio que hasta el momento han mantenido tanto la Comisión como la Corte y confirmado en la última reforma:

“La Comisión podrá solicitar medidas provisionales a la Corte en situaciones de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario para evitar daños irreparables a las personas. La Comisión considerará los siguientes criterios para presentar la solicitud de medidas provisionales:

1. cuando el Estado concernido no haya implementado las medidas cautelares otorgadas por la Comisión;
2. cuando las medidas cautelares no hayan sido eficaces;
3. cuando exista una medida cautelar conectada a un caso sometido a la jurisdicción de la Corte;
4. cuando la Comisión lo estime pertinente al mejor efecto de las medidas, para lo cual fundamentará sus motivos<sup>109</sup>.

### iii. Implementación y seguimiento

Una de las mayores dificultades existentes en materia de implementación de las medidas cautelares es que estas deben ser implementadas por los Estados y en la mayoría de los casos “*se dispone que el Estado proporcione protección a la vida e integridad personal*”, dicha protección usualmente se lleva a cabo “*por medio de protección policial, ya sea con custodia permanente o bajo alguna otra modalidad, como rondas periódicas del lugar donde habita o trabaja el beneficiario de la medida*”<sup>110</sup>. Sin embargo, existe consenso en que para la mayoría de los beneficiarios, esto supone un riesgo mayor, ya que justamente los contextos de riesgo y persecución en la mayoría de los casos es diligenciado por las propias fuerzas policiales o armadas del Estado. En esta misma línea, no debe sorprendernos que exista el riesgo de que las medidas cautelares sin un adecuado seguimiento puedan constituirse como una hoja de ruta para concretar la violación de derechos fundamentales de activistas o líderes comunitarios.

---

<sup>108</sup> Gonzalez, Op Cit.

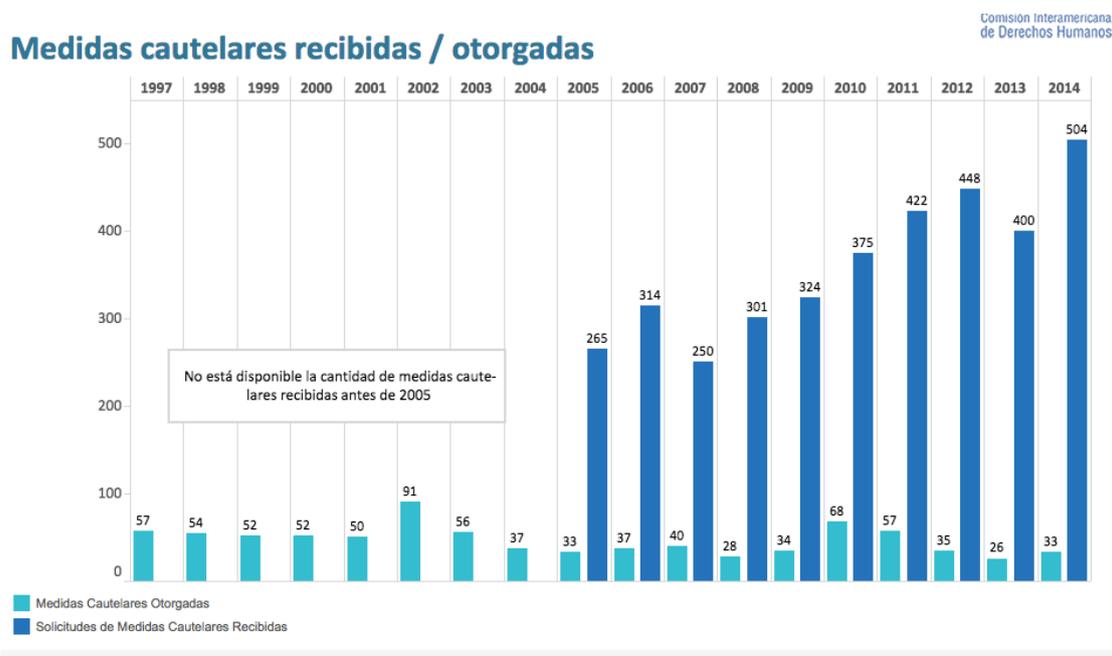
<sup>109</sup> Idem

<sup>110</sup> Ibidem pp. 173

De acuerdo a los datos obtenidos, países como Colombia, Guatemala o México, “son los que han registrado la mayor cantidad de cautelares emitidas en los últimos diez años”<sup>111</sup> y también, en particular, en materia de medidas cautelares otorgadas a pueblos y líderes indígenas .

Es importante mencionar, aunque lo haremos de manera detallada más adelante, que en el caso específico de las medidas otorgadas a pueblos indígenas en estos países, esto podría implicar que existe un mayor grado de persecución en contra de estos pueblos, pero también un mayor activismo “escalonado” que logra articular las demandas de organizaciones de base con otras que tienen más experiencia en el ámbito internacional y que logran llevar las situaciones de riesgo y vulneración de derechos de la órbita local al ámbito de protección universal o interamericano.

De acuerdo a información proporcionada por la CIDH, las medidas cautelares otorgadas entre el 1997 y el 2014 son las siguientes:

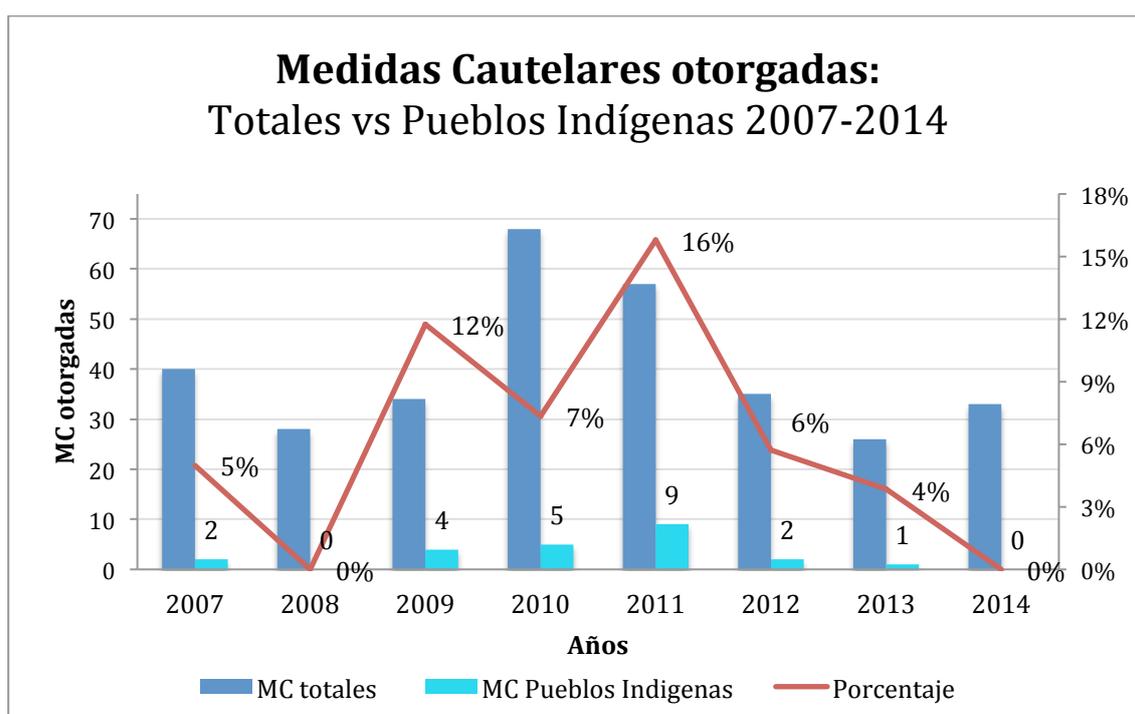


Fuente: CIDH<sup>112</sup>

<sup>111</sup> Idem

<sup>112</sup> <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>

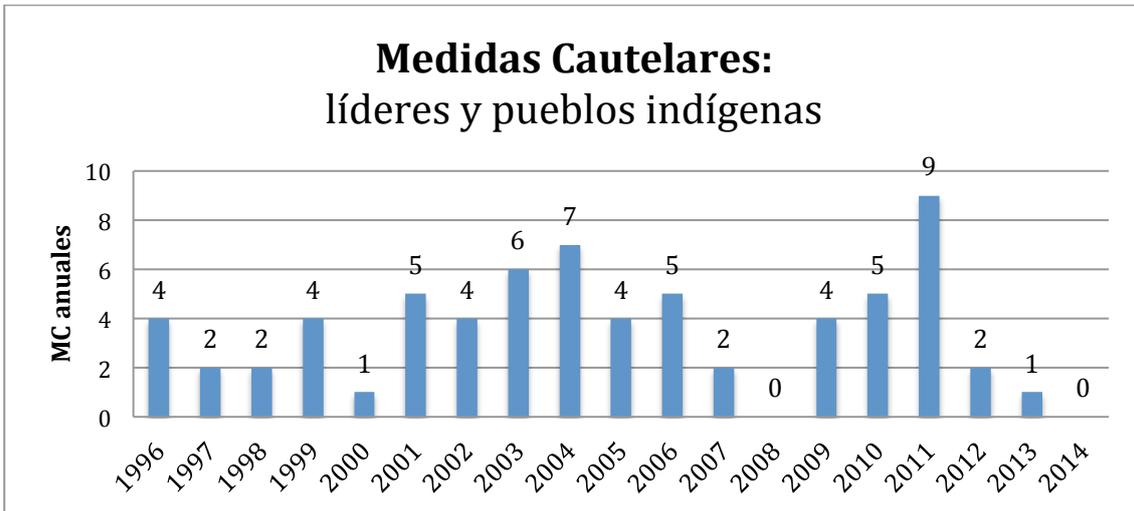
En el caso específico de las medidas cautelares que guardan vinculación con los casos de violación de derechos de comunidades y líderes indígenas, sólo pudimos acceder a los datos relativos a las medidas que se otorgaron. Estos datos nos permiten comparar el otorgamiento de medidas a este grupo específico en relación al total de las que se otorgaron entre el año 2007 y 2014, y observar la proporción que guardan entre sí:



Fuente: Elaboración propia con datos de la CIDH.

#### iv. Análisis de Medidas Cautelares otorgadas a pueblos indígenas.

Específicamente respecto a las medidas cautelares otorgadas a comunidades indígenas entre 1996 y 2014, 2011 fue el año en el que se presentó un mayor otorgamiento de medidas cautelares:



Fuente: Elaboración propia con datos de la CIDH.

Como puede desprenderse de esta gráfica y como mencionamos anteriormente, la información esta disponible únicamente respecto a los datos básicos de las medidas otorgadas sin existir información publicada sobre el proceso que se estableció para el efectivo otorgamiento de cada uno de estos mecanismos de protección; también es necesario mencionar que esta gráfica no da cuenta de los casos en que las medidas otorgadas originalmente sufrieron modificaciones. Tampoco existe información disponible (desagregada por pueblos indígenas) respecto a las medidas que fueron solicitadas pero que no fueron otorgadas<sup>113</sup>.

Ante este escenario, queda claro que hace falta un proceso de monitoreo y seguimiento para garantizar la idoneidad de las medidas y que las personas beneficiarias, tanto como el Estado obligado de dar cumplimiento a la solicitud y la comunidad en general, puedan contar con mayores certezas jurídicas en relación a este tipo de protección internacional y como parte de un proceso de monitoreo de la eficacia de estas herramientas.

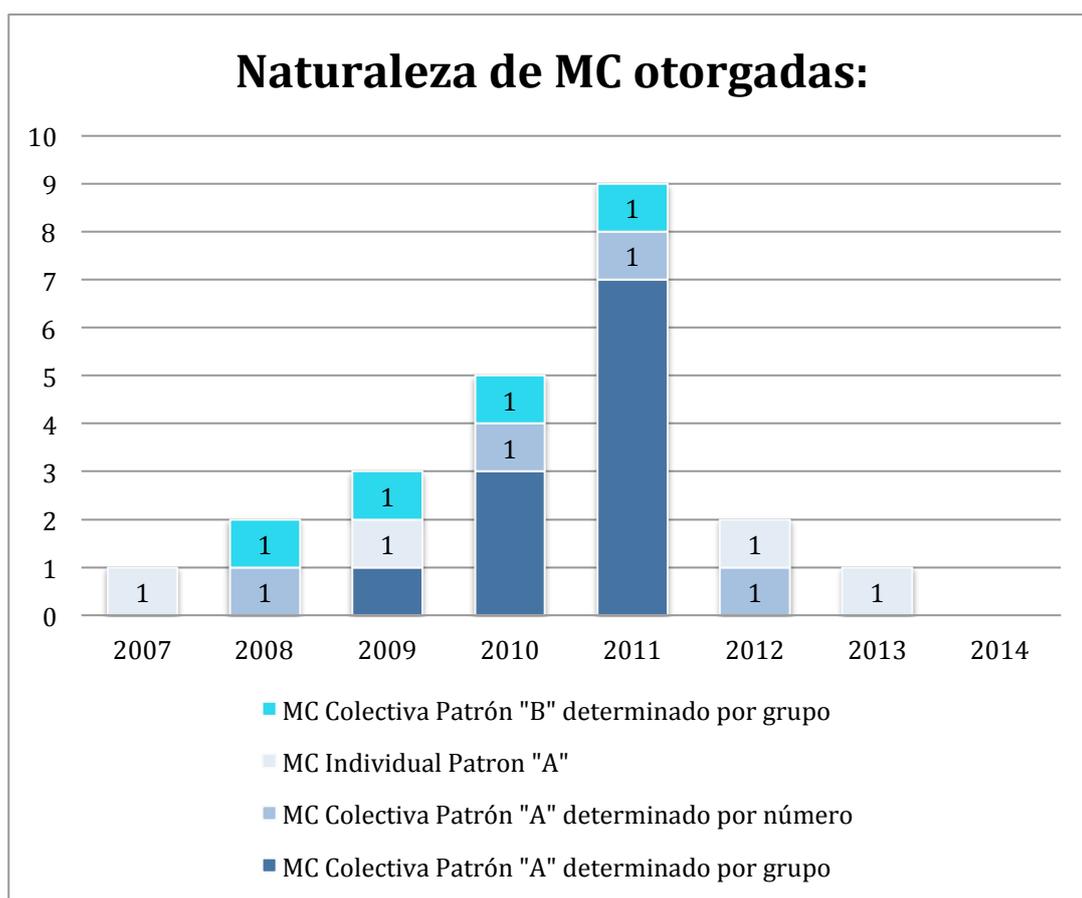
Por otro lado podemos observar que en el período 2007-2014 fueron otorgadas 23 medidas cautelares para preservar derechos de comunidades indígenas. De dichas medidas otorgadas, la causa que originó el 82,6% del otorgamiento de las Medidas Cautelares esta asociado a “Patrones estructurales de subordinación”<sup>114</sup> (Patrón A),

<sup>113</sup> Un importante avance en materia de disponibilización de datos por parte de los órganos del SIDH es el sitio: <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html> Iniciativa de 2015 . Dicha iniciativa me obligó a rehacer algunos gráficos y sustituir otros que hasta finales de 2014 no estaban disponibles.

<sup>114</sup> Discriminación endémica de estas poblaciones a partir de los procesos de colonización de los cuales fueron parte los pueblos originarios, que incluye casos de desigualdad formal y material. Estos patrones estructurales de subordinación se manifiesta a través de la desigualdad en la que viven, (en términos de acceso a oportunidades y satisfacción de derechos económicos y sociales) así como aquellos que tienen que ver con el racismo, la discriminación de la cual son objeto por su pertenencia étnica y el reconocimiento desigual de derechos ante la ley.

mientras que el resto de las medidas esta asociada al Patrón sobre desigualdad estructural por "acumulación por desposesión"<sup>115</sup> (Patrón B), ambos analizados en el capítulo anterior.

Respecto al Patrón A, solo 4 fueron medidas de carácter individual dirigidas a proteger líderes indígenas<sup>116</sup>, mientras que el resto eran de carácter colectivo. De las medidas colectivas que se otorgaron 11 fueron dirigidas a los integrantes de una comunidad, pueblo o región determinada, y sólo 4 fueron determinadas numéricamente en función a la pertenencia a un grupo, como puede observarse en la gráfica que se muestra a continuación:



Fuente: Elaboración propia con datos de la CIDH.

<sup>115</sup> De acuerdo a lo señalado en el capítulo precedente "los patrones de desigualdad originados por los conflictos sociales de los últimos años alrededor de los bienes comunes de la naturaleza, en procesos en los que participan grandes empresas transnacionales como consecuencia de "un proceso combinado de desindustrialización y reprimarización de la estructura económica y de recolonización, revitalización de las economías de enclave y nueva dependencia"

<sup>116</sup> Si bien las MC otorgadas de forma individualizada a líderes indígenas fueron consideradas como parte del PE "A", es posible que la persecución e intimidación que han sufrido este asociada a acciones vinculadas a la resistencia y lucha contra la desposesión de territorios no sólo ante acciones estatales sino que también incluye a grandes corporaciones como es el caso de CRIC Colombia.

Esta clasificación nos permite observar que el mayor número de las medidas cautelares otorgadas vinculadas a la protección de comunidades indígenas son de carácter colectivo, su otorgamiento se determina en función a la pertenencia a determinado grupo étnico o comunidad, están originadas por patrones estructurales de violencia que se manifiesta en su mayoría mediante el aislamiento de estas comunidades a través de la persecución, el aniquilamiento o la militarización de los territorios con el fin de dividir a los grupos organizados.

Si bien estos datos no nos aportan elementos para concluir que los patrones identificados son representativos de la situación de violaciones de los pueblos indígenas en todo el continente y pueden estar ligadas a las características propias de las organizaciones que acuden al SIDH, los niveles de conocimiento con los que cuentan respecto del SIDH y sus herramientas, entre otros, si nos permiten identificar que el carácter colectivo de las medidas de protección están vinculadas a la situación de los grupos que son víctimas de distintos tipos de violencia en virtud de su pertenencia a determinado grupo o comunidad.

Otro aspecto interesante que es posible incorporar mediante el análisis de las MC otorgadas a líderes y comunidades indígenas, es precisamente que se evidencia la vinculación que ha elaborado la CIDH entre la protección del territorio/recursos naturales con la vida e integridad física de los pueblos indígenas.

Para poder establecer este vínculo resulta necesario analizar cómo el SIDH, a través de sus órganos (tanto la CIDH como la CoIDH) vienen pensando el tema de la relación especial de pueblos indígenas y el territorio cultural. Si bien esto puede verse más claramente en la jurisprudencia de casos contenciosos<sup>117</sup>, también podemos

---

<sup>117</sup> “En el caso de la Comunidad Yakye Axa vs. Paraguay, la Corte IDH decidió analizar si el Estado —generó condiciones que agudizaron las dificultades de acceso a una vida digna de los miembros y si, en ese contexto, adoptó las medidas positivas apropiadas para satisfacer esa obligación, que tomen en cuenta la situación de especial vulnerabilidad a la que fueron llevados, afectando su forma de vida diferente (sistemas de comprensión del mundo diferentes de los de la cultura occidental, que comprende la estrecha relación que mantienen con la tierra) y su proyecto de vida, en su dimensión individual y colectiva, a la luz del corpus juris internacional existente sobre la protección especial que requieren los miembros de las comunidades indígenas, a la luz de lo expuesto en el artículo 4 de la Convención, en relación con el deber general de garantía contenido en el artículo 1.1 y con el deber de desarrollo progresivo contenido en el artículo 26 de la misma, y de los artículos 10 (Derecho a la Salud); 11 (Derecho a un Medio Ambiente Sano); 12 (Derecho a la Alimentación); 13 (Derecho a la Educación) y 14 (Derecho a los Beneficios de la Cultura) del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y las disposiciones pertinentes del Convenio No. 169 de la OIT Cfr. Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, Sentencia 17 de junio de 2005, párr. 163. “Que los antecedentes presentados por la Comisión en este caso revelan prima facie una amenaza a la vida e integridad personal de los miembros del pueblo indígena kichwa de Sarayaku y de sus defensores. El estándar de apreciación prima facie en un caso y la aplicación de presunciones ante las necesidades de protección han llevado a la Corte a ordenar medidas provisionales en distintas ocasiones. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Medidas Provisionales. Caso Pueblo Indígena de Sarayaku respecto de la República de Ecuador. 6 de julio de 2004Vcfr. Caso Gómez Paquiyauri. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de mayo de 2004, considerandos decimoquinto y decimosexto; Caso Bámaca Velásquez. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de noviembre de 2003, considerandos duodécimo y decimotercero; y Caso de Marta Colomina y Liliana Velásquez. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 8 de septiembre

identificarlo en los criterios utilizados para el otorgamiento de MC. En este sentido, puede identificarse que la CIDH ha comenzado a ampliar el espectro de MC no sólo a casos de violencia directa, sino a casos de afectación indirecta de vida e integridad por la afectación directa del territorio y los recursos naturales. Dicho abordaje, a su vez nos da elementos para justificar el planteamiento del segundo patrón de violencia vinculado precisamente a los proyectos extractivos, grandes obras de infraestructura, explotación de recursos madereros y otros casos. La identificación de esta importante vinculación para el caso de la protección de los pueblos indígenas hace posible que se hayan otorgado medidas cautelares a comunidades en el marco de proyectos asociados al extractivismo como es el caso de las represas hidroelécticas Changuinola y Belo Monte en Panamá y Brasil respectivamente y la Mina Marlin en Guatemala.

Como muestra la experiencia de los últimos años, esta ampliación en el otorgamiento de MC no ha estado exenta de tensiones. Inclusive podemos identificar que de las 4 medidas que fueron otorgadas por el tipo de patrón estructural b en los últimos 7 años, el objeto original de la medida en 2 de los 4 casos fue modificado, de acuerdo a los fundamentos de la CIDH el cambio se debe por la evaluación de la información enviada por el Estado y los peticionarios, según las organizaciones y las víctimas, esto es resultado de la presión política y de la identificación de dificultades en torno al involucramiento de los órganos regionales de protección en temáticas que se vinculan a las políticas de desarrollo y lineamientos estratégicos de cada país en relación a la explotación de “sus recursos naturales”.

En el último capítulo profundizaremos más sobre este punto, que consideramos clave para la comprensión en materia del uso de medidas urgentes de protección en los casos de vulneración de los derechos de los pueblos indígenas.

Asimismo profundizaremos también en las razones por las cuales en el caso específico de la protección de líderes y comunidades indígenas las modificaciones incorporadas en la institucionalidad de las medidas cautelares en principio no suponen limitaciones para su otorgamiento. No obstante lo anterior se buscará profundizar sobre las principales dificultades del SIDH que influyen en que las medidas implementadas en el mayor de los casos no sean efectivas.

---

de 2003, considerando quinto” Cfr. “Las medidas cautelares y su importancia para la protección de los derechos humanos en las Américas” disponible en [https://www.oas.org/es/cidh/consulta/docs/II.es.14.dejusticia\\_dp1f\\_conectas\\_cels\\_idl\\_\\_medidas\\_cautelares.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/consulta/docs/II.es.14.dejusticia_dp1f_conectas_cels_idl__medidas_cautelares.pdf)

*“El hecho colonial puso a los pueblos originarios en una condición de subordinación política, explotación económica y subvaloración cultural. La ideología de la inferioridad natural de los indios del siglo XVI y la herencia republicana de la idea del Estado-nación y la identidad Estado-derecho del siglo XIX, han impedido el reconocimiento pleno de la dignidad de los diferentes pueblos y culturas, así como de los diversos sistemas jurídicos indígenas. Esta situación ha sido contestada por los diferentes movimientos indígenas y campesinos y también, durante la década pasada, por importantes cambios normativos”*

Raquel Irigoyen

## CAPITULO III

### CONTEXTOS Y ACTORES RELEVANTES EN EL PROCESO DE PROTECCIÓN Y RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

#### a. Breves apuntes sobre institucionalidad, derechos humanos y políticas públicas.

Como hemos señalado en los capítulos precedentes, el proceso de reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas ha estado atado a los profundos cambios institucionales y políticos que ha experimentado la región en estos últimos años.

El proceso de construcción de la institucionalidad de derechos humanos en la región ha implicado, en parte, un intento por incorporar nuevos paradigmas conceptuales vinculando el reconocimiento de la dimensión multicultural de nuestras sociedades y la justicia étnico-racial, ambos casos *materializados en “la explosión en el campo jurídico latinoamericano de reclamos de justicia centrados en el reconocimiento (y al mismo tiempo) de reclamos centrados en la redistribución que giran alrededor de los derechos sociales*<sup>118</sup>.

Si bien Bobbio ha señalado que *“las primeras transformaciones jurídicas se plasmaron en el ámbito constitucional y luego en el ámbito internacional”* - en lo que él describe como el proceso de positivización, generalización e internacionalización, que conduce a la especificación<sup>119</sup>-, para el caso latinoamericano esta dinámica no ha sido lineal, ya que como se ha venido señalando también el conocimiento generado en el ámbito internacional y regional de protección de los derechos humanos ha ido constituyéndose como un elemento de gran relevancia en el proceso de transformación jurídica en nuestro continente, generando en este proceso una dinámica de retroalimentación entre la institucionalidad estatal y la internacional. Es por ello, que en contextos nacionales donde la normativa no ha avanzado en el reconocimiento de derechos *“las declaraciones y convenciones internacionales*<sup>120</sup> de

---

<sup>118</sup> Para una profundización sobre este análisis véase Rodríguez Garavito, César, “Reconocimiento con redistribución: El derecho, las desigualdades estructurales y la justicia étnico racial en América Latina”, Borrador facilitado por el autor.

<sup>119</sup> Bobbio, citado por Ávila Ramiro, “Retos de una nueva institucionalidad estatal para la protección de los derechos humanos” disponible en <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1033/1/RAA-23-%C3%81vila-Retos%20de%20una%20nueva%20institucionalidad%20estatal.pdf>

<sup>120</sup> De acuerdo a lo señalado por Ignatieff “La Declaración Universal forma parte de una reorganización más amplia del orden normativo de las relaciones internacionales en la posguerra (...) La revolución jurídica incluyó la Carta de las Naciones Unidas de 1945, que declaraba ilegales los ataques entre Estados; la Convención sobre el Genocidio de

derechos humanos (han constituido) un escudo potente, al menos en teoría, y de movilización de las personas más débiles frente a los grupos de poder<sup>121</sup>.

Después de este largo proceso de acumulación, tal como lo señala Sally Merry *“los derechos humanos se han convertido en la perspectiva global más importante con vistas a definir la justicia social”*<sup>122</sup>. Desde los años ochentas los derechos humanos han obtenido progresivamente una mayor credibilidad y apoyo internacional, al mismo tiempo que *“un grupo de tratados y resoluciones internacionales, siempre más numeroso ha fortalecido los fundamentos jurídicos internacionales de estos derechos”*<sup>123</sup>.

Los elementos antes descritos nos permiten dar cuenta del largo proceso que se ha desarrollado para incidir en el cambio del paradigma conceptual basado en la superioridad racial y sexual del varón blanco occidental<sup>124</sup> y la exclusión sistemática de ciertos colectivos, como es el caso de los pueblos indígenas; precisamente porque “el saber” hegemónico, en tanto forma de conocimiento y acto de poder<sup>125</sup>, ha determinado la manera en la que se concibe la protección de la dignidad humana. Esa formulación de conocimiento ha incidido en el rol que ha jugado el Derecho<sup>126</sup> – y en algunos ámbitos sigue jugando- como instrumento para legitimar la dominación mediante la creación de una institucionalidad que ha operado como mecanismo de normalización de la ausencia de garantías de protección y reconocimiento de derechos fundamentales de ciertos colectivos.

Si bien no es la intención abordar exhaustivamente las diferentes corrientes en torno a cómo se comprenden desde diversas disciplinas los estudios sobre institucionalidad, nos interesa poder visibilizar la importancia que tiene el desarrollo de una

---

1948 (...) Antes de la SGM sólo los Estados eran sujetos del derecho internacional. Con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, se otorgó a los derechos de los individuos un reconocimiento jurídico internacional” Cfr. Ignatieff, Michel, “Los derechos humanos como política e idolatría”, Paidós Ibérica, p. 31, Barcelona, 2003.

<sup>121</sup>Merry, Sally, “Derechos humanos y violencia de género. el derecho internacional en el mundo de la justicia local”, 2010.

<sup>122</sup> Idem

<sup>123</sup> Idem

<sup>124</sup> En palabras de Irigoyen referido al modelo de ciudadanía cesitaria (hombres, blancos, propietarios e ilustrados, véase, Irigoyen, Raquel, “El horizonte del constitucionalismo pluralista” disponible en Rodríguez Garavito, coord., Op. Cit., p.p 139-159.

<sup>125</sup> “El discurso del poder “no sólo persigue escribir papeles y decir palabras sino que tiene una misión política” Ávila, Op.Cit.

<sup>126</sup> Entendiendo el Derecho, “no sólo como la norma expedida por la autoridad estatal que tienen competencia para ello, sino como un componente importante de la institucionalidad que tiene relación directa con la cultura, con la política y con la moral dominante” Los órganos del Derecho que se encargan de su aplicación y constituyen la institucionalidad propiamente dicha. Las ideas y el Derecho, para ser aplicadas eficazmente, requieren de una institucionalidad que las garantice” Idem

institucionalidad pública con ciertos atributos para garantizar la ejecución de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

De acuerdo a lo señalado por Abramovich y Pautassi, el proceso de vinculación de políticas públicas con los derechos humanos surge ante *“importantes vacíos teóricos, metodológicos y empíricos”*; en gran parte *“la necesidad de medir el cumplimiento de derechos en las políticas sociales emerge precisamente cuando se plantea alguna forma de vinculación entre estas políticas y sus marcos normativos”*<sup>127</sup>.

Este proceso evidentemente no es lineal y en el caso latinoamericano ha tenido una fuerte influencia del paulatino fortalecimiento del sistema internacional e interamericano de derechos humanos.

Al respecto Abramovich señala que *“el proceso de incorporación de tratados de derechos humanos en los ordenamientos constitucionales latinoamericanos y el valor heurístico otorgado por los tribunales constitucionales nacionales a la jurisprudencia internacional ha provocado transformaciones en la institucionalidad pública, además de activar fuertes discusiones jurídicas y políticas sobre los márgenes de la autonomía de la justicia y del gobierno frente a la injerencia de los órganos internacionales”*<sup>128</sup>.

En este sentido, es necesario destacar que existen tensiones derivadas de las resistencias de algunos estados frente a la injerencia de los órganos internacionales en la esfera local y por ende a las transformaciones institucionales derivadas de la incorporación de la perspectiva de derechos humanos. Dicha resistencia en gran medida *“soslaya la dimensión del proceso político que condujo a los países de la región a incorporarse en los sistemas internacionales de protección y dotar a los instrumentos internacionales de un valor normativo prioritario, e incluso constitucional, en los sistemas jurídicos locales”*<sup>129</sup>.

Bajo esta línea de análisis, si bien por su carácter emancipatorio sigue siendo cuestionada la incidencia de “lo internacional en lo local”, principalmente cuando se desafían ciertas estructuras y patrones vinculados al ejercicio del poder, las

---

<sup>127</sup> Abramovich, Víctor y Laura Pautasi (Compiladores) “La medición de derechos en las políticas sociales”, Ediciones del Puerto, Buenos Aires 2010, 431 p.p.

<sup>128</sup> Abramovich, Víctor, “Autonomía y subsidiaridad. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos frente a los sistemas de justicia nacionales”, en “El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI” Siglo XXI. Op. Cit. p.p 211-230.

<sup>129</sup> Idem

transformaciones han permitido introducir nuevos sentidos comunes y puntos de acuerdo. Al decir de Pautassi *“en una u otra dirección, el tema se encuentra en la agenda política y social de la región, con diversa intensidad”*. De este modo, prosigue *“se advierte desde un uso meramente retórico del enfoque de derechos, hasta esfuerzos concretos de gobiernos que han buscado implementar planes nacionales de desarrollo en un marco de derechos humanos”*<sup>130</sup>.

A su vez para una adecuada implementación, es decir para una incorporación efectiva de la lógica de derechos en las políticas sociales que trascienda lo discursivo, de conformidad a lo señalado por Rossi y Moro:

*se requiere de instituciones que puedan viabilizar dicha perspectiva. Esta demanda implica la necesidad de una institucionalidad afín y/o permeable a esta perspectiva, que bien puede ser preexistente o, en su defecto, requerirá la transformación y/o la creación de nuevas instituciones*<sup>131</sup>.

La construcción institucional basada en un enfoque de derechos humanos nos permite apelar a una transformación paulatina en las propias estructuras y deficiencias endémicas de nuestras democracias latinoamericanas. En este sentido resulta relevante señalar que *“la referencia a la dimensión institucional da cuenta de su impronta estructural y estructurante para los procesos de políticas públicas que no se generan en el vacío, sino que se producen en un ámbito institucional particular que lo antecede y lo condiciona”*<sup>132</sup>.

El gran desafío para la región es que logre consolidarse como premisa fundamental que *“una política con enfoque de derechos no puede ser implementada por unas instituciones que contradicen su sustrato normativo basado en la búsqueda de la equidad, la cooperación, la participación y la construcción de ciudadanía. Por tanto, un asunto insoslayable es el diseño de una institucionalidad pública y de gestión que cree incentivos para ello”*<sup>133</sup>.

---

<sup>130</sup> Pautassi, Laura “Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición” en Abramovich, Op. Cit.

<sup>131</sup> Ver más en “Ganar Derechos: Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos” Serie Documento de Trabajo 2, Disponible en [http://www.ipddh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos\\_Lineamientos1.pdf](http://www.ipddh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf)

<sup>132</sup> Idem

<sup>133</sup> Cunill, Nuria, “Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública” Disponible en <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/046-febrero-2010/cunill> .

Cunill postula que hay tres atributos necesarios que debe reunir la institucionalidad pública: accountability, gobernanza sistémica y espacio público<sup>134</sup>.

Sin embargo para poder alcanzar diseños institucionales y de gestión óptimos para la formulación de políticas públicas inclusivas, es necesario lograr transformar las estructuras actuales que están determinadas por factores culturales a nivel continental *relacionados con la concepción del poder, la autoridad y la ley*<sup>135</sup>.

La gran paradoja entonces a superar es la contradicción derivada de la reproducción de la ineficacia ante una evidente incapacidad del derecho y de las instituciones para cambiar prácticas ancladas culturalmente.

La vinculación de las acciones desarrolladas por movimientos sociales para incidir en dicha transformación y los cambios alcanzados en materia institucional merecen una atención particular. En el siguiente apartado intentaremos dar cuenta de ello.

#### **b. Las políticas de protección de los pueblos indígenas y su regulación en América Latina.**

Particularmente en el caso de los movimientos indígenas resulta interesante detenernos en el proceso de movilización en el continente caracterizado por un reclamo constante por *“el reconocimiento de sus derechos, como el derecho al control de sus instituciones, hábitat y territorios, autogobierno, sistemas jurídicos, autoridades, identidad, idiomas y cultura, así como su derecho a participar en los planes regionales y nacionales que puedan afectarlos”*<sup>136</sup>.

---

<sup>134</sup> Idem

<sup>135</sup> Al respecto Mauricio Villegas en la búsqueda de soluciones ante estas prácticas nos coloca en una encrucijada al vincular esta situación con las dimensiones estructurales de las problemáticas socio-históricas en nuestro continente: *“La historia política e institucional de América Latina puede resumirse en la historia de la recepción infructuosa de instituciones foráneas que funcionan y producen buenos resultados en sus países de origen pero que una vez implantadas en nuestras sociedades, o bien no sirven para nada o bien producen otros efectos diferentes a los esperados. Desde su perspectiva este “infructuoso” intento de diseño institucional estaría vinculado a un fenómeno más general de ineficacia jurídica que abarca: 1. La incapacidad institucional para hacer efectivo el derecho; 2. la herencia española y colonial en la concepción de la autoridad y de la ley; 3. los problemas de diseño institucional (la brecha entre los escritos y las realidades sociales); 4. la criminalidad individual y organizada; la relación entre derecho, moral y cultura; 5. la legitimidad del Estado y de los jueces”* Villegas, Mauricio, “Ineficacia del derecho y cultura del incumplimiento de reglas en América Latina”, en Rodríguez, Garavito.Op.Cit.

<sup>136</sup> Yrigoyen Fajardo, Raquel “Pluralismo jurídico, derecho indígena y jurisdicción especial en los países andinos\* en Foro Internacional: pluralismo jurídico y jurisdicción especial. Lima, febrero de 2003. Aclaración de la autora (Las ideas centrales del texto citado fueron tomadas de Raquel Yrigoyen, Estado pluricultural, derecho indígena y control penal en los países andinos. Tesis doctoral en curso para la Universidad de Barcelona). Disponible en <http://www.cejamerica.org/Documentos/DocumentosIDRC/128elotdr030-06.pdf>

El momento de la eclosión de los movimientos indígenas en el continente surge en los años noventas *“a la luz de las dramáticas transformaciones políticas y económicas iniciadas en las décadas anteriores”*<sup>137</sup>.

El proceso de concientización de las situaciones de opresión y sumisión mediante un contexto exacerbado -producto de las crisis que generó el reconocimiento de una identidad étnica<sup>138</sup> - tuvo sus primeras manifestaciones en movilizaciones que estaban dirigidas a realizar demandas concretas al Estado con la finalidad de incidir en un cambio estructural y renovador para la integración de nuevas formas de ciudadanía.

Dichas demandas, en los últimos años, han ido sufriendo transformaciones tales que hoy *“no sólo (implican) la restitución de sus bienes materiales, como la propiedad y el goce real de la tierra y los recursos naturales, sino también autonomía territorial y autodeterminación, derecho a expresar y mantener sus identidades colectivas, educación bilingüe intercultural, reconocimiento constitucional como pueblos indígenas, participación política, y derechos preferenciales sobre las aguas y el subsuelo, entre otras demandas”*<sup>139</sup>. En algunos países del continente dichas demandas empezaron a manifestarse en procesos renovadores en materia de reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas y en el diseño de políticas públicas dirigidas a dar respuestas a las exigencias y demandas planteadas.

Es importante mencionar de acuerdo a lo expresado, que aún cuando en muchos países este reconocimiento ha tenido un carácter más bien formal y discursivo, no deja de ser un reflejo de las profundas transformaciones ocurridas a raíz de las movilizaciones de los pueblos indígenas durante los últimos años. En otras palabras, como lo señala Willem Assies, este ejercicio de reconocimiento constituye *“un umbral de ruptura con un pasado caracterizado por la segregación colonial, la integración*

---

<sup>137</sup> Bello, Álvaro, “Etnicidad y ciudadanía en América Latina La acción colectiva de los pueblos indígenas” CEPAL, 2004, disponible en <http://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/5/27905/etnicidadciudadania.pdf>

<sup>138</sup> Respecto al concepto de identidad étnica, *Sámano Rentería señala* “la identidad étnica ha trascendido de una simple diferenciación con los otros a convertirse en una herramienta de lucha etno-política, que es utilizada actualmente por los pueblos indígenas para relacionarse de una manera diferente con el estado; esto implica entender las diferentes relaciones interétnicas que se dan en el entorno nacional y aún mundial, donde la globalización está provocando paradójicamente que lo local retome fuerza para diferenciarse. Este es el caso de los pueblos indígenas que habían sido sometidos por el régimen liberal durante los siglos XIX y XX y en el nuevo milenio; estos pueblos pretenden liberarse de este sojuzgamiento, identificándose como sujetos sociales con propia voz y luchan por sus derechos con el fin de que se les respete como son, que se reconozca su cultura y sus derechos (consuetudinarios), como primer paso, para después avanzar en la integración de una sociedad multicultural y en la construcción de un estado pluricultural” Cfr. *SÁMANO RENTERÍA, Miguel Ángel* “Identidad étnica y la relación de los pueblos indígenas con el estado mexicano”, disponible en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rxm/article/view/6833>

<sup>139</sup> Yrigoyen, Op. Cit.

*forzada a la nación republicana y las políticas de asimilación e integración indigenista dirigidas por el Estado*<sup>140</sup>.

Esto se debe precisamente a que los reclamos han buscado deconstruir “*dos herencias centrales de la juridicidad republicana: los binomios Estado-nación/ Estado-derecho. Se quiebra la idea de que el Estado representa una nación homogénea (con una sola identidad cultural, idioma, religión), y pasa a reconocerse la diversidad cultural, lingüística y legal. Al cuestionarse el monopolio de la producción jurídica por el Estado, se admiten diversos grados de pluralismo legal, reconociéndose a los pueblos y comunidades indígenas/campesinas el derecho de tener su propio derecho, autoridades y formas de justicia*”<sup>141</sup>.

En esta tesitura, es necesario mencionar que en países como Ecuador y Bolivia, en los que hubieron fuertes movilizaciones por los derechos de los pueblos indígenas, se implementaron en los últimos años importantes reformas constitucionales en esta materia. Estas dinámicas en el campo del reconocimiento y positivación de los derechos dan cuenta de los avances generados como resultado de la movilización social y la construcción de una institucionalidad “*desde abajo*”<sup>142</sup>.

En la última década del siglo XX emerge lo que Raquel Yrigoyen ha denominado el “horizonte pluralista” como un nuevo modelo de gestión de la multiculturalidad.

Se da en el contexto del cuestionamiento internacional a los quinientos años del “Descubrimiento/Invasión” (de América/Abya Yala), la adopción del Convenio 169 de la OIT, los movimientos de reivindicación de derechos de los pueblos indígenas, y las reformas constitucionales en más de una quincena de países en Latinoamérica<sup>143</sup>.

Las diversas transformaciones políticas, sociales y económicas que ha vivido el continente en los últimos años, ha incidido en distintas manifestaciones y respuestas estatales dirigidas a desarrollar políticas de protección a colectivos en situación de vulnerabilidad. En el contexto del ajuste estructural, la respuesta estuvo mediada a través de “*políticas públicas, programas de superación de la pobreza y un sinfín de*

---

<sup>140</sup> Assies, 1999, p. 22 citado por Bello, Op.Cit.

<sup>141</sup> Yrigoyen, Op. Cit.

<sup>142</sup> De acuerdo a lo que Peroni señala “*el Estado no es monolítico, ni la forma que tienen los actores sociales de relacionarse con él es única. En la lucha por la hegemonía, los actores pueden procurar construir una hegemonía “desde abajo” (Joseph y Nugent, 2002), incluso algunos autores señalan que en el caso de los movimientos indígenas es posible hablar de una colonización del Estado “desde abajo” (Stern, 2000), otorgando así la posibilidad de comprender los procesos sociales desde una perspectiva más compleja y no sólo de una manera unidireccional*” Bello, Op. Cit.

<sup>143</sup> Van Coott, 1999, citado por idem

*programas y proyectos de corte asistencialista*<sup>144</sup>.

Específicamente, en el caso de los pueblos indígenas, con el fin de paliar los efectos de una histórica discriminación estos se han constituido como poblaciones objetivo de políticas sociales en virtud de su marginación económica, social y cultural<sup>145</sup>; aunado a ello, como resultado de diversos cambios - a partir del siglo XIX, con la consolidación de la figura del Estado nacional, y del siglo XX con las políticas indigenistas- el Estado pasó a ser uno de los principales interlocutores de los pueblos indígenas<sup>146</sup>.

Sin embargo, la dinámica generada a raíz de la interlocución del Estado y las comunidades indígenas de nuestro continente mediante políticas y proyectos, ha representado en la mayoría de los casos un mecanismo “legítimo” para la asimilación y homogenización. *En palabras de Bello: “Una de las principales características de este diálogo se ha expresado en los intentos del Estado y los grupos de poder por homogeneizar a las sociedades nacionales, tratando de eliminar o de-construir lo indígena por medio de políticas de organización y administración de las diferencias, como el indigenismo en sus distintas formas y versiones”*<sup>147</sup>.

Si bien es cierto que debido a la propia historia del Estado en relación con los pueblos indígenas, existen limitaciones “morales” para monopolizar las políticas en materia indígena (precisamente porque ha sido el primer responsable del no reconocimiento de sus derechos, e incluso, de la violación a los mismos) aún sigue constituyéndose como el referente en materia de políticas públicas -en un escenario de contradicciones y medidas paliativas- para los pueblos indígenas “*como para otros grupos sociales, las políticas sociales son el Estado.*”<sup>148</sup> Y por tanto el manejo que se hace de las políticas sociales repercute en cómo las comunidades conciben al Estado.

Por lo tanto, si consideramos que “*desde la época en que se intensificó la presencia de organismos gubernamentales, de proyectos y programas (década de 1950 en adelante)*” las acciones del Estado “*han sido el reflejo de los sueños e ideas de homogeneidad y asimilación cultural (...)* En la medida en que el Estado, mediante las

---

<sup>144</sup> Idem

<sup>145</sup> Entre las principales causas en el contexto latinoamericano se encuentran: “*las reformas liberales del siglo XIX, que tuvieron como objetivo la introducción de la noción de propiedad privada de las tierras (Plant, 1998). Este procesos trajo consigo la pérdida progresiva de tierras y el quiebre de las economías comunitarias, incentivando procesos de migración campo/ ciudad, así como la estructura y dinámica de la inserción laboral tanto dentro de los espacios rurales como particularmente en el interior de las ciudades. Las reformas estructurales de las economías en América Latina de las últimas décadas golpearon duramente a las poblaciones indígenas, acelerando los procesos de migración y marginalización.*” Idem.

<sup>146</sup> Idem

<sup>147</sup> Idem

<sup>148</sup> Idem

*políticas públicas y otros instrumentos, ha buscado una igualdad jurídica de los ciudadanos y por medio de ellas la igualdad cultural, los indígenas (y todos aquellos que son diferentes) han sido tratados sin considerar que poseen una matriz cultural distinta de la definida por el Estado y que, por tanto, poseen distintas necesidades, visiones y demandas. En otras palabras, se les han impuesto “estrategias de desarrollo” y visiones contrapuestas a sus intereses, realidades y demandas específicas”<sup>149</sup>.*

Ante este escenario, el desafío es precisamente que los procesos de formulación, diseño e implementación de dichas políticas sociales estén directamente vinculadas con el marco de derechos y obligaciones creado por las normas constitucionales y por los tratados de derechos humanos incorporados a los sistemas jurídicos nacionales, incluyendo una perspectiva que incorpore la dimensión étnico-racial, de género y generaciones, permitiendo así desde el diseño de las políticas en la materia pensar en clave de los principios de igualdad y no discriminación. Un diseño de políticas públicas desde esta perspectiva, puede constituirse como un objetivo fundamental en el proceso de construcción de la institucionalidad de derechos humanos y como mecanismo de garantía de derechos fundamentales.

No obstante lo anterior es necesario indicar que dada la complejidad de la implementación de medidas transversales es necesario identificar los desafíos que plantea la construcción de políticas públicas que incorporan una dimensión específica basada en las diferencias étnicas.

De cara a la construcción de políticas inclusivas la apuesta estaría dirigida a lograr *“el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos políticos y no sólo como objetos de políticas que dictan otros, esto es, como sujetos con derecho a controlar sus propias instituciones y autodefinir sus destinos. Esto importa la ruptura de la ideología de la inferioridad y la supuesta necesidad de tutela estatal acuñada en la independencia e inicios de la república, mediante políticas de asimilación o desaparición cultural de lo indígena; y desde mediados del siglo XX mediante políticas integracionistas que reconocían parcialmente derechos indígenas, pero manteniendo su estatuto subordinado”*.<sup>150</sup>

---

<sup>149</sup> Idem

<sup>150</sup> Yrigoyen, Op.cit

c. **De lo local a lo internacional: articulaciones de los movimientos sociales y la construcción del activismo global.**

Tal como señalamos al inicio del presente capítulo, la intención de este apartado será analizar cómo los pueblos indígenas, se han constituido en actores sociales transnacionales por medio de su acción colectiva, en un proceso que implica una importante articulación del movimiento indígena con otras organizaciones de base y de derechos humanos como estrategia de incidencia, en el marco de un “proceso de escalonamiento” que se construye entre los movimientos y organizaciones con el objetivo de internacionalizar las demandas en el marco de violaciones de derechos humanos.

Esta dinámica, ha ido en aumento como estrategia de defensa en nuestro continente debido a que muchos estados poseen una elevada porosidad institucional y democrática que obstaculiza la protección efectiva de los derechos fundamentales y la atención oportuna en casos de riesgo inminente y grave, generando la necesidad de acudir a espacios internacionales para salvaguardar derechos en el ámbito local.

Este proceso de apertura en las formas de participación de la sociedad civil es lo que M. Ignatieff ha llamado *“la revolución en el terreno del activismo”* el cual, según este autor, *“ha roto el monopolio de los Estados en la conducción de los asuntos internacionales y ha dado voz a la llamada sociedad civil global”*<sup>151</sup>.

Dicho proceso a su vez ha sido posible debido a que los activistas sociales de los diferentes países *“han adoptado con entusiasmo el lenguaje de los derechos y lo han traducido al lenguaje de los sujetos que conforman las bases sociales”* permitiendo a su vez la comprensión acerca de *“cómo se crean nuevas categorías y significados y cómo se aplican a las prácticas sociales de cualquier región del mundo”*<sup>152</sup>.

A su vez *“los movimientos sociales regionales, nacionales y locales se apropian frecuentemente de esos significados y lo usan para criticar las prácticas cotidianas de violencia”*<sup>153</sup>. En el caso de los movimientos por la defensa y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas esta apropiación de los significados ha sido fundamental como una herramienta que ha logrado desde la plataforma de la

---

<sup>151</sup> Ignatieff, Op. Cit

<sup>152</sup> Merry, Op. Cit

<sup>153</sup> Idem

supranacionalidad intermediar entre las lógicas reduccionistas de los Estados-Nación y perspectivas más universales e incluyentes de protección de los derechos fundamentales. Esto se debe precisamente a que los *“derechos humanos crean un espacio político para el cambio mediante un lenguaje legitimado por un consenso global sobre determinados estándares. Los derechos humanos promueven ideas de autonomía individual, igualdad, libertad de elección y secularismo, aun cuando estas ideas difieran de las normas y prácticas culturales prevaletientes”*<sup>154</sup>.

Es en este sentido que si bien *“el derecho global de los derechos humanos se ha convertido en un recurso importante para los movimientos sociales locales”*<sup>155</sup>, para que las ideas de derechos humanos sean efectivas, resulta fundamental traducirlas a los lenguajes locales y situarlas en los contextos locales dotándolas de poder y significado<sup>156</sup>. En este sentido de acuerdo a lo señalado por Merry, sólo a través de esta adecuación en el ámbito local resulta posible interpretar el mundo cultural de la modernidad trasnacional en mecanismos y estrategias al servicio de las reivindicaciones sociales locales.

Asimismo Merry considera que *“la intervención de intermediarios como las ONGS y los activistas de los movimientos sociales es fundamental cuando se tiene que Interpretar el mundo cultural de la modernidad trasnacional para aquellos que hacen reivindicaciones sociales en contextos locales. Al mismo tiempo estos intermediarios toman la historia local y la sitúan en el marco del lenguaje de los derechos humanos internacionales. Los activistas participan frecuentemente en estas dos esferas culturales a la vez y con una especie de doble conciencia, traducen el lenguaje de una de ellas al de la otra”*<sup>157</sup>.

No obstante lo anterior resulta necesario hacer una precisión respecto al análisis que Merry hace respecto a la *“difusión”* que se hace del lenguaje de los derechos, debido a que en el proceso de interpretación de la modernidad trasnacional, el rol que han tenido las propias organizaciones de base no ha sido receptivo-pasivo, si no que han hecho un uso estratégico de los mecanismos de protección supranacionales orientando sus aportes a la visibilización del reconocimiento de la diferencia en la

---

<sup>154</sup> Idem

<sup>155</sup> Idem

<sup>156</sup> Idem

<sup>157</sup> Idem

normativa internacional desafiando la visión simplista de la protección "universalista" presente en el uso hegemónico del discurso de los derechos humanos.

Esto puede analizarse claramente en el caso del derecho a la consulta previa, libre e informada, la cual ha sido considerada, aún por quienes han adoptado una perspectiva crítica frente a esta institución como *un discurso alternativo*<sup>158</sup> del movimiento indígena.

En este sentido podemos identificar cómo la efectivización de la consulta, en tanto institución central de la regulación de los derechos indígenas en América Latina y en el derecho internacional, a pesar de los resabios hegemónicos de su origen, ha logrado constituirse como *uno de los discursos privilegiados para hablar de los reclamos de reconocimiento y para tramitar los conflictos sobre la cultura y la autodeterminación*<sup>159</sup>.

De alguna forma podemos identificar cómo el movimiento indígena al dotar de significado determinados aportes del DIDH ha generado un proceso de ruptura intentando a partir de "una forma contrahegemónica de multiculturalismo, inspirada en el principio de autodeterminación" desnudar "los vestigios del paradigma integracionista que, si bien ha sido desplazado de los instrumentos del derecho internacional, sigue siendo altamente influyente en regímenes jurídicos de toda la región, en los que los pueblos indígenas son con frecuencia objetos de las políticas de desarrollo, antes que sujetos de derecho"<sup>160</sup>

Este análisis lo abordaremos más detalladamente en los casos objeto de estudio del capítulo siguiente, especialmente en el caso guatemalteco.

---

<sup>158</sup> Rodríguez Garavito, Op.Cit.

<sup>159</sup> Idem

<sup>160</sup> Idem

*“Para quienes conciben la historia como una competencia, el atraso y la miseria de América Latina no son otra cosa que el resultado de su fracaso. Perdimos; otros ganaron. Pero ocurre que quienes ganaron, ganaron gracias a que nosotros perdimos: la historia del subdesarrollo de América Latina integra, como se ha dicho, la historia del desarrollo del capitalismo mundial. Nuestra derrota estuvo siempre implícita en la victoria ajena; nuestra riqueza ha generado siempre nuestra pobreza para alimentar la prosperidad de otros: los imperios y sus caporales nativos. En la alquimia colonial y neo-colonial, el oro se transfigura en chatarra, y los alimentos se convierten en veneno”*

Eduardo Galeano

## CAPITULO IV

### **LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS CAUTELARES Y SU IMPACTO EN LAS POLÍTICAS NACIONALES DE PROTECCIÓN. ESTUDIO DE CASOS.**

Teniendo como marco de análisis los elementos aportados en los capítulos precedentes, el objetivo del presente capítulo será identificar -a través del estudio de dos casos en los cuales se otorgaron medidas cautelares a comunidades indígenas- los caminos recorridos que llevaron el caso al ámbito de protección regional y el impacto de dichos mecanismos de protección en la institucionalidad de derechos humanos de cada país obligado a dar cumplimiento tras su otorgamiento.

Los criterios de selección de dichos casos surgen del análisis de las medidas cautelares otorgadas entre el 2007 y el 2014 y la identificación de los contextos de violaciones que motivaron la solicitud de estas medidas urgentes. En este sentido, uno de los criterios de selección fue la pertinencia de contar con casos en los que el origen de la solicitud de la medida cautelar pudiera ser representativo de los tipos de casos sobre patrones estructurales de discriminación y violencia propuestos en el capítulo primero de la presente investigación.

El punto de partida será analizar el contexto institucional y normativo en materia de derechos humanos de cada país estudiado, analizando específicamente los mecanismos existentes y la maquinaria institucional que se pone en funcionamiento tras una solicitud de medidas cautelares ante la CIDH y su posterior otorgamiento.

En cada uno de los casos se hará una breve reseña del contexto país en relación a la situación actual de los derechos de las comunidades indígenas y a las políticas públicas en materia indígena. Posteriormente se analizará cual fue la situación que originó la solicitud de las medidas, considerando el proceso de articulación a nivel nacional respecto al proceso organizativo de movilización local para la activación del mecanismo de protección internacional.

Los dos casos de análisis serán las medidas cautelares otorgadas a los Habitantes de San Juan Copala, en el Estado de Oaxaca, México (2010) y las que se otorgaron a las

Comunidades del Pueblo Maya (Sipakepense y Mam) de los municipios de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán en el Departamento de San Marcos, Guatemala (2010).

I. Análisis de casos sobre implementación de medidas cautelares.

a. México

Como se mencionó anteriormente antes de abordar el caso objeto de estudio, será necesario detenernos en una breve revisión del contexto país, a fin de conocer la institucionalidad de derechos humanos, para posteriormente hacer un abordaje específico sobre el contexto normativo nacional. El caso mexicano necesariamente nos obliga a detenernos en la reforma constitucional de 2011 y en las leyes específicas de protección que se han desarrollado en pos de salvaguardar los derechos humanos de líderes y comunidades indígenas, periodistas, defensoras y defensores de derechos humanos. Posteriormente identificaremos la estructura orgánica en materia de derechos humanos al interior del Estado mexicano que se ha desarrollado hasta el momento y la forma de funcionamiento; haremos un breve recorrido del contexto existente en el plano institucional, los desafíos que planteó la reforma constitucional de 2001 en materia indígena como resultado de la movilización zapatista y el impacto que generó en el reconocimiento y protección de derechos fundamentales.

i. Institucionalidad de derechos humanos en México<sup>161</sup>

El proceso de fortalecimiento de la institucionalidad de derechos humanos en México cobró mayor visibilidad desde la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos<sup>162</sup>, misma que ha incidido en el desarrollo sostenido de la normativa vigente y la creación de oficinas especializadas en distintos ámbitos de los tres “poderes de la unión” y los tres niveles de gobierno (nacional, estatal y municipal).

---

<sup>161</sup> El carácter federal de la organización política en México, sus dimensiones, sumado a problemáticas estructurales sociales, culturales y económicas implican un complejo entramado institucional cuyo abordaje y comprensión requeriría un profundo repaso de la configuración histórica del país que para efectos de la presente no se analizará.

<sup>162</sup> Es importante señalar que “la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en 1990 generó muchas expectativas para promover la defensa de estos derechos. Por un lado, la CNDH se erigió como vigilante del comportamiento de los funcionarios públicos en diversos ámbitos de la vida nacional y como instancia para detener los abusos de autoridad, particularmente la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes de policías y ministerios públicos. En palabras de la propia CNDH: “La tarea de proteger los derechos humanos representa para el Estado la exigencia de proveer y mantener las condiciones necesarias para que, dentro de una situación de justicia, paz y libertad, las personas puedan gozar realmente de todos sus derechos. El bienestar común supone que el poder público debe hacer todo lo necesario para que, de manera paulatina, sean superadas la desigualdad, la pobreza y la discriminación”. Cfr. [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx)

A nivel federal, cuenta con oficinas especializadas en la materia en la “Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de la Marina y Armada de México, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Salud, así como en la Procuraduría General de la República, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, el Instituto Mexicano de la Juventud y el Instituto Mexicano del Seguro Social”<sup>163</sup>.

Existe además un Programa Nacional de Derechos Humanos, que establece obligaciones generales para toda la Administración Pública Federal y que busca incluir la perspectiva de derechos humanos en la elaboración de las políticas públicas, la institucionalización de mecanismos jurídicos y administrativos que garanticen la defensa y promoción de los derechos humanos, la cultura de respeto y defensa de los derechos humanos y el cumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de instrumentos internacionales de derechos humanos<sup>164</sup>.

Este desarrollo institucional, si bien ha sido acompañado de un crecimiento presupuestario desde la década de los noventa, eso no ha garantizado la eficacia en la implementación de programas dirigidos a la protección de los derechos fundamentales. Aunado a que los mecanismos de rendición de cuentas no han generado circuitos de confianza sobre la transparencia en la que se gestionan los recursos asignados<sup>165</sup>.

Esto evidencia que la institucionalidad de derechos humanos si bien requiere de aspectos de orden económico y político que garanticen un mejoramiento en la maquinaria institucional, su efectividad no sólo depende de ello, se requiere un cambio político profundo que logre modificar las lógicas y tendencia autoritarias con las cuales opera el aparato burocrático del Estado.

El avance normativo que ha experimentado México<sup>166</sup> en los últimos años coexiste con un contexto social y político complejo, que involucra la sistemática vulneración de los derechos fundamentales de millones de personas que habitan dicho país. Algunos autores, han afirmado que *“México en muchos sentidos se encuentra atrapado en una paradoja a través de la cual a lo largo de (su) historia constitucional los derechos de*

---

<sup>163</sup> Cfr. [http://www.cide.edu/cuadernos\\_debate/CNDH\\_CEMS\\_AMagaloni.pdf](http://www.cide.edu/cuadernos_debate/CNDH_CEMS_AMagaloni.pdf)

<sup>164</sup> Idem

<sup>165</sup> Idem

<sup>166</sup> México es una República Federal compuesta por 32 Entidades Federativas: 31 Estados y un Distrito Federal.

*las personas han sido reconocidos de manera reiterada. Con formulaciones distintas —derechos humanos, derechos del hombre, garantías individuales— estos bienes fundamentales han constituido una promesa constitucional, pero también una realidad incumplida”* <sup>167</sup>.

Pese a lo anterior, como abordaremos en el próximo apartado, precisamente el espíritu de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011 fue incidir en la institucionalidad de derechos humanos del país y buscar mediante el reconocimiento de un catálogo más amplio de derechos, la garantía y efectivización de los mismos mediante la instrumentación de políticas públicas que respondieran a estas demandas. La desigualdad, la corrupción, el abuso de poder y el saqueo como forma de articular las relaciones de poder, constituyen algunos de los desafíos por vencer en el camino de implementación de esta ambiciosa reforma.

Sin duda alguna, para los efectos de esta tesis sería imposible abordar aspectos relativos a esta reforma con la profundidad y detenimiento que merece, sin embargo haremos una breve repaso para situarnos de mejor manera en el contexto normativo en el que se encuadra el caso objeto de estudio.

#### **1. Breve revisión de la reforma constitucional de 2011 y sus implicaciones.**

En un contexto social de *“profundas desigualdades marcado por una violenta crisis de seguridad se aprobó la reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011”*<sup>168</sup>, la cual de acuerdo a lo señalado por Salazar y Carbonell constituye *“una operación política ambiciosa que, después de superar resistencias de múltiples actores, se tradujo en la modificación sustantiva de once artículos constitucionales”*<sup>169</sup> y que contiene *“ocho (...) artículos transitorios”*<sup>170</sup> con mandatos muy específicos para la actuación legislativa por parte del Congreso de la

---

<sup>167</sup> “Es verdad que, a partir del reconocimiento constitucional de las libertades fundamentales, de los derechos políticos y de los derechos sociales, se han desarrollado algunas políticas e instituciones de garantía, que han permitido constatar momentos de constitucionalismo democrático efectivo, pero los avances en esta dirección siguen siendo insuficientes. En esta materia, México es un país de claroscuros” Cfr. Carbonell, M. Op.Cit.

<sup>168</sup> Idem

<sup>169</sup> Idem

<sup>170</sup> En los artículos transitorios, “la reforma prevé la expedición de una serie de leyes que la irán complementando en el nivel legislativo. Así, ordena que se emita en el plazo máximo de un año a partir de su entrada en vigor, una ley sobre reparación de las violaciones de derechos humanos, una ley sobre asilo; una ley reglamentaria del artículo 29 en materia de suspensión de derechos; una ley reglamentaria del artículo 33 en materia de expulsión de extranjeros y nuevas leyes (tanto a nivel federal como local) de las Comisiones de derechos humanos” Idem.

Unión y, en un caso, de los congresos locales”<sup>171</sup>.

Dicha reforma “introduce al concepto de los derechos humanos como eje central de la articulación estatal (sustituyendo la figura arcaica de las “garantías individuales”) y, por el otro, incorporan como normas de máximo rango en el ordenamiento jurídico mexicano las disposiciones en materia de derechos de origen internacional”<sup>172</sup>.

A pesar del breve contenido de la reforma los aspectos que abarca implican profundos cambios en relación a la concepción y la tutela de los derechos humanos en México, por lo que este es un paso, que se da en el marco de un paulatino proceso de incorporación de los instrumentos internacionales de derechos humanos en el derecho interno y que incorpora el llamado *bloque de constitucionalidad* que implica, incorporar la figura de “interpretación conforme” la cual consiste en que todas las normas relativas a derechos humanos deberán ser interpretadas de acuerdo a lo establecido por la Constitución y por los Tratados Internacionales de Derechos Humanos.

En este sentido, de acuerdo a lo establecido por los autores mencionados, dicha reforma constituye “*la adopción de un nuevo paradigma en el constitucionalismo mexicano*”<sup>173</sup>, en la medida que fortalece “la centralidad de los derechos humanos como finalidad última de toda ingeniería constitucional”<sup>174</sup>.

Esta reforma a su vez se encuadra en un escenario en el que México “acumula ya seis sentencias condenatorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que han verificado en el plano internacional lo que ya se sabía: el Estado mexicano presenta profundas deficiencias en la tutela de los derechos”<sup>175</sup>.

Este punto vale la pena resaltarlo precisamente porque estas sentencias ponen en evidencia para el caso mexicano, la importancia que ha tenido en los últimos años el uso de las herramientas del sistema interamericano por parte de organizaciones, defensoras y defensores y víctimas de violaciones de derechos humanos como una vía posible de presión y visibilización internacional ante los preocupantes índices de impunidad y persecución de la defensa de los derechos humanos. Aún cuando el proceso para el cumplimiento cabal de las sentencias sigue constituyendo un desafío,

---

<sup>171</sup> Idem

<sup>172</sup> Idem

<sup>173</sup> Idem

<sup>174</sup> Afirmaciones del Ministro Zaldivar, citado por Salazar, Pedro, en “La disputa por los derechos”, El Universal, 18 de julio 2013, Disponible en <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/05/70457.php>

<sup>175</sup> Los casos a los cuales a sido sentenciado el Estado Mexicano son: El caso Jorge Castañeda, el caso de violación de los derechos humanos de los campesinos ecologistas, Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera, Caso Campo Algodonero, Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera y Laura Berenice Ramos, el caso Rosendo Radilla, y el caso de Inés Fernández y Valentina Rosendo .

ha sido posible generar espacios de diálogo que en otro contexto no hubieran sido posibles.

Por otro lado, en relación a la implementación de la reforma es necesario mencionar que debido a las dificultades en la interpretación y aplicación en algunos tribunales sub nacionales del país, fue necesaria la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Por lo que en septiembre de 2013 la SCJN determinó que “los tratados internacionales en la materia no son aplicables en los casos en que la Constitución mexicana prevé restricciones como el arraigo, el trabajo forzoso por orden judicial o la extinción de dominio”<sup>176</sup>.

Dicho fallo causó polémica entre juristas y activistas sociales, en virtud de las restricciones que implicaría la prevalencia de la figura del arraigo y al trabajo forzoso por orden judicial o la extinción de dominio como postulados reconocidos constitucionalmente. El posicionamiento de algunos referentes fue que este fallo supone un freno a la reforma de derechos humanos de 2011 al establecer que “*el pleno del máximo tribunal resolvió que los tratados internacionales tienen rango constitucional siempre y cuando no vayan contra las restricciones a derechos impuestas por la Carta Magna*”<sup>177</sup>. Desde la perspectiva de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) se alertó sobre la posibilidad de que la resolución de la SCJN abra “el camino para el desarrollo de una contrarreforma por la vía judicial, que privilegia limitaciones y restricciones a derechos sustentadas en perspectivas formalistas por encima de visiones constitucionales más avanzadas, en donde las normas internacionales que protegen derechos humanos se elevan a rango constitucional, y en donde las reglas que brindan la mayor protección a las personas prevalecen, sin importar si se encuentran en el texto de la Constitución”<sup>178</sup>.

Sin embargo desde la mirada de reconocidos constitucionalistas<sup>179</sup> se considera una *preocupación atendible pero superable* en virtud de que la interpretación de dichas restricciones tiene que darse necesariamente atendiendo las dos decisiones de avanzada que se incorpora en el mismo fallo que establece *el rango constitucional otorgado a tratados internacionales y al carácter vinculante de las decisiones de la*

---

<sup>176</sup> Cfr. <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/TematicaPub.aspx>

<sup>177</sup> Cfr. <http://www.proceso.com.mx/?p=351827>

<sup>178</sup> Cfr. Comunicado Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 4 de septiembre de 2013.

<sup>179</sup> Citamos a algunos como Salazar, Carbonell, Cossío, (2013)

*Corte IDH.*

A 4 años de la reforma, si bien resulta difícil hacer un análisis más profundo respecto a las implicaciones que el fallo de la SCJN trae a la reforma constitucional, sí es posible identificar a primera vista que la adecuada interpretación e implementación de los estándares internacionales por parte de los operadores judiciales supondrá dificultades aún cuando la propia constitución los dote de la más alta jerarquía normativa.

## 2. Mecanismos de protección para defensoras y defensores de derechos humanos.

Por otro lado, dentro de la normativa a analizar también resulta relevante para los fines de la presente investigación hacer una breve referencia a la “Ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas” publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2012.

Lo anterior debido a que esta regulación prevé un mecanismo especial de protección a nivel nacional ante el riesgo de vida o peligro inminente de defensores (as) de derechos humanos y periodistas. Su existencia, puso en evidencia la situación de riesgo que viven en el ejercicio de su profesión y la necesidad que existe en el Estado Mexicano de adoptar mecanismos urgentes de protección que sigan una lógica basada en los estándares internacionales.

Dicha ley incorpora un marco jurídico en materia de medidas urgentes y establece un mecanismo específico que debe ser operado por la Secretaría de Gobernación y constituido por cuatro órganos (Junta de Gobierno, Consejo Consultivo, Órgano de consulta de la Junta de Gobierno, Coordinación Ejecutiva<sup>180</sup>).

En materia de protección, la ley establece una serie de medidas graduales para asegurar la vida, integridad, libertad y seguridad, mismas que se hacen extensivas a los familiares o compañeros de trabajo ante situaciones de riesgo. Dichas medidas

---

<sup>180</sup> “La Coordinación Ejecutiva, es la responsable de coordinar las acciones entre entidades federativas, dependencias de la administración pública federal y organismos autónomos. Integrada por cuatro Unidades de acción: a) Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida. Responsable de la recepción de solicitudes y, en su caso, de la determinación de las Medidas Urgentes de Protección necesarias; b) Unidad de Evaluación de Riesgos. Define las Medidas Preventivas o de Protección necesarias y les da seguimiento; c) Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis. Propone las Medidas de Prevención; monitorea agresiones y situaciones de riesgo a nivel nacional; identifica los patrones de agresiones y elabora mapas de riesgos, y d) Unidad de Recepción de Casos. Obligada a emitir, en un plazo no mayor a tres horas, las Medidas Urgentes de Protección necesarias. Cfr. “Ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas”, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPPDDHP.pdf>

son las siguientes:

- “Medidas de Prevención. Incluye políticas públicas y programas con el objeto de reducir factores de riesgo que puedan enfrentar las personas defensoras de derechos humanos y periodistas.
- Medidas Preventivas. Medidas en favor de los beneficiarios para evitar agresiones. Incluyen instructivos; manuales; cursos de autoprotección individuales y colectivos; acompañamiento de observadores, y las demás que se requieran. El artículo 43 de dicha ley, establece que las medidas de prevención estarán encaminadas al “diseño de sistemas de alerta temprana y planes de contingencia con la finalidad de evitar potenciales agresiones a las personas defensoras de derechos humanos y periodistas”<sup>181</sup>.
- Medidas de Protección. Encaminadas a reducir al máximo la exposición al riesgo, podrán ser individuales o colectivas y acordes con estándares internacionales y buenas prácticas. No restringirán las actividades de los beneficiarios, ni implicarán vigilancia no deseada. Incluyen equipo celular, radio o telefonía satelital; cámaras, cerraduras, luces u otras medidas de seguridad en las instalaciones de un grupo o casa de una persona; chalecos antibalas; detector de metales; autos blindados; y las demás que se requieran.
- Medidas Urgentes de Protección. Acciones y medidas para resguardar de manera inmediata la vida, la integridad y la libertad del beneficiario. Incluyen evacuación; reubicación temporal; escoltas; protección de inmuebles y las demás que se requieran”<sup>182</sup>.

Resulta necesario mencionar que esta ley constituye un interesante antecedente en América Latina en tanto mecanismo que establece algunos elementos que permitirían la formulación de un protocolo de funcionamiento para la implementación de medidas urgentes de protección en el ámbito local. Desafortunadamente hasta el momento no ha logrado implementarse de forma adecuada existiendo por parte de los propios destinatarios de la norma una serie de inconformidades en relación al presupuesto

---

<sup>181</sup> Cfr. “Ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas” idem.

<sup>182</sup> Para la adecuada implementación de dichas medidas, la ley crea un Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas que “proveerá recursos económicos adicionales a los previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, mismos que se destinarán exclusivamente para la ejecución y operación de las medidas preventivas y urgentes de protección”. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPPDDHP.pdf>

destinado y a la adecuada implementación de los mecanismos de prevención y protección correspondientes.

3. Órganos de protección de derechos humanos y el seguimiento de las obligaciones internacionales en la materia.

México ha ratificado la mayoría de los instrumentos internacionales de reconocimiento y protección de derechos humanos, sin embargo, existe un gran abismo entre el marco normativo internacional vinculante y la adecuada implementación por parte del derecho interno.

En el caso específico del ámbito interamericano, México ratificó la Convención Americana el 24 de marzo de 1981, admitiendo la competencia contenciosa de la Corte hasta el 16 de diciembre de 1998.

Existen varios expedientes relativos a medidas de protección otorgadas tanto por la Comisión como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ante la cual México ha solicitado dos importantes opiniones consultivas, relativas al derecho de información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal y a la condición jurídica y derechos de los migrantes. Esto en adición a las seis sentencias condenatorias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Específicamente en materia de las medidas de protección que ordenan la Comisión y Corte Interamericana, de acuerdo a la Memoria Documental "*La Política Exterior mexicana de derechos humanos al servicio de la democracia y el estado de derecho*" (2006-2012) en el periodo reportado estaba en curso la implementación de 37 medidas cautelares y 3 medidas provisionales a cargo de la Secretaría de Gobernación<sup>183</sup>.

Dicha Memoria señala además que "*si bien se ha avanzado para el cumplimiento de esas medidas falta un muy largo trecho para contar con adecuadas estructuras de*

---

<sup>183</sup> "Sumados a los 9 asuntos que se siguen ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a octubre de 2012, la Cancillería tiene registrado un total de 257 asuntos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos." Cfr. Memoria Documental "*La Política Exterior mexicana de derechos humanos al servicio de la democracia y el estado de derecho*" (2006-2012), disponible en <http://www.sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/memodoc/7mddgdhd.pdf>

*coordinación incluso con las entidades federativas, así como bases jurídicas y presupuestales que permitan una adecuada atención*<sup>184</sup>.

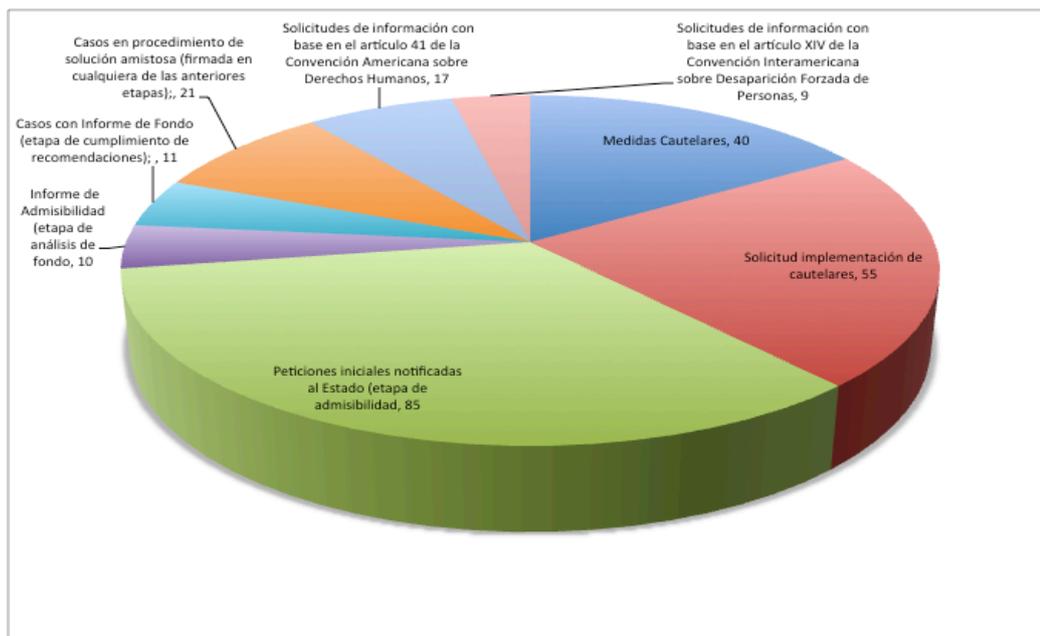
Al 2012 los cinco estados que contaban con el mayor número de litigios ante los órganos del sistema interamericano eran: Oaxaca (31), Chiapas (29), Distrito Federal (28), Chihuahua (27) y Guerrero (21). Específicamente en materia de las medidas de protección de carácter colectivo (otorgadas a la fecha de emisión de dicho Informe), hace mención de las dificultades que supone su implementación en el Estado de Oaxaca al cual pertenecen todas las comunidades beneficiarias de dichas medidas (San Juan Copala; Valle del Río, San Pedro; Ocotlán; Santo Domingo de Ixcatlán, y finalmente, Zimatlán de Lázaro Cárdenas, Putla) en virtud de las todavía existentes debilidades institucionales. Sobre la naturaleza de las MC de carácter colectivo vale la pena señalar que fueron otorgadas a pueblos indígenas víctimas de los dos tipos de patrones estructurales de violencia propuestos.

Asimismo el propio Estado señala que considerando el mecanismo previsto en la “Ley de protección a las personas defensoras de derechos humanos y periodistas” esta ley *“puede permitir en el ámbito interno ser el marco jurídico para resolver problemáticas de coordinación, particularmente con entidades federativas para una implementación efectiva de las medidas cautelares dictadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*”<sup>185</sup>.

De los asuntos desglosados en el periodo analizado puede identificarse lo siguiente:

---

<sup>184</sup> Idem  
<sup>185</sup> Idem



Elaboración propia con datos de "Memoria Documental"

## 1. La protección de los pueblos indígenas en México.

La situación de pobreza y marginalidad que viven los pueblos indígenas<sup>186</sup> es una herida abierta en la realidad social mexicana. De acuerdo a los últimos datos proporcionados por el CONEVAL en 2012, esta población se localiza mayoritariamente en cinco entidades federativas del sur y sureste del país. Oaxaca es la entidad que concentra mayor número de indígenas (1.5 millones); le siguen Chiapas con 1.2 millones y Veracruz, Yucatán y Puebla con más de 900 mil cada una. De acuerdo con cifras oficiales, la población indígena alcanza los 10 millones de habitantes y representa 9.8% de la población nacional, existe 8.2 millones de indígenas viviendo por debajo de la línea de bienestar mínimo, el 41.7% en pobreza<sup>187</sup> y el 30.6 en pobreza extrema<sup>188</sup>. Como puede observarse en la siguiente gráfica:

<sup>186</sup> "En México existen más de 50 grupos indígenas distribuidos a lo largo de todo el país. Entre los más numerosos están los de lengua náhuatl, que habitan la zona centro sur y cuya población está compuesta por un millón y medio de personas aproximadamente. Hacia el sur se encuentran las poblaciones de lengua mayense: Chol, Chuj, Huastecos (en el Golfo de México), Kanjobal, Lacandonos, Mayas, de Yucatán, Tecos, Tlapanecos, Tojolabal, Tzeltal y Tzotzil, que en conjunto representan también una población de alrededor de 1.300.000 personas" véase Bello, Op. Cit.

<sup>187</sup> La población en pobreza es la que tiene al menos una carencia social y percibe un ingreso inferior a la línea de bienestar, cuyo valor equivale al costo de las canastas alimentaria y no alimentaria juntas. Véase, <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>

<sup>188</sup> Se considera que se encuentran en pobreza extrema las personas que tienen tres o más carencias sociales y perciben un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo es decir, tienen un ingreso total que es menor al costo de la canasta alimentaria básica. Véase Idem.

**Porcentaje de población en pobreza indígena<sup>189</sup> y no indígena  
Estados Unidos Mexicanos, 2010-2012**



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

En el marco de esta desigualdad estructural, en el que se amalgaman problemas de redistribución y reconocimiento, es que han transcurrido procesos de movilización y lucha contra los modelos hegemónicos de dominación y exclusión que se han manifestado de distintas formas a lo largo de la historia de México, y que han sido determinantes en la configuración política y redefinición de la estrategia de los movimientos sociales a nivel país.

**V. Consideraciones sobre el impacto de los acuerdos de San Andrés y la reforma constitucional de 2001.**

No sería posible entender los procesos actuales de reivindicación de los pueblos indígenas en México sin tomar en cuenta el impacto y repercusiones que tuvo la rebelión indígena zapatista en 1994<sup>190</sup>.

<sup>189</sup> La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México (CDI) considera población indígena (PI) a todas las personas que forman parte de un hogar indígena, donde el jefe(a) del hogar, su cónyuge y/o alguno de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a)) declaro ser hablante de lengua indígena. Además, también incluye a personas que declararon hablar alguna lengua indígena y que no forman parte de estos hogares [\*] Con el uso del criterio de "hogar" se trasciende una concepción del desarrollo que supone sólo factores económicos como los únicos determinantes, para complementar una concepción sistémica, más integral, que comprende a la red de relaciones entre ancestros-descendientes y permite considerar no sólo a los individuos, sino a los otros niveles de complejidad en esa red de relaciones: familias, comunidades, municipios, regiones, etc. Con este criterio incorporamos en la población indígena al universo de personas que aún no siendo hablantes de lengua indígena comparten modos de vida y relaciones activas en el marco de las identidades étnicas. MCS-ENIGH 2010 y 2012, Cfr. [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Pobreza\\_2012/RESUMEN\\_EJECUTIVO\\_MEDICION\\_POBREZA\\_2012.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Pobreza_2012/RESUMEN_EJECUTIVO_MEDICION_POBREZA_2012.pdf)

<sup>190</sup> Aún cuando el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), se formó el 17 de noviembre de 1983 en las montañas y selvas de Chiapas, es solo durante la mañana del 1° de enero de 1994 cuando los –hasta ese momento–, “invisibles” e “inexistentes” “herederos de Zapata”, emergen encapuchados de la oscura y larga noche “de los 500 años” de la selva tropical Lacandona (ubicada en el sureste mexicano), para instituirse manifiestos, visibles y reales. En este sentido, tal como señalara el Subcomandante Marcos, hasta inicios del año 1994, “los indios eran «invisibles», inexistentes. Paradójicamente, escondiendo nuestros rostros nos vieron, nos hicimos visibles” (Ramonet, 2007: 54-55), Cfr. Meneses, Aldo, et.al, “El movimiento zapatista: impacto político de un discurso en construcción”, Revista Enfoques, Vol. X, N° 16, 2012, 151-174, Disponible en <http://www.politicaygobierno.cl/wp-content/uploads/2012/07/Enfoques-16-Movimiento-Zapatista-Aldo-Meneses-et-al.pdf>

Lo anterior, precisamente por que “*el zapatismo se inscribe en una larga onda expansiva de insurgencia indígena a escala continental. Un proceso que comenzó en la década de los setenta y registró un salto cualitativo en torno a 1992, con el cumplimiento del quinto centenario de la conquista de América*”<sup>191</sup>.

Antes de terminar el año central de las celebraciones oficiales (1992) debido a la campaña internacional “500 años del descubrimiento de América” (nombre oficial) o “500 años de resistencia indígena” (lema de las organizaciones indígenas) se modificó el artículo 4º de la Constitución mexicana, que a partir de entonces reconoce oficialmente el carácter pluricultural de la nación mexicana<sup>192</sup>.

La aprobación de esta reforma constitucional se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992. En dicho precepto se encuentran tres categorías conceptuales implícitas: “La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas.”<sup>193</sup>.

Dos años más tarde, como resultado de la inminente firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, producto de la apertura comercial, sumado al agotamiento del pacto social surgido de la revolución y un clima político, económico y social complejo, se propició un escenario que desencadenó un proceso de organización y movilización teniendo como centro de las demandas la autonomía indígena, en tanto *derecho aglutinador de otros derechos colectivos* y como nueva forma de construcción del poder público<sup>194</sup>.

Este hecho permitió visibilizar las contradicciones que supone la existencia por un lado de procesos de integración supranacional y por otro de segregación al interior de los propios estados nacionales: “*mientras los Estados se abren al exterior, sus ciudadanos descubren sus diversos tipos de identidades para enfrentar los embates de aquellos*”<sup>195</sup>. En este sentido, de acuerdo lo señalado por Bárcenas “*uno de los efectos no deseados por los impulsores de la apertura económica (fue el que) reforzó*

---

<sup>191</sup> Véase, Zibechi, Raúl, La mirada horizontal, Movimientos sociales y emancipación, Editorial Nordan-Comunidad, 1era Edición, Montevideo-Paraguay, 1999, 156, p.p.

<sup>192</sup> Barcenás, Francisco “Autonomía y derechos indígenas en México”, Ediciones Coyoacán, 2005, 155 p.p.

<sup>193</sup> “Dicha reforma fue resultado de la “Iniciativa de decreto que adicionaba el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el reconocimiento de los derechos culturales de los pueblos indígenas”, que había sido presentada el siete de diciembre de 1990 al Congreso de la Unión” Cfr. González, Jorge Alberto, Reforma al artículo 4 constitucional: Pluralidad cultural y derecho de los pueblos indígenas Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. XXVII, núm. 79, enero - abril, 1994, p. 105-111 Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal, México, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42707906>

<sup>194</sup> Barcenás . pp. 10-11

<sup>195</sup> Idem

*las identidades culturales en él existentes. Así, la crisis ha puesto al descubierto a aquellos que por mucho tiempo se mantuvieron soterrados comparten entre sí poco más que el rasgo de presentar sus exigencias políticas en los términos de la identidad diferenciada*<sup>196</sup>.

Durante el período legislativo 1994-2000 se llevaron a cabo en San Andrés las negociaciones con el EZLN y otras organizaciones, para las cuales el gobierno designó una comisión especial de negociación. Al mismo tiempo, se presentaron ante el Congreso tres iniciativas para una reforma constitucional a favor de los derechos y las culturas indígenas, dos de ellas por parte de partidos políticos y una del gobierno, sin que se llegara a un consenso. Los resultados de dichas negociaciones se conocen como los Acuerdos de San Andrés.

Dichos acuerdos establecían la necesidad de llevar a cabo una serie de reformas constitucionales, *“después de tres meses de debates, el Congreso promulgó finalmente su propia versión de los nuevos artículos 1, 2, 4, 18 y 115 de la Constitución*<sup>197</sup>.

El proyecto de ley fue elaborado en diciembre de 1996 por parlamentarios de los cuatro partidos PRI, PAN, PRD y PT, sin participación de los zapatistas. De haber considerado el proceso de consulta y participación *“el proyecto de ley habría respetado los primeros acuerdos de San Andrés con el EZLN de febrero de 1996, entre ellos, el derecho a la autonomía incluyente y la naturaleza distinta de los pueblos indígenas, sin que ello signifique renunciar a su identidad mexicana ni romper la unidad nacional. También habrían figurado el respeto de los derechos humanos y sobre todo de los derechos de las mujeres indígenas, el derecho a ser escuchados y atendidos en todas las decisiones que atañen directamente a los pueblos indígenas, el respeto y la promoción de las culturas indígenas, y el derecho a representación en ambas cámaras del Poder Legislativo*<sup>198</sup>.

De acuerdo a lo señalado por Meentzen “un problema grave de la reforma constitucional de 2001 fue la anulación del reconocimiento de la personería jurídica de las comunidades indígenas como entidades de derecho público y su conversión en simples entidades de interés público. Esto repercutió directamente sobre el derecho a

---

<sup>196</sup> Colom Francisco, en “Razones de identidad, pluralismo cultural e integración política, Citado por Barcenás, Ibidem p.p 14 y 15pp

<sup>197</sup> Idem

<sup>198</sup> La posición de los zapatistas sobre este tema es explicada en la página: web [http://www.ezln.org/faqs/la\\_ley\\_cocopa.htm](http://www.ezln.org/faqs/la_ley_cocopa.htm).

la propiedad colectiva de la tierra y el acceso a los recursos naturales, que a partir de esa fecha ya no contaron con garantías constitucionales: hoy en día, simplemente se otorga un “trato preferencial” a los indígenas, lo cual plantea una situación legal confusa”<sup>199</sup>.

Como aspecto positivo puede considerarse que se estableció “la obligatoriedad de los tres poderes del Estado de aprobar los presupuestos y ejecutar las acciones necesarias para el reconocimiento, la justicia y el desarrollo con los pueblos indígenas, como expresión de una nación pluricultural (Aldaz 2007: 39). En otras palabras, se trata de la obligación de implementar políticas públicas para los pueblos indígenas”<sup>200</sup>.

A veinte años del levantamiento, la herida sigue abierta y las reivindicaciones pendientes; la resistencia permanece en el imaginario revolucionario y libertario del movimiento que reconoce en voz de sus principales representantes que fracasó en los impactos que quería generar pero que sin duda marcó un antes y después al interior del movimiento indígena a nivel continental.

## **VI. Políticas públicas y medidas de protección de los pueblos indígenas.**

Tal como lo señala Meentzen *“a lo largo de su historia, los enfoques conceptuales y políticos de la política pública para los pueblos indígenas de México atravesaron distintas fases (...) en las fases iniciales, los aspectos culturales específicos fueron desplazados en gran medida por los temas educativos y la lucha contra la pobreza. Entre 1948 y 1970, el rol de las políticas públicas para los pueblos indígenas de México fue caracterizado –dependiendo de la perspectiva– como “modernizador de culturas indígenas sin intervenciones fundamentales de transformación” (Nolasco 2003), o como “política de destrucción de la identidad cultural y étnica de los pueblos indígenas (Stavenhagen 2000: 76)”*<sup>201</sup>.

Durante el periodo del gobierno del general Lázaro Cárdenas se consolidó la política de “integración indígena”. La realización del Primer Congreso Indigenista logró la

---

<sup>199</sup> Meentzen, Angela, “ Políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina. Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia” , Fundación Konrad Adenauer, p.p. 240, Disponible en [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_11358-544-4-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_11358-544-4-30.pdf)

<sup>200</sup> Sin embargo, uno de los problemas radica en que en México cada estado federado cuenta con su propia Constitución, y sólo 16 de los 24 estados con un alto porcentaje de población indígena reconocen la diversidad cultural. En contraste, las Constituciones de algunos estados incluso superan a la Constitución nacional en temas referidos a derechos indígenas: por ejemplo, la Constitución de Oaxaca reconoce explícitamente el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la autodeterminación (Aldaz 2007: 41), Citado por Idem.

<sup>201</sup> Meentzen, Op. Cit.

consolidación posterior del Instituto Indigenista Interamericano<sup>202</sup>, creado en 1948 y sustituido en mayo de 2003 por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CONADEPI), organismo que actualmente coordina las políticas públicas orientadas a los pueblos indígenas.

Desde la perspectiva del INI las diferentes tendencias conceptuales del indigenismo estatal mexicano a lo largo de las primeras cuatro décadas fueron el *reconocimiento de la temática indígena como un problema nacional importante; el intento de solución del problema mediante la integración nacional; el respeto, conservación y fomento de los grupos indígenas actuales, con énfasis en los aspectos positivos de las culturas prehispánicas sobrevivientes; la mejora de las condiciones de vida; el intento de encontrar una solución integral (económica, de salud, cultural)*<sup>203</sup>.

Como se señaló anteriormente, el punto más álgido de la emergencia de las organizaciones indígenas en la escena política de la historia reciente fue el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas en 1994. Debido a la crisis económica de los años siguientes, el gobierno de Zedillo (1994- 2000) “recortó drásticamente el presupuesto del (todavía existente) INI poco después de la rebelión, sin que las negociaciones con el EZLN y otras organizaciones encontraran solución durante este periodo”<sup>204</sup>.

A veinte años de ello, luego de difíciles coyunturas económicas y políticas, y la permanencia de patrones estructurales de pobreza y exclusión, actualmente se desarrolla un Programa Especial de los Pueblos Indígenas (2014-2018) que establece “*los objetivos, las estrategias y líneas de acción con el propósito de orientar las políticas que se requieren en materia de atención a las comunidades y Pueblos Indígenas para alcanzar el objetivo general del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: llevar a México a su máximo potencial*”<sup>205 206</sup>

Considerando la evaluación que se ha hecho en relación a la efectividad de las políticas públicas en materia indígena y los alcances que su adecuada implementación podría tener, no podemos desconocer que a partir de dichos “espacios de negociación

---

<sup>202</sup> Bárcenas, Op. Cit.

<sup>203</sup> Posicionamiento de INI (1988), citado por Meetzen, op.cit.

<sup>204</sup> Idem

<sup>205</sup> Cfr. file:///Users/valeriaespana/Downloads/programa-especial-pueblos\_indigenas-2014-2018.pdf

<sup>206</sup> El Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas del periodo 2009-2012, señalaba cinco ejes de política para lograr objetivos que no fueron alcanzados y que se encontraban vinculados a las prioridades del desarrollo indígena teniendo como marco la estrategia *Vivir Mejor* del Gobierno de la República en el periodo de gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) : Eje 1. Derechos indígenas; Eje 2. Superación de los rezagos y desarrollo con identidad; Eje 3. Reconocimiento y valoración de la diversidad cultural y lingüística: Eje 4. Participación y consulta para una democracia efectiva; Eje 5. Gestión institucional para un país cultural y lingüísticamente diverso”.

Disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5122935](http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5122935).

e intercambio” también pueden introducirse de manera directa o indirecta relaciones de dependencia y clientelismo.

En el caso de México, si bien ha habido un importante avance en la materia desde el punto de vista programático, su desarrollo sigue estando en la órbita de la discrecionalidad, el clientelismo y la cooptación de los principales líderes indígenas mediante prebendas. El caso del pueblo triqui, como veremos más adelante da testimonio de ello.

## b. Medidas cautelares otorgadas a San Juan Copala

- i. El conflicto triqui en perspectiva: de la resistencia a los patrones estructurales de subordinación.

El contexto en el cual se enmarca el otorgamiento de las medidas cautelares a los habitantes de San Juan Copala es el de la historia de persecución e intimidación del “pueblo triqui”<sup>207</sup> que lleva más de 500 años luchando por su independencia, por conservar su territorio y su autonomía política, social y económica.

En este sentido, consideramos relevante a fin de comprender el contexto en el que se enmarca el otorgamiento de estas medidas, tomar en cuenta que *“durante los siglos XVIII y XIX, los triquis fueron objeto de expropiaciones territoriales por parte de mestizos y mixtecos. Y aún en el siglo XX los conflictos agrarios continuaron menguando su territorio”*<sup>208</sup>.

---

<sup>207</sup> “El pueblo triqui habita en el Noroeste del Estado de Oaxaca. Está asentado en dos regiones distintas que se distribuyen a lo largo de tres pisos ecológicos diferentes. En la primera, alta y fría, las alturas alcanzan los 2 500 metros. San Andrés Chicahuaxtla, San Martín Itunyoso y Santo Domingo del Estado son los pueblos más grandes de esta región triqui alta. En la segunda, conocida como región baja, las altitudes fluctúan entre los 800 metros en tierra caliente y los 1500 y 2000 metros en la zona templada. San Juan Copala es el asentamiento más importante de la región baja. Los contrastes climáticos se reflejan en los tipos de cultivo y en la economía general que cada región ha desarrollado (...) Hoy en día el territorio triqui abarca 30 503 hectáreas, y está integrado por cinco núcleos agrarios contiguos que, dado los despojos territoriales, corresponden parcialmente con antiguas estructuras clánicas. Los límites de estos núcleos son las únicas fronteras tangibles tanto dentro como fuera del territorio, situación que lo convierte en un referente cultural primordial en la constitución y el mantenimiento de las fronteras étnicas del grupo” Cfr. Lewin Fischer, Pedro y Fausto Sandoval Cruz, Triquis, Pueblos Indígenas del México Contemporáneo, México, CDI, 2007. Disponible en <http://www.cdi.gob.mx/dmdocuments/triquis.pdf>.

<sup>208</sup> Por ejemplo “La Ley de Municipalización de 1822 trajo consigo cambios drásticos para los triquis, ya que la antigua distinción entre cabildo indígena y ayuntamiento español fue derogada para dar paso a la subordinación de las comunidades a los poderes municipales. Esto se dio a través de una reestructuración administrativa (y política), de manera que todas las comunidades indígenas pasaron a depender de municipios mestizos y la jurisdicción judicial, hasta entonces en manos de los triquis, pasó a ser controlada por los distritos mestizos recién establecidos: Juxtlahuaca, Putla y Tlaxiaco. Esta reestructuración generó las condiciones para que los criollos se apoderaran de parte de su territorio, a lo cual los triquis no tardaron en responder, incluso en forma armada”. Bárcenas, Francisco, “San Juan Copala, dominación política y resistencia popular”, disponible en <http://desinformemonos.org/wp-content/uploads/2009/08/triquisversionparaimpresion.pdf>

Actualmente “el territorio triqui está política y culturalmente rodeado por asentamientos no indígenas desde los cuales los grupos hegemónicos ejercen el poder político y desde donde se reproducen condiciones de discriminación étnica. Ante esta situación, la autonomía de la vida social triqui está restringida al ámbito local de sus agencias municipales y comunidades. En este sentido, los centros mestizos que acordonan el territorio triqui son una transposición histórica de los antiguos centros de dominación prehispánica y colonial”<sup>209</sup>.

Las dificultades vinculadas a las situaciones de violencia, persecución y paramilitarización en el territorio tienen que ver con las configuraciones de las alianzas que se han ido generando en un marco de continuidad de patrones de subordinación étnica y el papel del Estado en dividir internamente a la comunidad para evitar la plena autonomía política del pueblo triqui. Por lo anterior, “el liderazgo se disputó permanentemente en alianza con fuerzas políticas locales que estuvieron vinculadas con organizaciones y partidos políticos nacionales, entre ellos la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), la Coalición Obrero Campesino Estudiantil del Istmo (COCEI) y el Frente Nacional Cardenista contra la Represión (FNCR). Fue en alianza con estas organizaciones que en 1981 se creó el MULT. Poco antes, a fines de los setenta, se buscó crear una representación étnica pancomunitaria y regional a través del Consejo Supremo Triqui que dados los conflictos locales y las actitudes verticales promovidas desde el exterior, cayó en el vacío. En la facción opuesta a las alianzas que desembocaron en la creación del MULT estaba la administración estatal que pretendía anular las fuerzas de la oposición, constituyéndose así la Unión de Bienestar Social de la Región Triqui (UBISORT)”<sup>210</sup>.

Al respecto es necesario añadir que *“la naturaleza misma de esta racionalidad del ejercicio del poder explica que las alianzas no sean definitivas, tanto entre los propios líderes como entre éstos y las instancias externas, como son las organizaciones sociales o el propio gobierno estatal. El éxito de las alianzas depende en gran medida de los recursos económicos que se logren concentrar para ser distribuidas al interior de las comunidades”*<sup>211</sup>.

Desde la perspectiva de López Bárcenas, las tensiones existentes en las comunidades

---

<sup>209</sup> Idem

<sup>210</sup> Idem

<sup>211</sup> Disponible en Lewin Fischer, Pedro, Op. Cit.

tienen su origen en una violencia inducida desde el gobierno, descartando la posibilidad de que los conflictos intracomunitarios se deban exclusivamente a disputas internas.

De acuerdo a la información relevada con los actores involucrados en el tema, se debe considerar que no hay una causa única de la violencia existente en San Juan Copala, el problema esta relacionado al racismo radical que ha acompañado a la región desde antes de la conformación del propio estado mexicano. Los triquis después de la guerra de independencia, mantuvieron el estigma de la violencia por su trayectoria de resistencia y rebeldía, que se suma a intereses económicos, vinculados a la forma de administración del poder por parte de los caciquismos locales, el crimen organizado y la explotación de “recursos” naturales, minerales y forestales, que existen en la zona.

Este complejo entramado político, económico, social de control de la región triqui es en el que se enmarca el desplazamiento del grupo de habitantes del Municipio Autónomo San Juan Copala, el cual alcanzó su autonomía en el año 2007.

*“En enero de 2007, distintas comunidades indígenas de la Región Triqui Baja ubicadas en el distrito de Juxtlahuaca, Oaxaca se declaran como Municipio Autónomo de San Juan Cópala fundamentándose en el convenio 169 de la OIT”<sup>212</sup>*

El Municipio elige a sus Autoridades Municipales con el respaldo de la Asamblea Comunitaria, el Consejo de Ancianos y Mayordomos, representantes legítimos y tradicionales del pueblo.

Una de las razones principales que los llevó a tomar esa decisión fue detener la violencia de la región, generada por el enfrentamiento entre organizaciones políticas rivales, aumentada por la indolencia gubernamental.

Otras razones que esbozaron los líderes comunitarios involucrados en el proceso autonómico fueron:

*“1. Desaparecer las organizaciones y recuperar las formas de organización tradicionales; 2. Buscar la paz y la unidad entre todos los triquis, defender nuestros derechos y construir nuestro futuro como pueblos originarios; 3. Los triquis han sido siempre las comunidades más reprimidas y marginadas de Oaxaca, y la autonomía es*

---

<sup>212</sup> Comunidad Indígena Triqui de San Juan Copala y sus localidades anexas. DECLARACIÓN DEL MUNICIPIO AUTÓNOMO DE SAN JUAN COPALA, San Juan Copala, a 20 de enero del 2007.

*una manera pacífica de los triquis de alcanzar la paz en nuestro territorio*<sup>213</sup>.

Sin embargo, lejos de alcanzarse los objetivos se agudizó la violencia en contra del Municipio. Al considerar esta decisión un intento por romper con el gobierno, este ordenó el levantamiento de un “cerco paramilitar”, aumentaron los secuestros y asesinatos y el propio gobierno estatal indujo a la comunidad a una emergencia sanitaria en virtud del bloqueo de alimentos y medicinas.

El conflicto a su vez tomo notoriedad internacional a raíz del ataque perpetuado contra una caravana humanitaria que llevaba víveres a la comunidad y que fue atacada el 27 de abril de 2010 en una emboscada.

Debido al estado de sitio en el que se encontraban los habitantes de Copala, un grupo de organizaciones y activistas decidieron a través de una caravana pacífica llevar viveres a la comunidad sitiada. Sin embargo y tal como lo habían advertido los grupos paramilitares involucrados en el sitio (miembros de UBISORT), la caravana fue atacada ocasionando la muerte de la defensora y líder indígena Bety Cariño y del finlándes y también activista Jary Jakola<sup>214</sup>.

## 2. Análisis de medidas cautelares: MC 197-10.

### a. La solicitud

En el marco de las tensiones y conflictos señalados anteriormente -que agravaron los contextos de profunda violencia- es que se profundizó el desplazamiento de los habitantes de la región triqui a otras comunidades cercanas o a distintas ciudades (principalmente a la capital del Estado de Oaxaca o a Ciudad de México).

Aunado a lo anterior el ataque a la caravana humanitaria el 27 de abril de 2010, recrudeció las condiciones de vida al interior de la comunidad y el temor de los desplazados por las cada vez más difíciles condiciones para poder volver a su comunidad de origen.

En palabras de la Coordinadora del Centro de Derechos Humanos “Bartolomé Carrasco Briseño” su involucramiento en el caso estuvo en parte ligado a ello:

---

<sup>213</sup> Bárcenas, Op. Cit.

<sup>214</sup> La cobertura periodística del tema en <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/category/especial/san-juan-copala/>

*“Fuimos co-peticionarios de las medidas cautelares en el 2010 por la situación del conflicto y sobre todo por la agresión que tenían directamente las mujeres indígenas, que se agravó con la muerte de Bety . Solicitamos como medida de protección para el pueblo triqui la medida cautelar, y más bien para todos los desplazados por la violencia (..) Los grupos de violencia que agredían a la comunidad se ubican como paramilitares porque habían estado en servicio y tenían adiestramiento como militares. Algunos eran de la comunidad y otros ajenos”<sup>215</sup>*

Los peticionarios “originales”<sup>216</sup> de las medidas fueron Jesús Martínez Flores, Presidente Municipal del Municipio Autónomo de San Juan Copala, Juxtlahuaca, Oaxaca, Jorge Albino Ortiz, Coordinador de Derechos Humanos del Municipio Autónomo de San Juan Copala, Juxtlahuaca, Oaxaca<sup>217</sup>; Minerva Nora Martínez Lázaro, Coordinadora del Centro de Derechos Humanos Bartolomé Carrasco Briseño A.C. (BARCA-DH) y Maurilio Santiago Reyes, Presidente del Centro de Derechos Humanos y Asesoría a pueblos Indígenas (CEDHAPI); estas dos últimas organizaciones con sede en Oaxaca.

De acuerdo a las entrevistas realizadas la propuesta de solicitud de la medida cautelar como estrategia de defensa estuvo vinculada a la experiencia que tenía uno de los abogados peticionarios, Maurilio Santos (CEDHAPI) en este tipo de medidas, había estado involucrado en la solicitud y el otorgamiento de al menos 7 Medidas Cautelares otorgadas a diferentes comunidades de la región oaxaqueña<sup>218</sup>.

Las medidas cautelares fueron solicitadas el 22 de Septiembre de 2010. En la solicitud de medida cautelar se alegó que 135 miembros del pueblo indígena Triqui de San Juan Copala en Oaxaca se encontraban desplazados a consecuencia de repetidos ataques violentos en su contra por parte de grupos paramilitares. Se identificaron los nombres de los beneficiarios diferenciándolos por sexo y edad.

---

<sup>215</sup> Entrevista Nora Martínez (BARCA-DH) realizada el 17 de abril de 2015.

<sup>216</sup> Algunas semanas más tarde el Foro Permanente por la Comisión de la Verdad, organización con sede en la Ciudad de México, presentó una solicitud de medidas cautelares en los mismo términos de las medidas presentadas inicialmente. Todo esto fue concertado previamente ya que en su momento se considero que para la estrategia esto sería un aporte valioso. Luego como veremos más adelante -según las entrevistas realizadas- fue uno de los factores que dificultaron la continuidad en el proceso de implementación.

<sup>217</sup> Es de interés destacar que dos de los peticionarios son representantes del gobierno municipal, lo cual da cuenta de las rupturas generadas a raíz de la lucha por la autonomía del propio municipio.

<sup>218</sup> Entre ellas se encuentran las siguientes medidas: Solicitadas a favor de los líderes indígenas Raul Gatica, Antonio (Toño) Jacinto, Francisco Velasco, a integrantes de la comunidad de Santo Domingo Iztacian y Habitantes de la Comunidad de Zimatlán.

Aunado a ello se hizo mención explícita de cuál era la situación de riesgo, urgencia y gravedad al momento de la solicitud de las medidas:

*“Actualmente la situación de la gente que vive en el Municipio Autónomo de San Juan Copala es de extrema gravedad, ya que a casi once meses en que se agudizó el conflicto llevan 26 muertos y más de 17 heridos de bala, este número demuestra el grado de vulnerabilidad que tiene la gente de la comunidad, incluso Organismos de Derechos Humanos Nacionales y Estatales no han intervenido para denunciar lo que esta pasando en el lugar.*

*La gente de San Juan Copala lleva once meses sin servicios básicos, no cuentan con clínica de salud; ante el temor de perder la vida los médicos han cerrado las instalaciones, no se encuentra funcionando el albergue para niños, como consecuencia a los actos de violencia ya se perdió el ciclo escolar 2009-2010 y esta en riesgo de perderse (el siguiente) ciclo.*

*Ante tal situación el Gobierno Estatal, no ha mostrado signos que pueda solucionar el conflicto sino por el contrario su actuar es omiso, permisible y complaciente con los responsables de estos hechos; asimismo el Gobierno Federal no se ha manifestado al respecto a pesar de que conoce la situación tan crítica que esta viviendo este pueblo.*

*En la situación que enfrenta la gente del Municipio Autónomo no existen garantías reales para presumir que las personas puedan regresar a su territorio y puedan vivir en paz ejerciendo sus derechos y por otra parte que los responsables de estos delitos y violaciones a los derechos humanos sean castigados por sus actos”<sup>219</sup>*

Como se desprende del análisis de los elementos aportados en la solicitud de la MC puede identificarse la vinculación que hacen los peticionarios entre el contexto de impunidad generado a causa de la complicidad del Estado, la vulneración generalizada de derechos económicos y sociales y la falta de garantías reales para preservar la vida y la integridad de los habitantes de dicha comunidad:

*“En el caso de Copala abrimos un abanico para la protección de otros derechos. Si bien el foco estaba en el desplazamiento interno como origen de la medida cuatelar,*

---

<sup>219</sup>Solicitud de MC ante la CIDH proporcionada por los peticionarios.

*consideramos trascendental abrir el espectro poniendo atención también en el abanico de los otros derechos vulnerados*<sup>220</sup>.

b. Otorgamiento e implementación.

El 7 de octubre de 2010, la CIDH solicitó medidas cautelares en favor de 135 habitantes de San Juan Copala (MC 197-10 135 Habitantes de San Juan Copala).

Desde que la CIDH dictó las medidas cautelares, según los datos proporcionados por el Estado *“se crearon mesas de trabajo con los peticionarios sobre los temas de procuración de justicia, seguridad retorno de los beneficiarios y bienestar social”*<sup>221</sup>.

De acuerdo a lo señalado por los peticionarios el inicio de acciones para la implementación fue bastante difícil pero permitió abrir espacios de diálogo y negociación con el Estado, que en ese momento no se tenían, en un primer momento con el gobierno federal y posteriormente con el gobierno estatal:

*“Este diálogo fue posible por las medidas cautelares. Se dieron las medidas cautelares casi al final del gobierno de Ulises Ruiz, hubo una mesa de implementación en la que se pidió solamente que estuviera el gobierno federal por la situación de conflicto que había. La condición inicial era que no participara el gobierno estatal mientras estuviera Ulises Ruiz*<sup>222</sup> *en la gubernatura del Estado”*<sup>223</sup>.

Las medidas cautelares permitieron iniciar instancias de diálogo y llamar la atención del gobierno federal para poder implementar las propuestas de solución de los conflictos de una forma más integral<sup>224</sup>. El otorgamiento de medidas cautelares -y las

---

<sup>220</sup> Entrevista Maurilio Santiago, presidente de CEDHAPI realizada el 4 de mayo de 2015.

<sup>221</sup> Memoria Documental “La Política Exterior mexicana de derechos humanos al servicio de la democracia y el estado de derecho” (2006-2012), disponible en <http://www.sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/memodoc/7mddgdhd.pdf>

<sup>222</sup> El entonces gobernador Ruiz, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y otros funcionarios de su administración han sido considerados por organizaciones e integrantes de la comunidad triqui como presuntos responsables de haber apoyado al grupo paramilitar, la Unidad de Bienestar Social de la Región Triqui (Ubisort), responsable del ataque a la caravana humanitaria que se dirigía a San Juan Copala y otros actos de violencia en la región: “Él (Ruiz) públicamente incluso reconoció que le daba dinero al grupo (Ubisort) y hay una declaración en medios donde dice ‘Yo le doy dinero al Ubisort para programas sociales. Si lo usa para armas, no es mi culpa’” señaló uno de los abogados de las familias afectadas por los atentados, que han iniciado diversas acciones legales en contra del gobierno de Ruiz tanto en México y Finlandia. Véase <http://www.informador.com.mx/mexico/2012/408304/6/abogados-preparan-demanda-en-finlandia-contra-ulises-ruiz.htm>

<sup>223</sup> Entrevista BARCA-DH, Op. Cit.

<sup>224</sup> “Tenían que estar en las mesas para que juntos fuéramos haciendo las propuestas, entre ellos estaban la Unidad de Protección de DDHH de la SEGOB; PGR; Comisión de desarrollo de Pueblos Indígenas, la SEP, SEDESOL. Hubo asistencia de la Cruz Mexicana, Cruz Roja internacional, ACNUR y de la Oficina de la Onu México” Entrevista BARCA-DH, Idem.

posibles derivaciones a nivel internacional que estas podrían implicar- generó al interior del Estado una preocupación mayor que los terribles sucesos derivados de los reiterados ataques que sufría la comunidad y zonas aledañas, así como lo sucedido contra la caravana humanitaria.

Tres meses después del otorgamiento de las MC, en cuanto tomó posesión el nuevo gobernador del Estado, Gabino Cué, se invitó al gobierno del Estado a participar en las mesas de trabajo. Quien participó por parte del Ejecutivo del Estado fue la Coordinación de Derechos Humanos para el ejecutivo estatal, donde la nueva titular era una conocida defensora de derechos humanos:

*“Vimos con mucho ánimo su participación, pero posteriormente lo que hizo el gobierno federal fue recargar toda la responsabilidad al gobierno estatal y a los propios beneficiarios”<sup>225</sup>.*

También algo que es posible identificar es el interés del Estado de contar con los elementos necesarios para rendir cuentas ante el Organismo Internacional que ordenó la medida, en este caso la CIDH, sin que eso signifique un interés genuino para el cumplimiento de la MC otorgada:

*“el Estado siempre quiere llevar (a los peticionarios/beneficiarios) a una situación de desgaste. Te citan a miles de reuniones, participan 20, 30 funcionarios pero que no tienen capacidad de decisión, dicen: “Déjeme consultar y les traigo una respuesta después”, todo eso es para justificar a la CIDH que hubo reuniones”<sup>226</sup>*

Por su parte el Estado, precisamente reporta una gran cantidad de reuniones y una serie de acciones que fueron matizadas en entrevista por los propios peticionarios de la medida:

*“La SEGOB convocó a diversas reuniones de trabajo, entre las autoridades involucradas y los peticionarios, en la cual se logró establecer un cronograma de actividades para la ejecución de políticas de carácter social, seguridad pública y procuración de justicia, en beneficio de las personas afectadas”<sup>227</sup>.*

Los peticionarios señalan: *“trabajamos en las mesas de implementación, pero un obstáculo muy grande era la resistencia del propio estado al cumplimiento de todas las*

---

<sup>225</sup> Entrevista BARCA-DH, Idem.

<sup>226</sup> Entrevista CEDHAPI, Op. Cit.

<sup>227</sup> Memoria Documental “La Política Exterior mexicana de derechos humanos al servicio de la democracia y el estado de derecho” (2006-2012), disponible en <http://www.sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/memodoc/7mddgdhd.pdf>

*propuestas. Nosotros peleábamos por una ruta que mejor conviniera para la comunidad y para sus habitantes. Estamos hablando de uno de los municipios triqui con mayor índice de abandono, de pobreza”<sup>228</sup>.*

*Y agregan “Cuando iniciamos la implementación de las medidas cautelares, nuestra idea es que se hiciera una propuesta de política pública para reconciliar a los pueblos y que hubiera una convivencia más pacífica por la escalada de violencia. Hicimos propuestas desde procesos de paz con medidores, propuestas que tenían que ver con la salud, la falta de acceso al derecho a la salud por el conflicto, propuestas de acceso a la justicia como medida para esclarecer todos los hechos y castigo a quienes cometían estos delitos. En el tema educativo una propuesta era que los niños pudieran retomar las clases. Desde la solicitud de las medidas se hicieron propuestas concretas”<sup>229 230</sup>.*

Desafortunadamente meses después de la implementación de las medidas se encontraron con la resistencia del Estado al cumplimiento de los acuerdos discutidos en las mesas de trabajo y a la “politización de las medidas” por parte de algunos de los actores involucrados.

*“Por el mismo tema del desplazamiento, (al momento de las negociaciones) muchos de los beneficiarios de las medidas cautelares ya estaban en D.F. y ahí entraron otros actores ajenos a la comunidad, entonces cuando se venían las mesas de los beneficiarios que estaban en Oaxaca traían una visión distinta de los que estaban en*

---

<sup>228</sup> Entrevista BARCA-DH

<sup>229</sup> Idem.

<sup>230</sup> Algunas de las propuestas fueron: 1.- Que la Procuraduría General de la República de celeridad a las investigaciones que hay por diversos delitos cometidos en contra de integrantes del Municipio Autónomo, efectúan todas las diligencias necesarias de investigación para que en su momento solicite las órdenes de aprehensión y sancionar a los responsables materiales e intelectuales de estos hechos.

2.- Que se Garantice la realización del trabajo de los periodistas y los defensores de derechos humanos en la Región Triqui que solo buscan difundir, documentar y denunciar violaciones a los derechos humanos.

3.- Que el Estado mexicano restituya de forma inmediata los servicios médicos, de educación y de luz y que garantice la integridad física y psicológica de los nativos del lugar.

4.- Se garantice el derecho de circulación y residencia de los posibles beneficiarios.

5.- Se garantice el retorno de las personas desplazadas de su comunidad por la violencia.

6.- Solicite al Gobierno Mexicano información sobre los avances en las investigaciones de los asesinatos cometidos durante el conflicto, la manera cómo se están garantizando los derechos de las Personas que han sido violentadas en su integridad física y psicológica.

7. En su caso eleve a la Corte Interamericana de Derechos Humanos petición de medidas provisionales en virtud de lo dispuesto en el artículo 63.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 25 del reglamento de la Corte Interamericana de derechos Humanos.

*D.F. que venían con otras propuestas. Ahí hubo un estancamiento de ver qué era lo mejor para todos*<sup>231</sup>.

El gobierno empezó a dar respuesta en lo más urgente que era llevar despensas, que los servicios médicos se reactivaran y que los niños, tanto desplazados como los que aún estaban en la comunidad, fueran a la escuela.

Respecto al proceso de trabajo entre co-peticionarios los entrevistados señalan que el trabajo de articulación con las organizaciones “fue bastante difícil porque el Foro Permanente estaba en D.F. y después con los representantes municipales de San Juan Copala se complejizó más la comunicación por los intereses mismos que fueron saliendo durante el proceso”<sup>232</sup>.

En este sentido, el proceso de implementación enfrentó obstáculos de todo tipo, por un lado la resistencia del propio estado a implementar acciones planificadas en conjunto con la comunidad, sumado a la diferencia de propuestas entre BARCA-DH Y CEDAPHI con el Foro Permanente y los representantes del municipio.

*“Decidimos en abril de 2011, BARCA-DH y CEDAPHI, salir de las medidas cautelares*<sup>233</sup>

*“Pedimos una reunión de trabajo en Washington en la que participamos las 3 organizaciones, y posteriormente renunciamos a la defensa del caso”*<sup>234</sup>.

Según indican las organizaciones que decidieron renunciar el caso, a partir de su renuncia se dió un acompañamiento político y no técnico : “la medida se politizó”.

Hasta el 2012 de acuerdo a los datos otorgados por el Estado se habían *implementado las siguientes medidas:*

*“ La Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca realiza operativos conjuntos que monitorean la seguridad en San Juan Copala y tiene instalada dos comandancias cuya área de operaciones comprende la zona Triqui;*

*- Se han proporcionado números de emergencia a los representantes de los beneficiarios;*

*- La Delegación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en el estado de Oaxaca opera un consultorio especial para atención médica de la comunidad;*

---

<sup>231</sup> Entrevista BARCA-DH

<sup>232</sup> Entrevista CEDHAPI, Op. Cit.

<sup>233</sup> Entrevista BARCA-DH, Op. Cit

<sup>234</sup> Entrevista CEDHAPI, Op. Cit

- La delegación de la Cd. en Oaxaca y el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca inauguraron en San Juan Copala el albergue escolar indígena "Renovación"<sup>235</sup>.

La medida continua vigente, sin embargo en la evaluación que hacen las organizaciones, en su momento fueron peticionarias, es la siguiente:

*"en el tema de justicia no se avanzó, continúan las denuncias de las agresiones y delitos cometidos, no hay investigaciones y menos castigo de todos estos hechos de violencia. (...) En el tema educativo los niños están ubicados en distintas escuelas del estado, de la capital. Se perdió unidad de los niños desplazados al acceder a su derecho a la educación (...) El gobierno sigue manteniendo la entrega de despensas. No hubo ningún avance en política pública"*<sup>236</sup>

Ante esta situación que fue calificada como representativa de la cooptación de los espacios de discusión de las medidas cautelares puede identificarse que el desgaste permitió que no se avanzara en las propuestas que apuntaban a un mejoramiento más estructural de la situación y que se generaran diversas estrategias para dividir a los beneficiarios de las medidas en pos de debilitar la estrategia de defensa:

*"ahora los beneficiarios de medidas cautelares que otorga la CIDH se dividió, hubo fracturas que son intencionadas, porque así es fácil evadir la responsabilidad y la atención al conflicto. De los 135 se dividió en 4 grupos, primero 2, después 3. Un grupo tiene 10 beneficiarios, el mayoritario tiene entre 40 y 70"*<sup>237</sup>.

Las propuestas que apuntaban a un diálogo a largo plazo y a la formulación de políticas públicas fue diluyéndose en la medida que se desvincularon entre sí tanto peticionarios como beneficiarios:

El problema fue *"haber salido de la medida; los mismos beneficiarios, por presión del Estado se fueron aislando. Después supimos que los propios beneficiarios fueron "orillados" a desconocer a sus peticionarios. Les hicieron firmar un escrito a través del cual escribieron "estamos solitos nosotros"; todo por un beneficio que les iban a dar, que les iba a comprar terrenos a los desplazados"*<sup>238</sup>.

---

<sup>235</sup>Cfr <http://www.sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/memodoc/7mddgdhd.pdf>

<sup>236</sup> Entrevista realizada integrantes organización BARCA-DH.

<sup>237</sup> Entrevista realizada a Coordinadora BARCA-DH

<sup>238</sup> Entrevista BARCA-DH, Op. Cit.

### **3. Reflexiones sobre el impacto de las medidas de protección.**

La situación descrita nos permite identificar para el caso del pueblo triqui las profundas expresiones de discriminación que se manifiestan mediante el aislamiento de estas comunidades, la persecución, el aniquilamiento o la militarización para dividir a los grupos organizados. Un patrón estructural de subordinación que a pesar de la resistencia ha logrado afectar permanentemente a la comunidad produciendo un desgaste profundo en los mecanismos de articulación entre organizaciones.

Con los elementos aportados es posible vislumbrar el complejo panorama en el cual se encuadraron las medidas cautelares objeto de estudio, por lo que los efectos generados tras su implementación no produjeron ninguna incidencia concreta en la reducción de los niveles existentes de impunidad y en la formulación de políticas públicas idóneas para el tipo de conflicto que se vive en la región.

El otorgamiento de las medidas "forzaron" la participación del gobierno federal, involucramiento que no habría sido posible sin la intervención de la CIDH. Al tomar conocimiento el gobierno mexicano, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Secretaría de Gobernación, la institucionalidad pública nacional se activa para dar respuesta a los requerimientos de la CIDH.

Además es necesario señalar que las medidas cautelares y el seguimiento de su implementación coincidieron con el cambio de gobierno local, lo cual permitió mejorar el relacionamiento de los peticionarios con el gobierno estatal a través del involucramiento del gobierno federal en las mesas de diálogo, el cual surtió un efecto amortiguador que favoreció el proceso durante la transición del cambio de gobernatura. Las MC facilitaron el diálogo entre las autoridades estatales y federales, el desarrollo de mesas de negociación para discutir y evaluar los mecanismos más adecuados para mejorar las condiciones de vida de las y los desplazados.

Sin embargo, existe un contexto de violencia estructural que no ha sido atendido, siguen desoyéndose las recomendaciones brindadas. Las condiciones de seguridad propuestas no han sido suficientes para garantizar la integridad física ni el regreso de las personas que han sido desplazadas. Entre los beneficiarios de las medidas, en estos más de 5 años de su otorgamiento, Julián González, líder triqui fue asesinado cuando intentó regresar a San Juan Copala. Según indican los entrevistados, ninguno de los beneficiarios ha contado con alguna protección especial para garantizar su seguridad.

Por otro lado, las MC hicieron visible a nivel internacional la problemática, propiciaron que por un tiempo determinado los beneficiarios de las medidas se sintieran protegidos y sus peticiones escuchadas. La aspiración de la protección internacional permitió a los pobladores sentirse respaldados. De acuerdo a las percepciones identificadas en las entrevistas a los peticionarios involucrados, la protección supranacional hizo posible saber que el manto de la impunidad no es del todo impenetrable.

Las discusiones que estaban orientadas a mejorar las condiciones de vida tanto de los desplazados (beneficiarios de la medida) como de aquellos que aún estaban en la comunidad con medidas específicas para garantizar derechos sociales y económicos fue debilitándose.

Aún continúan algunos de los beneficiarios de las MC en “plantón” tanto en el zócalo de la Ciudad de México como en la capital del Estado de Oaxaca, su demanda se mantendrá, según advierten, hasta que se generen las condiciones para que sea posible regresar a su comunidad o bien que les compren terrenos en la capital del Estado de Oaxaca en un municipio conurbado para que puedan establecerse.

*“Esta es la única demanda que aún persiste para los beneficiarios de medidas cautelares. El balance es que se perdió la oportunidad de (concretar) todas las propuestas de fondo que iban a convertirse en política pública, las más integrales”<sup>239</sup>*

A pesar de todas las dificultades puede advertirse un dato no menor en relación al impacto de las MC: *“cuando se da la implementación de las medidas cautelares en un momento se logró frenar la violencia, a partir de la emisión de medidas la violencia frena. Pero no se puede negar la realidad de desplazados, y ahora la violencia volvió y los desplazados no. Tienen mucho que ver los grupos de poder”<sup>240</sup>.*

Durante este proceso también se destaca la poca intervención de la CIDH; si bien hubo reuniones de evaluación con respecto a la medida, estas fueron únicamente con la participación del Estado, el cual informó que se habían alcanzado importantes avances “según su real saber y entender”.

Según una de las organizaciones involucradas en el proceso *“(Las MC) al principio cambiaron la dinámica, al inicio parecía que había ganas de entrarle al conflicto de fondo pero se complejizó por la estructura que opera, que esta incrustada en toda la*

---

<sup>239</sup> Entrevista Idem.

<sup>240</sup> Entrevista CEDHAPI, Op. Cit.

*administración pública y en todas las dependencias, son los que obstruyen y los que buscaban la forma de no atender la situación. Lo más sistemático es lo que está en las decisiones operativas, los operadores burócraticos tienen muy claro para quien trabajan: para sus intereses políticos y de quienes los pusieron ahí*<sup>241</sup>.

A pesar de las dificultades CEDHAPI y BARCA-DH han solicitado para otras comunidades diversas medidas cautelares que fueron otorgadas y continúan vigentes<sup>242</sup> y destacan que esta medida fue compleja, en parte por la propia dificultad del conflicto que le dió origen a la solicitud. A pesar de las dificultades siguen considerando las medidas cautelares como herramientas muy valiosas, como parte de las estrategias jurídicas que desarrollan. Estas organizaciones, fueron llamadas a integrar una comisión para el diagnóstico y diseño del Programa de Derechos Humanos del gobierno de Oaxaca e incluso hicieron aportes para la elaboración de un protocolo específico de atención de las MC otorgadas.

*“Los estados son duros y perversos, no aceptan que alguien les pueda llamar la atención; por eso el sólo otorgamiento de la Medidas Cautelares ya te pone los reflectores”*<sup>243</sup>.

Sin duda los peticionarios consideran que otro factor que es necesario tomar en cuenta es la falta de apoyo, asistencia y atención durante la ejecución de las mesas por parte de la CIDH; debido precisamente a que el Estado y sus operadores asumen una actitud distinta cuando negocia únicamente con los peticionarios de la medida que cuando lo hace frente a algún representante de este órgano, los entrevistados sugieren que el acompañamiento pudo haber sido clave para evitar la fragmentación de los actores que participaron en la solicitud de la medida: *“se hubiera atendido mejor, ahora por ejemplo esta abierta (la medida) pero no ha tenido la respuesta o no se ha subsanado el conflicto.”*<sup>244</sup>

---

<sup>241</sup> Entrevista BARCA-DH, Op. Cit.

<sup>242</sup> Ante el incumplimiento de los compromisos adoptados para asegurar el cumplimiento de las medidas cautelares otorgadas por la CIDH, y la inasistencia de representantes del gobierno federal en las reuniones de seguimiento, en junio de 2012 los beneficiarios de medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Santo Domingo Ixcatlán Mc 113-08; Zimatlán De Lázaro Cárdenas Mc-102-10; Valle Del Río, San Pedro San Juan Copala Mc -60-12, .Zapotengo Pochutla Mc -262-11, Caso De Fondo De Antonio Jacinto, Y San Antonio Acatlan, Putla De Guerreo) decidieron formar “la coordinadora para seguimiento y cumplimiento de las mismas nombrando a cinco representantes de cada comunidad, acompañados de representantes de las tres organizaciones peticionarias” Comunicado BARCA-DH, disponible en <http://centrobarcadh.blogspot.com/>

<sup>243</sup> Entrevista Maurilio Santos, CEDHAPI, Op. Cit.

<sup>244</sup> Entrevista Nora Martínez, BARCA-DH, Op. Cit.

## b. Guatemala

Con la finalidad de entender el marco en el cual se encuadra el otorgamiento de MC a las comunidades del pueblo maya de los municipios de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán será necesario hacer algunas consideraciones previas relacionadas a la institucionalidad de derechos humanos en Guatemala y el contexto histórico que ha incidido en el proceso de construcción de dicha institucionalidad<sup>245</sup>, como lo fue el impacto de los acuerdos suscritos durante el proceso de paz, considerando que sentaron las bases de un nuevo cuerpo normativo orientado a la eliminación de todas formas de discriminación y exclusión de los pueblos indígenas.

Nos enfocaremos específicamente en el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, el proceso de reforma constitucional, los efectos que tuvo la ratificación e incorporación en la normativa interna del Convenio 169 de la OIT y su incidencia en el ejercicio del derecho a la consulta.

## i. Institucionalidad de Derechos humanos en Guatemala

El pasado reciente en Guatemala<sup>246</sup> está marcado por un cruel y aberrante conflicto signado por *políticas etnogenocidas*<sup>247</sup>. Aún cuando se han dado pasos significativos en el juzgamiento de los crímenes y cambios estructurales en el paradigma hegemónico que posibilitó tan terribles atropellos, aún los pueblos indígenas, que conforman la mayoría de la población del país, siguen siendo destinatarios de una

---

<sup>245</sup> Por las características propias del país objeto de estudio haremos mayor referencia a la protección de derechos indígenas en particular.

<sup>246</sup> "Guatemala es un país multicultural. En el territorio coexisten cuatro pueblos: mayas, xinkas, garífunas y ladinos. De los pueblos indígenas el pueblo o la nación maya es la mayoría. Oficialmente se reconoce la existencia de 22 pueblos mayas: achí, akateko, awaketeo, ch'orti', chuj, Itz'a, ixil, jakalteko, kaqchikel, k'iche', mam, mopan, poqomam, poqomchi', q'anjob'al, q'eqchi, sakapulteko, sipakapense, tektiteko, tz'utujil, chalchiteko y uspanteko. A pesar de algunos avances formales en la ratificación o creación de instrumentos jurídicos y/o infraestructura, las condiciones iniciales de subordinación, la concentración del poder en élites reducidas y la institucionalización de la desigualdad y la exclusión histórica de los pueblos indígenas se manifiesta en la exclusión económica al acceso a medios de vida sostenibles, la exclusión social en el acceso a servicios públicos y la exclusión política en el acceso a los centros de toma de decisiones sobre lo que les afecta. En Guatemala hay una fuerte asociación entre estratificación social y etnicidad. Más del 80% de la población indígena se ubica en los estratos socioeconómicos bajo y bajo extremo, siendo menor su participación en la clase media baja y media". Cfr. Informe 1996-2010, "El derecho de consulta de los pueblos indígenas en Guatemala: La ruptura entre el discurso y la práctica" disponible en [http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/Informe\\_PCGIG.pdf](http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/Informe_PCGIG.pdf)

<sup>247</sup> Un Informe de la MINUGUA señala que "El 25 de febrero de 1999, la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) hizo público su informe 'Guatemala: memoria del silencio'. En sus conclusiones, la Comisión señaló que más de 200.000 personas perdieron la vida o desaparecieron a consecuencia del enfrentamiento armado. De ellas, más del 80% fueron mayas y asignó la responsabilidad institucional por el 93% de las violaciones a agentes del Estado, principalmente pertenecientes al ejército; también concluyó que agentes estatales, en el marco de las operaciones contrainsurgentes realizadas entre los años 1981 y 1983, cometieron actos de genocidio en contra de grupos del pueblo maya". Informe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) para el Grupo Consultivo para Guatemala, Guatemala, 18 de enero de 2002, Disponible en [http://www.iadb.org/regions/re2/consultative\\_group/gu/minugua\\_esp.pdf](http://www.iadb.org/regions/re2/consultative_group/gu/minugua_esp.pdf).

sistemática subordinación y violencia, que los mantiene en situación de vulnerabilidad.

En este contexto, si bien los Acuerdos de Paz firmados entre 1991 y 1996 establecieron un marco para lograr la reconciliación y la paz en el país, así como amplias e importantes medidas para el reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas, han sido cuestionados ya que, a pesar de su importancia, la violencia sistemática por parte del Estado contra estas comunidades continua y se exagera por la acción de entes privados en el marco de emprendimientos extractivistas.

No obstante lo anterior, aunado a las innegables dificultades que aún persisten, dichos instrumentos permitieron avanzar hacia una mayor institucionalidad en materia de protección de derechos humanos en general y en materia de reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas en particular.

En este sentido, como mencionamos anteriormente, haremos un breve repaso sobre la Constitución de 1985, los efectos que tuvieron los Acuerdos de Paz, específicamente el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los pueblos indígenas, las implicaciones de la ratificación e incorporación en la normativa interna del Convenio 169 de la OIT y los impactos generados a raíz de la posterior consulta de 1999.

a. Breve revisión del marco normativo de derechos humanos y de protección de los pueblos indígenas en Guatemala.

De acuerdo a lo señalado por Rolando Ordoñez Cifuentes, los dos ejes centrales de la problemática social guatemalteca están vinculados a la cuestión agraria y a la cuestión laboral, presentándose tensiones y rupturas históricas que determinaron en gran medida la situación actual de los pueblos indígenas en Guatemala y por tanto constituyen antecedentes obligados para entender el marco jurídico vigente en esta materia<sup>248</sup>. En este sentido, es necesario hacer mención que el proceso revolucionario burgués guatemalteco de 1944-1954, marcó el momento en el que el *“odio y la separación entre indios y ladinos se acentuó llegando a constituir un problema muy grave de segregación racial en la historia moderna de Guatemala”*<sup>249</sup>.

---

<sup>248</sup> Cfr. Ordóñez, Cifuentes, Jose´Emilio Rolando, “Constitución y Derechos Étnicos. Las experiencia de 1945 y 1985 en Guatemala” p.101, Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/174/5.pdf>

<sup>249</sup> Fue a partir de la reforma liberal que “les fueron arrebatadas sus mejores tierras comunitarias; las tierras ejidales y municipales de sus pueblos; sufrieron una gran merma y muchos de ellos quedaron sin tierra alguna (...) Se rebajó a los indígenas a la condición de explotados por la imposición del trabajo forzado” Ibidem, p.65 .

Paradójicamente, fue en ese contexto que se regularon por primera vez los derechos étnicos de los pueblos indígenas en Guatemala en la constitución de 1945<sup>250</sup>, inspirada en la filosofía política del denominado constitucionalismo social, fruto de la revolución de 1944, y que fue *“la primera que abordó en América Latina, los derechos de los pueblos indios”*<sup>251</sup>; después de su derogación en 1956, fue *“la constitución de 1985, (que) nuevamente les da rango constitucional, dado el emergente movimiento popular, la lucha de las organizaciones indígenas y de alguna manera los planteamientos del movimiento popular armado que recoge dentro de sus postulados los reclamos indios”*<sup>252</sup>.

La Constitución Política vigente en Guatemala data del año 1985<sup>253</sup>, *“retoma la cuestión indígena y la regula como materia de derecho social”*<sup>254</sup>; si bien su texto reconoce la existencia de diversos grupos étnicos *“entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya, garífuna y xinca y en consecuencia se compromete a reconocer, respetar y promover sus formas de vida, costumbres, tradición, formas de organización social, (...) no establece mecanismos para dotar a estos pueblos de una protección efectiva que realmente permita superar los patrones de exclusión y racismo que han caracterizado al país desde la época de la Colonia”*<sup>255</sup>.

Específicamente el Título II del texto constitucional lo dedica enteramente al reconocimiento de los derechos humanos. En relación a la jerarquía otorgadas a las obligaciones internacionales relativas a derechos humanos, el artículo 46 establece “el principio general que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones ratificados por Guatemala tienen preeminencia sobre el derecho interno”. De acuerdo por lo señalado por la CONAPREDEH, “la Corte de Constitucionalidad ha interpretado, con justa razón, que la prevalencia en el orden interno de los tratados internacionales de derechos humanos, ratificados por Guatemala, debe ser compatibilizada con las exigencias de los artículos 175 y 204, que consagran la primacía de la Constitución sobre otras normas, de manera que una y otros conformen el llamado bloque de constitucionalidad. Esto significa y se traduce en la necesidad de

---

<sup>250</sup> “La Constitución de 1945 establecía en el artículo 83 de la Constitución de 1945 permitía por primera vez la aprobación oficial de leyes y reglamentos para grupos indígenas, acorde con sus prácticas, costumbres y usos” Idem.

<sup>251</sup> Ibidem 66

<sup>252</sup> Ibidem 82

<sup>253</sup> Aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente, el 31 de mayo de 1985 y en vigor desde el 14 de enero de 1986. Para mayor información puede consultarse “Situación jurídica y política en Guatemala” disponible en <http://www.cidh.org/countryrep/Guatemala85sp/Cap.1.htm>

<sup>254</sup> Cfr. Quinto Informe sobre la Situación de los derechos humanos en Guatemala, OEA/Ser.L/V/II.111 Doc. 21 rev. 6 abril 2001 Original: Español/Inglés, Disponible en [http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI\\_326.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_326.pdf?view=1)

<sup>255</sup> Cfr. En “El derecho de consulta de los pueblos indígenas en Guatemala: La ruptura entre el discurso y la práctica” disponible en [http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/Informe\\_PCGIG.pdf](http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/Informe_PCGIG.pdf)

modificar la legislación interna para hacerla congruente con los preceptos constitucionales y con los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos”<sup>256</sup>.

La constitución de 1985 incorporó un importante catálogo de derechos y principios orientadores, inspirados en el Derecho Internacional de Derechos Humanos, que reconocían a las comunidades indígenas como sujetos de derechos, tal como señala Ordoñez *“los logros conquistados en el orden constitucional sirvieron para disminuir la presión que venían desarrollando los pueblos-étnicos en la búsqueda del desarrollo democrático del país. Hacer valer el derecho a su diferencia, el derecho a sus derechos, el respeto y mantenimiento de su cultura(...)”*<sup>257</sup>. Dicha reforma se da como antesala del proceso de pacificación <sup>258</sup> donde son precisamente los derechos de los pueblos indígenas los que se colocan como prioridad, incluyéndose específicamente en el Acuerdo Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>259</sup> suscrito entre el Estado de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca el 31 de marzo de 1995 en México.

Dicho Acuerdo, reconoce expresamente *“la existencia de condiciones de vulnerabilidad, discriminación y exclusión de los pueblos indígenas, que superan las previsiones al respecto (sic) contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 y propone, como medida de preservación de la integridad de sus culturas, así como herramienta para la eliminación de esas condiciones, entre otras cosas, la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo”*<sup>260</sup>

---

<sup>256</sup> Cfr. “Política Nacional de Derechos Humanos” Disponible en [http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas\\_publicas/Derechos%20Humanos/Pol%C3%ADtica%20Derechos%20Humanos%202006-2015.pdf](http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Derechos%20Humanos/Pol%C3%ADtica%20Derechos%20Humanos%202006-2015.pdf)

<sup>257</sup> Ordoñez, Op. Cit.

<sup>258</sup> “Los Acuerdos de Paz son elevados a la categoría de compromiso de Estado a través del Decreto Legislativo 52-2005 y de la Ley Marco de los Acuerdos de Paz en los cuales se reconoce que los pueblos indígenas han sido marginados en la toma de decisiones en la vida política del país, haciéndoseles extremadamente difícil, si no imposible, su participación para la libre y completa expresión de sus demandas y la defensa de sus derechos” Op. Cit. ITUC

<sup>259</sup> Este Acuerdo en su Capítulo I, párrafo 2, literal c) describe la identidad de los pueblos indígenas a partir de: “una cosmovisión que se basa en la relación armónica de todos los elementos del universo, en el que el ser humano es sólo un elemento más, la tierra es la madre que da la vida, y el maíz es un signo sagrado, eje de su cultura. Esta cosmovisión se ha transmitido de generación en generación a través de la producción material y escrita por medio de la tradición oral, en la que la mujer ha jugado un papel determinante...” y que, al trasladarlo al plano de la cultura, en el literal c del mismo Capítulo y párrafo, describe la cultura de los pueblos indígenas como: “...Una cultura común basada en los principios y estructuras del pensamiento maya, una filosofía, un legado de conocimientos científicos y tecnológicos, una concepción artística y estética propia, una memoria histórica colectiva propia, una organización comunitaria fundamentada en la solidaridad y el respeto a sus semejantes, y una concepción de la autoridad basada en valores éticos y morales.” Cfr. “Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas” México, D.F. a 31 de marzo de 1995, Disponible en <http://www.guatemalaun.org/bin/documents/Acuerdo%20Pueblos%20Ind%C3%ADgenas.pdf>

<sup>260</sup> Opinión Consultiva, Expediente No. 199-95, Corte de Constitucionalidad: Guatemala, dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y cinco, disponible en: [http://www.oj.gob.gt/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&download=67:opinion-consultiva-de-la-corte-de-constitucionalidad&id=33:unidadesuntosindigenas-legislacionnacional&Itemid=475](http://www.oj.gob.gt/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=67:opinion-consultiva-de-la-corte-de-constitucionalidad&id=33:unidadesuntosindigenas-legislacionnacional&Itemid=475).

Resulta importante mencionar, que dicha referencia en el texto del Acuerdo permitió, aún sin haber sido suscrito, incidir en el proceso de ratificación del Convenio 169, propiciando que el Congreso de la República solicitara a la Corte de Constitucionalidad una “Opinión Consultiva sobre la compatibilidad del Convenio 169 de la OIT con la Constitución”. Dicha opinión fue emitida mediante expediente 199-95 del 18 de mayo de 1995 y pronunciada en audiencia pública el 25 del mismo mes del año 1995, en el cual, el máximo Tribunal Constitucional opinó: “*El contenido de las normas del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, no contradice la Constitución Política de la República*”<sup>261</sup>. Dicha opinión, habilitó jurídicamente la ratificación del Convenio 169 en marzo de 1996, y su posterior incorporación al ordenamiento jurídico nacional<sup>262</sup>.

En este sentido, la incorporación del convenio al ordenamiento jurídico nacional permitió sentar los criterios necesarios para la tutela del derecho de consulta<sup>263</sup>, proporcionó elementos para la regulación de procedimientos específicos para la participación y la libre determinación de pueblos indígenas.

No obstante los avances señalados las dificultades y obstáculos para el adecuado ejercicio del derecho a la consulta permanecen.

Más adelante por las propias características del caso objeto de estudio analizaremos detalladamente las dificultades existentes en la materia y de que forma la resistencia de los pueblos mayas, mam y sikapense, han permitido evidenciar las dificultades estructurales para la adecuada implementación del derecho a consulta reconocido en

---

<sup>261</sup> Al respecto “Es importante notar que esta opinión es emitida en el marco de lo regulado en el artículo 163 inciso e de la Ley de amparo, exhibición personal y de constitucionalidad, Decreto número 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, el cual establece como una función de la Corte de Constitucionalidad la de “Emitir opinión sobre la constitucionalidad de los tratados, convenios y proyectos de ley, a solicitud de cualquiera de los Organismos del Estado” y que en el caso de la ratificación de otros convenios está escasamente ha sido solicitada”, Cfr. Idem

<sup>262</sup> No obstante lo anterior resulta relevante hacer notar que “la Constitución establece una jerarquía jurídica rígida en su artículo 175 al establecer que ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas ipso jure. Esta rigidez, no obstante, reconoce dos excepciones; la primera, relativa al reconocimiento de derechos humanos, que se encuentra prevista en el artículo 44 en los siguientes términos: “Los derechos y garantías que otorga la Constitución no excluyen otros que, aunque no figuren expresamente en ella, son inherentes a la persona humana. El interés social prevalece sobre el interés particular. Serán nulas ipso jure las leyes y las disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza. Al tenor del contenido literal del artículo, los alcances del artículo 175 de la Constitución, en materia de derechos humanos, se limitan a los casos en que la normativa establezca una restricción a los derechos ya reconocidos por la misma pero que no resulta aplicable en los casos de reconocimiento de nuevos derechos. De la misma forma, en el caso de los derechos humanos reconocidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales, a los mismos no resultan oponibles los derechos a través de los cuales se realizan fines particulares, ante los cuales prevalece” Idem

<sup>263</sup> Si bien es cierto, “la consulta preexiste a la ratificación del Convenio entre los pueblos de Guatemala; la importancia del Convenio no es sólo que convierte la misma en una norma de derecho interno sino que en parte del ius cogens internacional, sujeto a la fiscalización por parte del único organismo que, además de multilateral, es tripartito, como lo es el caso de la Organización Internacional del Trabajo” Idem.

el Convenio 169.

a. Proyecto de Reforma y Consulta popular del 1999

Como parte del proceso de cumplimiento de los Acuerdos de Paz era necesaria la reforma de algunos artículos constitucionales. De acuerdo a lo señalado por la CIDH “en virtud del compromiso del Estado de hacer tales reformas, fue aprobada una serie de modificaciones por el Congreso y presentada a la población para su aprobación o rechazo en un referéndum celebrado el 16 de mayo de 1999 (...) El resultado del referéndum fue el rechazo a las reformas”<sup>264</sup>.

Dicho resultado propicio una serie de tensiones en relación a la falta de voluntad política que existió para generar las condiciones necesarias para una participación efectiva e informada, al respecto la CIDH considera que “el proceso del referéndum demostró, entre otras cosas, que faltó un procedimiento de seguimiento por parte del Estado y otros protagonistas políticos para proporcionar información al público acerca de las reformas con respecto a las cuales estos mismos sectores habían manifestado su respaldo”<sup>265</sup>.

Diversos autores han tratado de explicar las causas de dicho resultado, como es el caso de Warren, Plant y Casaús. De acuerdo por lo señalado por Angela Meentzen:

*“Warren (2002) indica ante todo el desmoronamiento del movimiento maya a causa de la persecución, el exterminio y la difícil nueva fundación de organizaciones indígenas. Más allá de ello, Plant (1999) menciona los temores de una sociedad con mayoría indígena frente a las posibles “consecuencias divisionistas” de una “exagerada identidad política” a través del apoyo a los privilegios indígenas. Según este autor, la extrema pobreza y la carencia de títulos de propiedad sobre las tierras en beneficio de los pueblos indígenas en Guatemala llevaron además a que –también para muchos pueblos indígenas– la lucha por la supervivencia fuera más importante que los temas relacionados con la autonomía local o el desarrollo comunal. La migración masiva hacia las ciudades habría traído como consecuencia una dinámica totalmente nueva de la integración indígena en el mercado, la cual habría resultado en intereses completamente diferentes. Casaús (2000) investiga los diferentes argumentos para el*

---

<sup>264</sup> “La Constitución establece que para la aprobación de cualquier reforma constitucional en el Congreso se necesita de una mayoría calificada: dos tercios de los diputados. Sólo con esa mayoría puede la reforma ser propuesta luego a consulta popular”, Op. Cit.

<sup>265</sup> Cfr. “La situación de los derechos humanos desde la firma del acuerdo de paz firme y duradera”, OEA/Ser.L/V/II.111 Doc. 21 rev. 6 abril 2001, CIDH, disponible en <http://www.cidh.org/countryrep/guatemala01sp/cap.1.htm>

*rechazo de la reforma constitucional. Entre otros, señala el discurso sobre “los mismos derechos para todos”, el cual se contrapuso con éxito a los supuestos privilegios indígenas, como si todos partieran del mismo punto y como si esta igualdad de derechos fuera realmente posible de implementar en un país tan desigual como Guatemala”<sup>266</sup>.*

Después de dicho proceso hasta la fecha han existido diversas iniciativas que han intentado retomar la reforma constitucional de 1999 que como se ha indicado no cobró vigencia por la no ratificación por parte de la ciudadanía en la consulta celebrada el 16 de mayo de 1999<sup>267</sup>.

En 2012, el presidente Otto Perez Molina, presentó una nueva iniciativa de reforma la cual “retoma(ba), parcialmente, el espíritu del infructuoso intento de reforma en 1998, cuando en base a los Acuerdos de Paz se estableció la necesidad de reconocer a Guatemala como una nación multicultural, pluriétnica y multilingüe; (...) en aquella oportunidad (...) se daba un paso más al reconocerse el derecho consuetudinario y las tradicionales autoridades indígenas, así como la necesidad de una legislación específica para consultas en decisiones administrativas que pudieran afectar a los Pueblos Indígenas”<sup>268</sup>. Sin embargo por diversas razones meses después de presentada la iniciativa a solicitud del propio Ejecutivo la discusión parlamentaria se pospuso indefinidamente.

## 2. Órganos de protección de derechos humanos y el seguimiento de las obligaciones internacionales en la materia.

A pesar de las dificultades descritas en el inciso anterior, la reforma constitucional de 1985 y la suscripción de los acuerdos de paz, permitieron que se dieran pasos significativos en la creación de mecanismos institucionales de protección de derechos humanos tanto en el seno del Poder Legislativo, como a nivel de Poder Ejecutivo y del Poder Judicial.

Entre los entes gubernamentales que integraban dicha nueva institucionalidad se encuentra la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en

---

<sup>266</sup> Meetzen, Angela, Op.Cit.

<sup>267</sup> Propuesta de Reforma Constitucional, disponible en <http://ca-bi.com/blackbox/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Reforma-Constitucional-Revisado-17082012-1730.pdf>

<sup>268</sup> Meetzen, Angela, Op.Cit

Materia de Derechos Humanos (“COPREDEH”)<sup>269</sup>, a nivel legislativo la Comisión de Derechos Humanos<sup>270</sup>, la Comisión de la Mujer, el Menor y la Familia, la Comisión de Comunidades Indígenas, y la Comisión de la Paz, y la Procuraduría de los Derechos Humanos<sup>271</sup>.

Las solicitudes de información relativas a casos y otros asuntos que dirige la CIDH al Ministerio de Relaciones Exteriores, son canalizadas por el Ministerio a COPREDEH para su respuesta. COPREDEH investiga el estado de los casos individuales en el sistema interno, proporciona información general y desempeña una función central en lo que se refiere a facilitar las peticiones de medidas cautelares por parte de la Comisión y coordinar la ejecución de órdenes emitidas por la Corte Interamericana en relación a casos individuales y medidas provisionales.

Asimismo se desarrolló específicamente una Política Nacional de Derechos Humanos (2006-2015) que busca “ desarrollar los compromisos asumidos por el Gobierno en el marco de los Acuerdos de Paz, en especial en el marco del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, así como también busca desarrollar los compromisos asumidos en materia de derechos de los Pueblos Indígenas en los Tratados, Convenciones y Declaraciones firmadas y ratificadas por Guatemala en el marco de la Organización de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos”<sup>272</sup>.

En relación a las obligaciones contraídas por el Estado de Guatemala en materia de derechos humanos, es posible indicar que este país es parte de la mayoría de los

---

<sup>269</sup> “Esta Comisión, establecida por acuerdo gubernativo en 1991, es responsable ante el Presidente y está integrada por un representante del Presidente y representantes de los Ministros de Relaciones Exteriores, Gobernación y Defensa Nacional y el Fiscal General de la Nación. Se encarga de coordinar las acciones para implementar la política del Ejecutivo en esta área, iniciando investigaciones a través de las autoridades apropiadas, haciendo un seguimiento de las investigaciones de violaciones de los derechos humanos, promoviendo la cooperación y asistencia internacionales, estableciendo vínculos y cooperación con órganos internacionales de derechos humanos y cooperación con la Judicatura y la Procuraduría de los Derechos Humanos. La Presidencia de COPREDEH tiene representación en otras instancias; por ejemplo, en el Gabinete de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia, la Comisión Paritaria de Reforma y Participación del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, la Comisión de Derecho Humanitario, y el Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia” “Cfr. La situación de los derechos humanos desde la firma del acuerdo de paz firme y duradera”, Op. Cit

<sup>270</sup> “La Comisión de Derechos Humanos del Congreso fue creada a través del mismo decreto que estableció el cargo de Procurador de los Derechos Humanos. Esa Comisión, integrada por un miembro de cada partido político representado en el Congreso, se encarga, entre otras cosas, de presentar una lista de candidatos para el cargo de Procurador, actuar como enlace entre éste y el Congreso y decidir sobre la destitución del Procurador. También puede recomendar medidas legislativas y de otro orden a favor de los derechos humanos” Idem.

<sup>271</sup> “La figura del Procurador de los Derechos Humanos en Guatemala fue establecida en la Constitución de 1985. También conocido como el “Magistrado de Conciencia”, el Procurador es un comisionado del Congreso de la República y ejerce el mandato constitucional de proteger y defender los derechos humanos” Idem.

<sup>272</sup> Cfr. “Política Nacional de Derechos Humanos 2006-2015”, Comisión Presidencial Coordinadora del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos, Guatemala, Diciembre de 2005. disponible en : [http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas\\_publicas/Derechos%20Humanos/Pol%C3%ADtica%20Derechos%20Humanos%202006-2015.pdf](http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Derechos%20Humanos/Pol%C3%ADtica%20Derechos%20Humanos%202006-2015.pdf)

tratados y convenciones internacionales tanto del sistema universal<sup>273</sup> como regional de protección de derechos humanos.

Específicamente en el caso regional, las obligaciones contraídas por Guatemala en tanto miembro de la OEA, permitieron que el sistema interamericano jugará un importante papel “en respuesta a las violaciones de los derechos humanos realizadas en el curso del conflicto armado”, siendo de suma importancia, debido a que “la Comisión (siguió) con especial atención la situación de los derechos humanos en Guatemala desde sus primeros años de operación”<sup>274</sup>. De acuerdo a los datos proporcionados por la CIDH de 1982 a la fecha se han realizado 11 visitas in loco (1982, 1985, 1988, 1990, 1992, 1993, 2 visitas en 1994, 1995, 1998, 2003) y recientemente la Relatora Especial de pueblos indígenas llevó a cabo una visita entre el 21 al 30 de agosto de 2013<sup>275</sup>. Además de ello ha realizado y publicado numerosos informes en relación a la situación de derechos humanos en Guatemala.

Es por esta y otras razones que -como detallaremos más adelante- el sistema interamericano es identificado por las organizaciones y movimientos sociales de este país como un aliado fundamental para el apoyo y fortalecimiento de las causas que buscan visibilizar las violaciones de derechos humanos.

---

<sup>273</sup> De acuerdo al Informe de la CIDH “Las fuentes aplicables de obligación internacional en materia de derechos humanos incluyen la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención sobre los Derechos del Niño, el Protocolo Opcional al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” Op. Cit.

<sup>274</sup> Cfr. OEA/Ser.LV/II.111 Doc. 21 rev. 6 abril 2001

<sup>275</sup> “El objetivo de la visita fue recabar información sobre la situación de los pueblos indígenas en Guatemala, con particular énfasis en la discriminación y exclusión de los pueblos indígenas, así como en la situación de sus tierras, territorios y recursos naturales, y el derecho a la consulta previa, libre e informada. La delegación estuvo encabezada por la Relatora sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Comisionada Dinah Shelton” Comunicado de prensa, Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas realizó visita de trabajo a Guatemala, 18 de septiembre de 2013, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/066.asp>.

## ii. La protección de los pueblos indígenas en Guatemala

### a. Políticas públicas y medidas de protección de los pueblos indígenas.

En Guatemala, al igual que en otros países del continente pero de manera exacerbada *“las políticas para la población indígena tienen una historia muy ambigua y contradictoria, ya que el Estado actuó al mismo tiempo como protector y como amenaza directa o incluso como exterminador de la población indígena. La imagen negativa del rol del Estado –vinculada con los militares, la represión, el menosprecio de los derechos humanos y la destrucción de los símbolos indígenas, así como la persecución de organizaciones y autoridades indígenas– recién se viene modificando lentamente”*<sup>276</sup>.

Mildré-Flores con mucha claridad lo explica:

*“Al igual que el proceso de democratización en sí, las políticas públicas para los pueblos indígenas en condiciones democráticas tienen una historia relativamente breve en Guatemala. El actual sistema político democrático así como las instituciones, especialmente en la administración pública, deben considerarse todavía precarios e inestables. La institucionalización del sistema político se encuentra muy poco desarrollada; el aparato burocrático del Estado todavía funciona como en los viejos tiempos (es decir, exhibe tendencias autoritarias, es débil, corrupto, inaccesible, inflexible, inestable, monoétnico, centralista, excluyente.)”*<sup>277</sup>

Como hemos insistido a lo largo de este apartado, los Acuerdos de Paz influyeron fuertemente en la consolidación de un nuevo andamiaje institucional con miras a garantizar el reconocimiento de la dignidad y la igualdad de individuos y comunidades.

Específicamente en materia de protección de pueblos indígenas el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas tenía el objetivo de constituirse *como un instrumento orientador de las políticas públicas en materia de equidad cultural y étnica*<sup>278</sup>; el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria incidió en la creación de una *serie de instituciones de protección de los derechos indígenas y adquirieron validez como las primeras políticas oficiales para los pueblos indígenas del país.*

---

<sup>276</sup> Meetzen, Angela, Op. Cit.

<sup>277</sup> Mildré-Flores 2002, Citado por idem.

<sup>278</sup> Véase “Política Nacional de Derechos Humanos 2006-2015” Op. Cit.

Sin embargo, tal como apunta Meentzen, si bien estos acuerdos dieron lugar a la creación de varias instituciones públicas especializadas y dependencias en distintos ministerios encargados de políticas públicas para los pueblos indígenas - como la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI), el Fondo Indígena o la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo (CODISRA) -, aún no constituyen de forma sistemática una estrategia nacional coherente y articulada, o un plan de acción realista con plazos y recursos definidos<sup>279</sup>.

En este sentido, cada uno de estos organismos tiene a su cargo el desarrollo de diversos planes y objetivos que se encuentran desarticulados del resto de la política nacional, considerado como una *“especie de red de mini-instancias públicas, responsables de la formulación e implementación de diferentes partes de las políticas públicas para los pueblos indígenas contenidas en los Acuerdos de Paz, cuya lógica y coherencia entre sí es sumamente difícil de comprender. Por ese motivo se dificulta una orientación sistemática de los procesos en curso y las visiones de futuro, así como una actualización e implementación coherente de las políticas públicas para los pueblos indígenas”*<sup>280</sup>.

Hasta el momento, ante la ausencia de un ente coordinador es “la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo (CODISRA) la institución que asume una especie de función sustitutiva debido a la falta de una institución pública coordinadora de políticas públicas para los pueblos indígenas a nivel nacional”<sup>281</sup>.

Si bien en el marco de los acuerdos se preveía la existencia de “un espacio en el que algunos actores de la sociedad civil y de los pueblos indígenas p(udieran) expresar las observaciones que consider(e)n oportunas respecto de distintos tópicos de la realidad nacional (...) ello (no implicó) que tuvieran una incidencia significativa en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas”<sup>282</sup>.

En este sentido, sin duda continua siendo un desafío la búsqueda de mecanismos participativos para el diseño e implementación de la política pública que estimulen la consolidación de la democracia y la efectividad de las medidas a implementar. Sin embargo, para ello algunos líderes indígenas consideran que el Estado todavía “no

---

<sup>279</sup> “El Relator Especial de la ONU para los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas destaca con razón el hecho de que los Acuerdos de Paz no solamente contienen políticas para los pueblos indígenas, sino también un completo plan de acción (Stavenhagen 2007), aún cuando no se establezca ningún marco financiero o temporal” Cfr. Metzzen, Op. Cit.

<sup>280</sup> Idem

<sup>281</sup> Idem

<sup>282</sup> Idem

está en condiciones de reaccionar ante las demandas históricas de los pueblos indígenas perjudicados, debido a su falta de presencia a nivel nacional y a los escasos recursos financieros e institucionales. La inclusión de los pueblos indígenas requiere de una institucionalización de los procesos y un fortalecimiento de los mecanismos para la consolidación de la democracia. Éstos a su vez supondrían una nueva educación, una nueva forma de administrar justicia, una nueva Constitución, una nueva cultura política, nuevos modelos de desarrollo, nuevas formas organizativas de la administración pública y nuevos procesos de toma de decisiones políticas”<sup>283</sup>.

De acuerdo a las recomendaciones y observaciones que han hecho a Guatemala diversos organismos internacionales, la inexistencia de políticas públicas efectivas y no clientelares, la inexistencia de servicios públicos de calidad, la falta de planificación y coordinación, la lenta implementación de políticas transversales, constituyen obstáculos por superar a fin de viabilizar la protección de los derechos que las políticas sociales a implementar buscan satisfacer.

- iii. Medidas cautelares otorgadas a las Comunidades del Pueblo Maya (Sipakapense y Mam) de los municipios de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán en el Departamento de San Marcos, Guatemala

i. Consideraciones en torno a los efectos extractivistas en Guatemala.

En los últimos años el avance de proyectos extractivos a gran escala y de infraestructura en territorios indígenas ha tenido mayor visibilidad y ha sido objeto de denuncias y diversas formas de resistencia a nivel continental.

De acuerdo a la evidencia empírica existente podemos afirmar que *“la industria extractiva ha entrado en un nuevo ciclo de expansión acompañado de la capacidad cada vez más pronunciada de las empresas transnacionales de incidir en procesos políticos domésticos”*<sup>284</sup>. Al igual que en otros países de la región<sup>285</sup>, la ofensiva extractivista en Guatemala ha estado acompañada de la determinación violenta y expansiva de empresas transnacionales y su sistemática negativa a respetar los

---

<sup>283</sup> Idem

<sup>284</sup> Cfr. “Derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en América Latina”, 2015, Fundación para el Debido Proceso, disponible en file:///Users/valeriaespana/Downloads/informe\_consulta\_previa\_2015\_WEB.pdf

<sup>285</sup> Tal como puede constatarse en países como Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Perú analizados en el informe referenciado en la cita anterior.

procesos de participación y consulta que han sido reconocidos como derechos en los últimos años.

La situación de las comunidades indígenas afectadas por actividades extractivas en sus territorios pone en evidencia la continuidad de los patrones de discriminación y abuso contra los pueblos indígenas que han caracterizado los ciclos de despojo de este país.

Esta continuidad de la que hablamos, en palabras de José Seone esta vinculada con el hecho que “el actual modelo extractivo exportador latinoamericano no deja de invocar (...) la similitud dolorosa y opresiva de parecidos despojos, depredaciones, colonialismos, dominaciones y violencias” que dan “continuidad al patrón colonial del poder constituido en la primera conquista, ahora bajo las nuevas formas del imperialismo y la dominación oligárquica”<sup>286</sup>.

Ante la fragilidad del Estado, las transnacionales han logrado, exitosamente, posicionarse como “poder configurador” que “determina y configura un modelo económico, o una lógica de relaciones económicas, y además un modelo político-social, que incluye leyes, normas, valores, símbolos, institucionalidad”<sup>287</sup>.

En el caso guatemalteco *“el poder configurador de las empresas no es una abstracción. En los territorios y comunidades su presencia física es visible, amenazante, efectivamente avasalladora”*<sup>288</sup>.

Además de su expansión en los territorios, de acuerdo a lo señalado por actores entrevistados, las empresas tienen presencia poco disimulada en los principales ámbitos de toma de decisiones, influencia en todos los órdenes de gobierno, que se convierten en operadores y voceros de intereses transnacionales<sup>289</sup>.

Específicamente en relación a la minería, en el caso guatemalteco el auge que tuvo en los últimos 20 años fue posible gracias a una articulación jurídico-política que habilitó en el periodo post conflicto la implementación de “planes de desarrollo económico” centrados especialmente en la extracción de recursos minerales (en su mayoría, oro, plata y níquel)<sup>290</sup>.

---

<sup>286</sup> Seone, José, Op. Cit.

<sup>287</sup> Véase <http://www.conflictosmineros.net/contenidos/15-guatemala/15840-empresas-transnacionales-poder-configurador-y-resistencias>

<sup>288</sup> Idem

<sup>289</sup> Idem

<sup>290</sup> Cfr. “La minería en Guatemala, Derechos en Peligro” Informe Amnistía Internacional, Disponible en [file:///Users/valeriaespana/Downloads/amr340022014es%20\(2\).pdf](file:///Users/valeriaespana/Downloads/amr340022014es%20(2).pdf)

La reforma de la Ley de Minería en 1997, *“facilitó la concesión de licencias para la exploración y explotación de minería metálica y no metálica (...) La mayoría de ellas se encuentran en departamentos de población mayoritariamente indígena”*<sup>291</sup>.

De acuerdo a lo señalado por el relator especial para pueblos indígenas de la ONU en las “Observaciones sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas de Guatemala en relación con los proyectos extractivos”, la presencia de actividades mineras en gran escala ha generado *“un clima de alta inestabilidad y conflictividad social [...] que tiene serios impactos sobre los derechos de los pueblos indígenas y pone en riesgo la gobernabilidad y desarrollo económico del país”*<sup>292</sup>.

La historia del proyecto Marlin I, objeto de análisis en el siguiente apartado nos permite dar cuenta de las dificultades antes descritas, de las exacerbaciones de este modelo, ejemplificar las obligaciones incumplidas por parte del Estado, las acciones empresariales tendientes a disimular los efectos negativos de sus emprendimientos en la vida de las comunidades afectadas, la resistencia y estrategias desarrolladas por más de una década por comunidades indígenas ante este megaproyecto y la articulación de acciones por parte de diversas organizaciones e instancias internacionales que permitieron visibilizar los abusos cometidos.

## ii. Impactos y resistencias frente a la Mina Marlin

De acuerdo al informe “El impacto de la minería canadiense en América Latina y la responsabilidad de Canadá” elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América Latina, entre el 50% y el 70% de la actividad minera en América Latina está a cargo de empresas canadienses. A partir del análisis de diversos proyectos mineros en la región -realizados generalmente sin participación, consulta previa e, incluso, con oposición de las comunidades afectadas- ha sido posible corroborar que como consecuencia de dicha actividad por parte de empresas canadienses se han generado graves afectaciones ambientales, económicas, sociales y

---

<sup>291</sup> “En 2008, la Corte de Constitucionalidad declaró inconstitucional una serie de disposiciones de la Ley de Minería. La declaración de inconstitucionalidad parcial de la ley, unida a las dificultades para avanzar en su reforma, ha generado una moratoria de facto que ha impedido que se otorguen nuevas licencias. Por su parte, la Comisión de Expertos de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) sobre la Aplicación de los Convenios y Recomendaciones Internacionales del Trabajo ha solicitado al Gobierno “que no otorgue ni renueve ninguna licencia de exploración y explotación de recursos naturales [...] en tanto no se lleven a cabo la participación y consulta previstos por el Convenio [169]” Cfr. Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, “Adición Observaciones sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas de Guatemala en relación con los proyectos extractivos, y otro tipo de proyectos, en sus territorios tradicionales”, \*A/HRC/18/35/Add, disponible en [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/A-HRC-18-35-Add-3\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/A-HRC-18-35-Add-3_sp.pdf)

<sup>292</sup> idem

culturales, así como la vulneración de derechos, entre ellos, el derecho a la vida, a la integridad personal, a la salud y a la propiedad<sup>293</sup>.

Entre los proyectos que han sido identificados con una alta conflictividad socio-ambiental y representativos de estas violaciones se encuentra la Mina Marlin I.

El proyecto Marlin I es una mina de extracción de oro y plata cuya explotación es realizada por la empresa Montana Exploradora de Guatemala SA, filial de la empresa de origen canadiense Goldcorp<sup>294</sup>.

La mina comprende aproximadamente 20 kilómetros cuadrados en las inmediaciones del río Tzalá y Quivichil en los municipios de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán, Departamento de San Marcos, donde se asientan los territorios tradicionales de los pueblos mayas sipakapense y mam. El 85% del área del proyecto se encuentra en el municipio de San Miguel Ixtahuacán.

Desde 2003, año en que el Estado Guatemalteco habilitó a la empresa para la explotación minera tras el otorgamiento de la licencia de explotación dentro de los territorios mam y sipakapense, el proyecto ha sido objeto de resistencia por parte de organizaciones de derechos humanos y de las comunidades indígenas habitantes de los territorios afectados<sup>295</sup>.

A partir del otorgamiento de la licencia para la explotación de la mina por parte del Ministerio de Energía y Minería (MEM), por un plazo de 25 años sin que mediara ningún tipo de consulta a las comunidades habitantes de los territorios comprendidos en el proyecto, las comunidades afectadas alegaron no haber sido consultadas ni mucho

---

<sup>293</sup> Cfr. "El impacto de la minería canadiense en América Latina y la responsabilidad de Canadá", Publicación Grupo de trabajo sobre minería y derechos humanos en América Latina, Disponible en: [http://www.dplf.org/sites/default/files/informe\\_canada\\_resumen\\_ejecutivo.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/informe_canada_resumen_ejecutivo.pdf)

<sup>294</sup> "La mina Marlin es a cielo abierto y la producción de oro y plata es por medio de lixiviación con el proceso de extracción con cianuro, en este tipo de minería se remueven cientos de toneladas de suelo y subsuelo para dejar descubierta la roca que contiene los metales para después por medio de explosivos o maquinaria aflojar la roca para molerla y hacerla polvo, este polvo se tiende sobre plásticos que son regados con agua y cianuro, luego de lo anterior se escurre en piletas con carbón para dividir el oro del cianuro, para producir a través de una serie de procesos que dan al final la formación de los lingotes de oro." Informe elaborado por el Ministerio de Salud "Situación de salud de las comunidades dentro del radio de 5 kilómetros alrededor de la operación de la mina marlin, Guatemala" disponible en <http://goldcorpguatemala.com/wp-content/uploads/2014/11/SALUDDD1.pdf>

<sup>295</sup> Según señala el Relator James Anaya "Los miembros de las comunidades indígenas aledañas a la mina han protagonizado varios actos de protesta en contra de la mina. En enero de 2007 se produjo un bloqueo del camino de entrada a la mina como medida para exigir que se renegociaran los precios de venta de las tierras. El bloqueo duró más de 20 días y fue disuelto por las fuerzas de seguridad, dictándose órdenes de aprehensión contra varios de sus organizadores. En otro incidente, que tuvo lugar en enero de 2005, manifestantes de varias comunidades ocuparon la carretera Panamericana a su paso a la comunidad Los Encuentros, Sololá, impidiendo el paso de la maquinaria de la empresa. Según la información recibida por el Relator Especial, la policía y el ejército desalojaron violentamente a los manifestantes, resultando en un muerto y varios heridos. Este incidente condujo al control militar de la comunidad La Cruz de La Lacha, en el municipio de Sipacapa, cuyos miembros son ahora beneficiarios de las medidas cautelares de la CIDH" Cfr. Op. Cit.

menos haber dado su consentimiento para la concreción de dicho proyecto. Tras varios años de exigencias ante la falta de consulta para la realización de este proyecto, el 18 de junio de 2005 se realizó la Primera Consulta comunitaria en el Municipio de Sipacapa, por parte de las comunidades afectadas, siendo esta instancia convocada y realizada por el Concejo Municipal de Sipacapa<sup>296</sup>: esta consulta fue la primera en llevarse a cabo en el marco del Código Municipal<sup>297</sup>.

Las “consultas comunitarias de buena fe” como la realizada en Sipacapa, de acuerdo a la interpretación del Relator James Anaya se basan en el hecho que *“ante la ausencia de mecanismos efectivos de consulta a las comunidades indígenas en relación con proyectos que les afectan, las propias comunidades indígenas (emprenden) procesos propios para expresar su posición respecto a los proyectos en sus territorios tradicionales”*<sup>298</sup>.

A pesar de los intentos y estrategias jurídicas esgrimidas por la empresa Montana para disuadir su efectivización<sup>299</sup> la consulta se llevo a cabo, manifestándose una oposición mayoritaria de los miembros de las comunidades consultadas a dicho proyecto<sup>300</sup>. Dicha

---

<sup>296</sup> Por su parte, el Consejo Municipal de San Miguel Ixtahuacán, donde se ubica el 85% del área del proyecto y un alto porcentajes las actividades de la mina, incluyendo la totalidad de las operaciones extractivas, no ha convocado una consulta comunitaria similar.

<sup>297</sup> Estos procesos se han basado en “una interpretación de las disposiciones del Código Municipal, que prevé la posibilidad de recabar la opinión de las comunidades indígenas, en el ámbito de una determinada municipalidad en relación con asuntos de especial relevancia que les atañe. La utilización del término “consulta” en el Código Municipal, sin embargo, no corresponde necesariamente a un proceso de diálogo o negociación. Las “consultas comunitarias” han tenido como común denominador la utilización de la metodología prevista en el Código Municipal, recabando de los participantes un voto favorable o no favorable (un “sí” o un “no”) a la aprobación o continuidad de los proyectos específicos. También se ha basado en el Código Municipal la interpretación de que estas consultas deben tener un carácter jurídicamente vinculante”. Cfr. Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, “Adición Observaciones sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas de Guatemala en relación con los proyectos extractivos, y otro tipo de proyectos, en sus territorios tradicionales”, \*A/HRC/18/35/Add, disponible en [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/A-HRC-18-35-Add-3\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/A-HRC-18-35-Add-3_sp.pdf).

<sup>298</sup> Véase Informe de Admisibilidad, CIDH, Informe No. 20/14. Petición 1566-07, Comunidades del Pueblo Maya Sipakepense y Mam de los Municipios de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán. Guatemala. 3 de abril de 2014, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2014/GTAD1566-07ES.pdf>

<sup>299</sup> De acuerdo a lo señalado por los peticionarios “representantes de la empresa iniciaron dos acciones judiciales cuestionando los acuerdos municipales base de la consulta y solicitando su suspensión provisional. Indican que, de un lado, interpusieron el 7 de junio de 2005 una acción de inconstitucionalidad ante la Corte de Constitucionalidad y, de otro, el 13 de junio de 2005 presentaron un amparo ante el Juzgado Séptimo de Primera Instancia Civil en el departamento de Guatemala” Idem

<sup>300</sup> De las 13 aldeas que componen el municipio 11 se manifestaron unánimemente por el no, 1 aldea por el si y otra se abstuvo, Véase “Sipacapa no se vende”, Documental sobre el proceso de consulta comunitaria. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=qfHDgWnBC5s>

consulta sentó un precedente de suma importancia en la historia de Guatemala y en la región<sup>301</sup>.

Tan solo un mes después de la realización de la consulta comunitaria, el 20 de julio de 2005 como resultado de las acciones interpuestas por la empresa Montana con el objetivo de desacreditar el grado de importancia del posicionamiento de la comunidad sobre la viabilidad o no de dicho proyecto, el Juzgado de Instancia Civil y Económico coactivo de San Marcos concedió el amparo solicitado por la empresa sentenciando que los acuerdos municipales “*carec(ían) de validez y fundamento legal por violar normas constitucionales, y afectar con ello los derechos adquiridos por la empresa*”<sup>302</sup>.

A partir de dicha resolución el alcalde de Sipacapa y el Ministerio Público interpusieron un recurso de apelación ante la Corte de Constitucionalidad. Finalmente la Corte se pronunció el 28 de febrero de 2008, revocando la sentencia apelada y denegando el amparo solicitado por la empresa.

No obstante lo anterior, en lo que respecta a la acción de inconstitucionalidad frente a la consulta comunitaria, la Corte declaró inconstitucional el artículo 27 del reglamento del Código Municipal, desestimando el carácter general y obligatorio de la consulta comunitaria. Sumado a lo anterior, señaló que toda decisión referente a actividades en materia de extracción de minerales constituye una competencia del Ejecutivo Nacional a través de su Ministerio de Energía y Minería (MEM)<sup>303</sup>.

Ante tal decisión la siguiente estrategia de la comunidad fue interponer un recurso de amparo que fue rechazado en enero de 2007<sup>304</sup>.

---

<sup>301</sup> Desde entonces, se han sucedido casi medio centenar de consultas similares a las comunidades indígenas afectadas por distintos proyectos, que han contado con la participación amplia de los miembros de dichas comunidades.

<sup>302</sup> Idem

<sup>303</sup> De acuerdo a lo señalado por los peticionarios “el 8 de mayo de 2007 la Corte de Constitucionalidad emitió sentencia determinando que, de los acuerdos municipales cuestionados, únicamente el artículo 27 del Reglamento de la consulta era inconstitucional (...) *declaró en su sentencia que el resultado de la consulta no era vinculante, debido a que la obligación de llevar a cabo consultas a las comunidades afectadas por proyectos corresponde al Gobierno central y no a los municipios.*” Cfr. Informe de Admisibilidad, Op. Cit.

<sup>304</sup> Al respecto el Relator Especial ha señalado: Sobre la consulta “en la medida en que constituyen un reflejo de las aspiraciones legítimas de las comunidades indígenas a ser escuchadas en relación con los proyectos que tengan un impacto potencial sobre sus territorios tradicionales”<sup>33</sup>. Por otro lado, y en todo caso, “la trascendencia de las consultas comunitarias no se agota con la cuestión de que si son o no vinculantes” “Si bien el Gobierno ha llevado a cabo algunos procesos de socialización en las comunidades y facilitación de la participación y el diálogo con las mismas, en la mayoría de los casos las consultas han sido delegado de facto en las empresas responsables de la ejecución de los proyectos, sin la debida supervisión estatal. Esta delegación es un resultado de la normativa ambiental actualmente vigente, que confunde el requisito de la consulta con la participación de la población local potencialmente afectada en el contexto de la realización de los estudios de impacto ambiental y social (EIAS). Pero es claro que estas actividades no responden a la consulta tal y como es definida por el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales relevantes”, Cfr. Informe, Op. Cit.

A finales de ese mismo año se valoró elevar la estrategia al ámbito internacional a través de una petición ante la CIDH, junto con la cual se solicitaron Medidas Cautelares.

iii. Análisis de medidas cautelares otorgadas.

a. Otorgamiento

Como señalamos anteriormente el 11 de diciembre de 2007 fue presentada una petición ante la CIDH, junto con la cual se solicitó la adopción de medidas cautelares.

De acuerdo a los datos proporcionados por los peticionarios, la solicitud de las medidas se enmarca en una estrategia cuyo principal objetivo es *“el cierre de la mina Marlín a través de diversas medidas de reparación que el Derecho Internacional de Derechos Humanos prevee*<sup>305</sup>. Carlos Loarca, representante de Plurijur en entrevista manifestó *“nuestra estrategia es recuperar los territorios ancestrales usurpados por la empresa Goldcorp/ Montana en complicidad con el Estado de Guatemala”*<sup>306</sup>.

La defensa ha estado liderada por PLURIJUR (Asociación Pluriculturalidad Jurídica de Guatemala, organización creada expresamente para la asesoría y representación legal del caso ante la CIDH<sup>307</sup>), en articulación con los movimientos de resistencia en ambos municipios, en el caso de San Miguel Ixtahuacán con el Frente de Defensa Miguelense -FREDEMI- y en Sipakapa con el Frente de Resistencia Sipakapense -FRERESI- actualmente denominado Consejo Maya Sipakapense.

En un primer momento en el escrito de solicitud de medidas figuraban como peticionarios, por Sipakapa: Luis Méndez Bautista, María Ortencia Chún Bautista, Mario Tema y Santos Serapio Ambrosio García; y las organizaciones Centro Pluricultural para la Democracia (CPD), representado por Rigoberto García como Coordinador Ejecutivo y por Carlos Loarca, como Asesor legal. Posteriormente, en abril de 2008 los miembros de San Miguel Ixtahuacán se adhieren a la denuncia presentada por los sipakapenses.

Sobre la forma en que se pensó la estrategia ante la CIDH, Carlos Loarca, representante de Plurijur narra:

---

<sup>305</sup> *“Nuestras principales tácticas fueron solicitar, documentar e impulsar medidas cautelares para lograr la suspensión de las operaciones mientras se tramitaba la petición.”* Entrevista realizada al abogado y activista Carlos Loarca el 9 de julio de 2013.

<sup>306</sup> Entrevista realizada al abogado y activista Carlos Loarca el 9 de julio de 2013.

<sup>307</sup> Organización creada con posterioridad al otorgamiento de las medidas cautelares.

*“En una reunión con abogadas del Centro para la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), (en) julio o agosto de 2007, comentamos sobre el Caso Sipakapa para llevarlo a la CIDH, respondiéndome que cierta ONG buscaba un consultor para determinar dicha situación. Semanas después nos reunimos con Rigoberto García del Centro Pluricultural para la Democracia (CPD). Con Rigoberto acordamos que trabajaría la demanda para evaluar posteriormente la posibilidad de presentarla. Un par de meses después me citó a una reunión en la sede del CPD en Xela, donde asistieron, entre otros, el Alcalde Municipal recién electo, Delfino Tema; sus hermanos, Mario y Juan Tema, con representantes de organizaciones que conforman o conformaban el Observatorio de los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>308</sup> (...) luego de un evento en el que se presentó la demanda se decidió enviarla”<sup>309</sup>.*

La solicitud de MC fue presentada en 2007, confirmándose la recepción por parte de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH el 28 de diciembre de 2007. El 10 de enero de 2008 la Secretaría Ejecutiva de la CIDH confirma la recepción de la Petición contra el Estado de Guatemala por la explotación de la mina Marlin (P-1566-07):

*“Con fecha 10 de enero de 2008, la CIDH nos comunicó que el 11 de diciembre anterior había recibido nuestra demanda contra el Estado de Guatemala, asignándole el número de registro P-1566-07, informándonos que, a partir de entonces, se encontraba bajo estudio”<sup>310</sup>.*

Específicamente en relación a las medidas cautelares los peticionarios señalan:

*“Con fecha 28 de diciembre de 2007, la CIDH nos solicitó información sobre nuestra solicitud de Medidas Cautelares, asignándole el número de registro MC-260-07. La CIDH nos informó que con fecha 1 de febrero de 2008 notificó al Gobierno de Guatemala nuestra solicitud. Desde entonces, la CIDH trasladó al Gobierno nuestras comunicaciones en distintas fechas, reiterándole la solicitud de información. La COPREDEH respondió a la CIDH el 25 de agosto del mismo año expresándole que habían conformado una comisión interinstitucional del Gobierno para investigar si existía contaminación en las fuentes de agua alrededor de la mina Marlin, particularmente del*

---

<sup>308</sup> Algunas de las organizaciones fueron: Centro para la investigación y planificación del desarrollo maya SOTZIL; Centro Pluricultural para la Democracia (CPD); Área indígena de CALAS; Asociación para el desarrollo integral maya AJCHIMOL; Centro maya SAQBE ; Asociación pueblo nuevo AK TENAMIT; Coordinación nacional permanente sobre derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas CNP-TIERRA, Cfr. Informe Plurijur, Análisis de situación ¿Siguen vigentes las medidas cautelares contra la mina Marlin? Disponible en [http://www.psicosocial.net/images/guatemala\\_enfoque\\_21\\_sobre\\_la\\_vigencia\\_de\\_las\\_medidas\\_cautelares.pdf](http://www.psicosocial.net/images/guatemala_enfoque_21_sobre_la_vigencia_de_las_medidas_cautelares.pdf)

<sup>309</sup> Idem

<sup>310</sup> Idem

Finalmente el 20 de mayo de 2010 la CIDH otorgó las medidas requeridas, solicitando al Estado “[s]uspender la explotación minera del proyecto Marlin I y demás actividades relacionadas con la concesión otorgada [...] e implementar medidas efectivas para prevenir la contaminación ambiental hasta tanto la [CIDH] adopte una decisión sobre el fondo de la petición asociada [...]; [a]doptar las medidas necesarias para descontaminar en lo posible las fuentes de agua [...] y asegurar el acceso por sus miembros a agua apta para el consumo”; [y] [a]tender a los problemas de salud objeto de estas medidas [...]”<sup>312</sup>.

El 23 de junio de 2010, el Gobierno hizo pública su respuesta inicial a la resolución de medidas cautelares de la CIDH. En dicha respuesta, el Gobierno de Guatemala comunicó su decisión de atender las medidas solicitadas, anunciando “el inicio del procedimiento administrativo correspondiente [para la suspensión de las obras de la mina], con el fin de que la medida cautelar (pudiera) cobrar vigencia”<sup>313</sup>. Asimismo, el informe presentado por el Estado reafirmó que ninguno de los análisis llevados a cabo hasta la fecha por el MARN, el MEM y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) habían podido identificar concluyentemente la existencia de contaminación derivada de las actividades de la mina.

Posteriormente en 2011, tras haber sido analizada la información adicional presentada por los interesados, la CIDH decidió cambiar el objeto de las medidas cautelares y solicitó al Estado que “adopt(ará) las medidas necesarias para asegurar que los miembros de las 18 comunidades Mayas beneficiarias tengan acceso a agua potable apta para consumo humano, uso doméstico y segura para el riego”. Esta modificación, como veremos más adelante, fue asumida por parte de algunos de los beneficiarios y parte de la defensa como resultado de un acuerdo alcanzado gracias al “lobby” de la empresa hacia el Estado y hacia algunos de los propios representantes legales de la comunidad.

---

<sup>311</sup> Idem

<sup>312</sup> Cfr. MC 260/07 – Comunidades del Pueblo Maya (Sipakepense y Mam) de los municipios de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán en el Departamento de San Marcos, Guatemala, Disponible en [http://www.rtfn-watch.org/uploads/media/CIDH\\_-\\_MC\\_260\\_02.pdf](http://www.rtfn-watch.org/uploads/media/CIDH_-_MC_260_02.pdf)

<sup>313</sup> Cfr. Documentos disponible en: <http://copredeb.gob.gt/media/File/periodo%202011/mina%20marlin/Ref.%20P-1018.pdf>

## b. Implementación de las MC

En los casi 6 años desde que fueron otorgadas, el proceso de implementación de medidas ha tenido muchas dificultades.

Si bien podría considerarse que hasta la fecha su cumplimiento ha implicado magros compromisos por parte del Estado su otorgamiento posibilitó la existencia de mayores espacios de negociación y nuevos elementos para visibilizar la negligencia y desinterés por parte del Estado de atender los reclamos de las comunidades afectadas. Aunado a lo anterior, las comunidades encontraron en las MC no sólo un instrumento de protección en sí mismo, sino que también el seguimiento de su implementación hizo posible otras estrategias jurídicas a nivel interno.

A un mes de otorgadas las MC y ante la inobservancia por parte del Estado de las mismas:

“El 21 de julio de 2010 las comunidades beneficiarias de las medidas cautelares de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa presentaron una acción de amparo contra las autoridades gubernamentales, en la que se alega el incumplimiento de las medidas cautelares otorgadas por la CIDH, y en particular la suspensión de las actividades de la mina Marlin (...)”<sup>314</sup>

Posteriormente en octubre de ese mismo año, la CIDH convocó a una audiencia en Washington en la que participaron: una delegación de los peticionarios, otra por parte del Estado y también concurren representantes de la empresa minera.

A partir de dicha audiencia<sup>315</sup>, salieron a la luz diversas dificultades al interior de la articulación entre los beneficiarios y peticionarios, principalmente por parte de los representantes políticos del municipio de Sipacapa y representantes de organizaciones sociales que tenían a su cargo la defensa del caso. En dicha audiencia el entonces alcalde de Sipacapa manifestó:

*“...desconocemos el proceso de esa petición, si estaba caminando bien o no, nunca tuvimos información al respecto; a partir del 20 de mayo de este año cuando escuchamos de las medidas cautelares quienes salieron reluciendo y peleando eso fueron otras organizaciones, personas individuales; hubo manifestaciones y un montón*

---

<sup>314</sup> Idem

<sup>315</sup> Cfr. AUDIENCIA Sesión: 140 Período de Sesiones; Fecha: Monday, October 25, 2010. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/TopicsList.aspx?Lang=es&Topic=23>

*de cosas que han sucedido, mientras que nosotros estábamos esperando que estaba pasando (...) queremos la representatividad en todo lo que tiene planificado el gobierno de resolver o de un plan de resolver el asunto, pero como digo, tiene que instalar una comisión donde debe haber representatividad tanto como de Sipacapa también de San Miguel Ixtahuacán; ese es el sentir de Sipacapa*<sup>316</sup>

En este sentido a partir de la audiencia en los minutos de participación de los beneficiarios se trataron principalmente aspectos vinculados a tensiones internas y no al objeto de la audiencia. Eso generó tensiones que provocaron fracturas internas en la defensa del caso<sup>317</sup> que persisten hasta ahora y que implicaron en ese momento una modificación en la representación legal del mismo:

*“El 4 de febrero de 2011 la CIDH nos notificó que a partir de entonces, serían Representantes legales el Alcalde Municipal de Sipacapa, el Alcalde Municipal de San Miguel Ixtahuacán, el CPD, y Carlos Loarca. Excepto el CPD, los demás representamos a miembros de comunidades solicitando que los cuatro nos pronunciáramos conjunta o separadamente sobre las medidas y la demanda. Esa fue la fórmula que encontró la CIDH para balancear la representación del caso”*<sup>318</sup>.

Por otro lado a partir de dicha audiencia se definió implementar Mesas de Diálogo interinstitucionales con la finalidad de llegar a algún tipo de acuerdo intracomunitario e interinstitucional en el seguimiento en implementación de las MC.

La primera mesa fue realizada el 2 de diciembre de 2010, e involucró a representantes de las comunidades de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa, así como representantes de la vicepresidencia de la República; de la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos (COPREDEH); de los Ministerios de Energía de Minas, Ambiente y Recursos Naturales, Salud, Educación e Infraestructura y Vivienda, de la empresa Montana Exploradora de Guatemala y de la oficina en Guatemala de la Organización de los Estados Americanos (OEA) quien participó en las reuniones como observador<sup>319</sup>.

Desde esa fecha hasta mayo del 2012, los actores involucrados estiman que se

---

<sup>316</sup> Idem

<sup>317</sup> Existen diversas versiones sobre el tratamiento de este tema según las partes involucradas por lo que es difícil llegar a una conclusión sobre las distintas narrativas identificadas a lo largo de la documentación y análisis del presente caso.

<sup>318</sup> Informe Plurijur, Op. Cit.

<sup>319</sup> Op. Cit.

realizaron 9 mesas de diálogo, que no fueron del todo inclusivas, ya que no consideraron a todas las partes, se desconoció a representantes de FREDEMI y del Consejo Maya Sipakapense, teniéndose como interlocutores exclusivamente a los alcaldes municipales, lo cual generó nuevas tensiones.

De acuerdo a la versión de los actores que no participaron en las mesas de diálogo, a partir de esos espacios de negociación fue que lograron imponerse los intereses de Montana Exploradora en el alcance de las propias MC:

*“(termina)ron legitimando la resolución administrativa del MEM donde se decidió no suspender las operaciones de la mina Marlin, clave para el resto de medidas solicitadas por la CIDH. Lo otro que logró la mesa fue legitimar el Informe hidrogeológico<sup>320</sup> de la mina Marlin de junio de 2011”<sup>321</sup>*

Las medidas cautelares fueron modificadas por la CIDH el 7 de diciembre de 2011, especificando lo siguiente:

*“Considerando las alegadas consecuencias que dicha situación podría implicar en la salud de las comunidades indígenas de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán, la Comisión solicita al Estado de Guatemala que: adopte las medidas necesarias para asegurar que los miembros de las 18 comunidades mayas beneficiarias tengan acceso a agua potable apta para consumo humanos, uso doméstico y segura para el riego. En especial, adoptar las medidas necesarias para que las fuentes de agua de las 18 comunidades beneficiarias no sean contaminadas por actividades mineras”<sup>322</sup>*

Para un sector de los peticionarios, la modificación de las medidas cautelares fue considerado como parte de una estrategia para debilitar el movimiento de resistencia interno:

*“La estrategia de la Goldcorp consistió en atacar la igualdad de armas entre las partes, no sólo desde la parte demandada en la cual se acurrucan sino también desde la parte demandante donde nos encontramos los/las peticionarios/as. Con el objetivo de desbaratar la alianza entre peticionarios, lograron reclutar a los peticionarios sipakapenses y al CPD, haciéndoles creer que, el Gobierno Central como*

---

<sup>320</sup> Según la empresa este estudio evidencia “que los registros históricos de los niveles del agua subterránea de los pozos de producción de Marlin no tienen relación con los manantiales y pozos artesanales de las comunidades, por encontrarse en dos acuíferos diferentes” Disponible en <http://goldcorpguatemala.com/2011/10/25/mesa-de-dialogo-avala-que-mina-marlin-noutiliza-agua-de-los-pozos-de-las-comunidades/>

<sup>321</sup> Informe Plurijur, Op. Cit.

<sup>322</sup> Véase <http://goldcorpguatemala.com/wp-content/uploads/2014/11/Temas-Actualizaci%C3%B3n-Mina-Marlin-250213.pdf>

*“intermediador”, les garantizaría la igualdad en la relación de poder con la “contraparte”. Además, acordando frente a la CIDH el 25 de octubre, establecer “una mesa de diálogo” entre autoridades del Gobierno Central, Alcaldes Municipales de San Miguel y Sipacapa, y la empresa Montana, desconociendo a Carlos Loarca como representante de otros peticionarios. De esta manera, mediante la mesa de diálogo entre Estado, comunidades afectadas y “contraparte”, acatarían la resolución administrativa que resuelve no haber causal de suspensión de la mina Marlin y un nuevo Estudio hidrogeológico de Montana; para entonces, proceder a una solución amistosa desistiendo de nuestra demanda contra el Estado. Casi lo logran: fueron modificadas las medidas cautelares. Desde entonces nos hemos centrado en defender la representación de las peticionarias y peticionarios del FREDEMI. La CIDH se mantuvo firme garantizando la igualdad de armas procesales entre las Partes, informando al Estado guatemalteco que ha considerado mantener a los cuatro representantes en ambos procedimientos, incluyendo a Carlos Loarca. Y aquí seguimos con el FREDEMI batallando derecho”<sup>323</sup>.*

Al respecto, en su momento la empresa manifestó:

*“En la Mesa de Diálogo se han planteado temas de seguimiento como el caso de las medidas cautelares de la CIDH del cual el Ministerio de Energía emitió el 8 de julio de 2011 la Resolución No. 0104, en la que establece que no existe causal para suspender operaciones de Mina Marlin”<sup>324</sup>.*

Derivado de lo anterior, uno de los aspectos más relevantes que podemos identificar tras la modificación de la MC, es precisamente que se modificó su alcance en tanto mecanismo de tutela de la CPLI, mediante la protección de los resultados de la consulta comunitaria (suspensión de la mina hasta el momento en que la CIDH se pronunciara sobre el fondo del asunto) a un instrumento de defensa ante los posibles efectos adversos de la operación de la mina (protección específica en materia de acceso a agua potable).

A 5 años del otorgamiento de las medidas, 4 tras su modificación, uno de los peticionarios que llevan el caso han declarado:

---

<sup>323</sup> Informe Plurijur, Op. Cit.

<sup>324</sup> Véase, <http://goldcorpguatemala.com/wp-content/uploads/2014/11/Temas-Actualizaci%C3%B3n-Mina-Marlin-250213.pdf>

*“las medias cautelares impuestas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no han sido cumplidas por el Estado de Guatemala (...) están fundamentadas en más de cien casos que hemos presentado sobre las enfermedades ambientales (enfermedades neurológicas, cáncer, melanosis y queratosis) producidas por las operaciones de la mina Marlin”* <sup>325</sup>

Para Alexander Ranferí Tema, integrante del Consejo Maya Sipakapense las medidas cautelares tienen un efecto limitado y fueron alcanzadas gracias a otras formas de resistencia más allá de las estrategias jurídicas:

*“En Sipacapa se hizo la primera consulta popular comunitaria, seguida de eso se lograron las medidas cautelares. Las MC consisten en que la empresa ponga agua en abastecimiento en todas las comunidades de Sipacapa y algunas de San Miguel , gracias a eso hay un compromiso que la empresa firmó con el municipio (...)*

Para el cumplimiento de las MC el gobierno de Guatemala se comprometió a realizar una serie de medidas dirigidas a garantizar el acceso al agua potable por parte de las comunidades afectadas mediante la construcción de una planta de tratamiento.

Aunado a lo anterior, de acuerdo a los datos proporcionados por la empresa -en cuyo sitio de internet existe una pestaña específica donde actualiza el grado de avance y cumplimiento de las MC- la empresa manifiesta que “Goldcorp defiende el acceso al agua de las comunidades en las que sus emprendimientos se asientan ya que cuenta y cumple con la Política de Derechos Humanos que estipula el respeto a los empleados y comunidades, que incluye compromisos puntuales, políticas corporativas, leyes internacionales por el respeto a las comunidades locales, en los que privilegia el diálogo constructivo” <sup>326</sup>.

En comunicaciones específicas por parte de la empresa dirigidas al relator de pueblos indígenas ha hecho planteos similares referidos al “impacto positivo” de la mina:

*“(...) provee de empleo a más de 1.500 nacionales guatemaltecos, de los cuales más de la mitad son residentes locales del municipio de San Miguel Ixtuacán y municipios aledaños. Además, la empresa señala que ha invertido directamente en varios programas sociales en beneficio de la población local, tal como la modernización de la infraestructura local, el financiamiento de maestros, el establecimiento de becas escolares y la construcción de un centro de salud; y que sus operaciones contribuyen*

---

<sup>325</sup> Conferencia de prensa, Plurijur, disponible en <http://www.ceppas.org.gt/article/4-anos-de-medidas-cautelares-contrala-mina-marlin/>

<sup>326</sup> Véase <http://goldcorpguatemala.com/>

*significativamente a la economía local, generando beneficios secundarios en términos de negocios que suministran servicios a la mina*<sup>327</sup>.

Sin embargo, tal como lo ha señalado el Relator Especial, resulta evidente *“a la luz de todos los antecedentes del caso, que el proyecto de la mina Marlin no ha sido ejemplar en cuanto al cumplimiento de las normas internacionales pertinentes al caso en materia de derechos humanos*<sup>328</sup>.

iv. Reflexiones sobre el impacto de las medidas de protección.

La situación de las comunidades afectadas por este mega emprendimiento pone en evidencia la continuidad de los patrones de discriminación y abuso contra los pueblos indígenas que han caracterizado la historia de Guatemala.

El otorgamiento de las medidas cautelares tuvo un impacto positivo en los beneficiarios, ya que identificaron en su otorgamiento un elemento dinamizador, un impulso para dar continuidad a la resistencia en contra de la Mina.

*“Las MC permitieron plantear con documento en mano y con aval internacional algunas demandas concretas ante la municipalidad.”*<sup>329</sup>

A partir del análisis de este caso, es posible visibilizar la importancia que ha tenido en los procesos de movilización en Guatemala el uso de estrategias de litigio internacional como mecanismos de incidencia en el ámbito interno y más específicamente en la inclusión de los pueblos indígenas en el diálogo con el Estado, permitiendo dotar de una mayor “legitimidad” las demandas de las comunidades indígenas afectadas.

Por otro lado, otro aspecto que resulta relevante considerar es la naturalización y complacencia por parte de agentes estatales de las prácticas corporativas que buscan incidir e imponerse en comunidades indígenas, sin que medien procesos de consulta previa a las comunidades originarias de los territorios que pretenden ser explotados. En estas actividades podemos identificar no sólo la imposición de un modelo económico sino que también un modelo político, en el que es posible verificar algunas

---

<sup>327</sup> Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, “Adición Observaciones sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas de Guatemala en relación con los proyectos extractivos, y otro tipo de proyectos, en sus territorios tradicionales”, \*A/HRC/18/35/Add, disponible en [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/A-HRC-18-35-Add-3\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/A-HRC-18-35-Add-3_sp.pdf)

<sup>328</sup> Idem

<sup>329</sup> Entrevista a Alexander Ranferí, miembro del Consejo Maya Sipakapense, realizada el 22 de julio de 2015.

características de prácticas corporativas, en este caso concreto de la empresa Montana Exploradora, como lo es *su verticalidad y autoritarismo, la búsqueda por centralizar y desterritorializar los reclamos, y la violencia intrínseca y estructural ejercida*.

Por otro lado, también es posible verificar lo señalado por Alberto Acosta, economista ecuatoriano, quien afirma que *todos los extractivismos, no solamente la minería, “son procesos verticales, que desplazan, que uniforman, que dominan y colonizan. En esas visiones no existen los colectivos o las plurinacionalidades”<sup>330</sup>*.

También es posible dar cuenta, a partir de la información recabada y las entrevistas realizadas, de las dificultades estructurales todavía existentes que imposibilitan que los procesos de consulta previa se realicen con las debidas garantías y en condiciones que no se ponga en riesgo a la comunidad involucrada.

En el caso de la Mina Marlín, es posible identificar la persecución contra líderes y organizaciones sociales que manifestaron su rechazo al proyecto, la actitud recurrente de la empresa de proponer y participar en procesos de diálogo, pero negando los resultados democráticos de las consultas comunitarias, mediante impugnaciones legales como fue el caso del recurso de inconstitucionalidad interpuesto en 2005.

La violación flagrante al derecho a la consulta, a los mecanismos de implementación y validación en el caso analizado son un ejemplo paradigmático de la todavía existente incapacidad del estado guatemalteco en garantizar la efectividad de dicho derecho.

Por otro lado es necesario mencionar que si bien en un primer momento el objeto de las MC otorgadas era tutelar el derecho a la consulta previa por la vía cautelar, tras su modificación la protección se limitó a la protección del derecho a la salud a través de la implementación de medidas cautelares concretas vinculadas al suministro de agua potable.

Debido a lo anterior, lo referente a la adopción de medidas para lograr la plena vigencia del derecho de consulta de los pueblos indígenas y respetar este derecho dependerá de lo que determine la CIDH en el informe de fondo. En este sentido, el

---

<sup>330</sup> Entrevista al economista Alberto Acosta, expresidente de la Asamblea Constituyente MonteCristi, y ex Ministro de Energía y Minas en Ecuador, disponible en <http://www.rebelion.org/noticias/2013/11/176573.pdf>

informe de admisibilidad adoptado por parte de la CIDH el 3 de abril de 2014<sup>331</sup> sin duda constituye un excelente augurio en el largo camino de resistencia ante este proyecto extractivo.

Aunado a lo anterior, el pronunciamiento de CIDH será determinante para definir la posición actual de los órganos de protección del SIDH, luego del periodo de fortalecimiento, en el que fue cuestionado precisamente la injerencia de la CIDH en este tipo de emprendimientos.

Tomando en cuenta además, que tal como lo ha señalado en sus Observaciones el Relator Especial “el caso de la mina Marlin es uno de los mayores exponentes de una pauta mucho más generalizada de afectación de los derechos humanos de los pueblos indígenas como resultado de la aprobación e implementación de proyectos extractivos (...) en los territorios indígenas de Guatemala”<sup>332</sup>

Sin lugar a duda el objeto original de las medidas tenía el potencial de subsanar “las limitaciones y vacíos existentes en el marco institucional y legal guatemalteco en aspectos claves para la garantía de los derechos indígenas en el contexto de proyectos (extractivos), así como la limitada capacidad de los mecanismos de control medioambiental; la falta de regulación del derecho de los pueblos indígenas a participar en los beneficios derivados de los proyectos; la preocupante desprotección de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, y las fallas en la diligencia de las empresas, incluyendo la empresa Goldcorp y su filial guatemalteca, Montana Exploradora de Guatemala”<sup>333</sup>. Sin embargo esto no fue posible.

De acuerdo a lo señalado por integrantes de la comunidad, las estrategias jurídicas en las cuales se inserta el otorgamiento de las MC tienen un alcance limitado que ha sido instrumentalizado políticamente:

*“Un poco sirvieron las MC. Si no hubiéramos hecho la consulta no hubiera habido MC (...) el alcalde sigue negociando con algunos líderes comunitarios y con algunas comunidades diciendo que se ha avanzado gracias a las medidas cautelares. El*

---

<sup>331</sup> Cfr. Informe de Admisibilidad, CIDH, Informe No. 20/14. Petición 1566-07, Comunidades del Pueblo Maya Sipakepense y Mam de los Municipios de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán. Guatemala. 3 de abril de 2014, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2014/GTAD1566-07ES.pdf>

<sup>332</sup> Cfr. Observaciones, Op. Cit.

<sup>333</sup> Idem

*alcalde trabaja fuerte a favor de la empresa. Y seguramente va a haber agua potable pero no tal como lo establece la MC*<sup>334</sup>.

Otro aspecto que es necesario tomar en cuenta es que en el caso de proyectos extractivos, los mecanismos de protección tienen serias limitaciones para comprometer a empresas violadoras de derechos humanos. En el caso de Goldcorp pudimos observar que en gran medida el estado no estaba en condiciones de prevenir y reparar las violaciones cometidas por una entidad a todas luces más fuerte que Guatemala como el caso de Goldcorp.

Otro factor que es importante considerar respecto a las dificultades en la implementación de las MC fueron las diferencias intracomunitarias existentes. Al respecto Daniel Cerqueira señala:

*“(...) en el caso de San Miguel Ixtahuacán especialmente hay dificultades en lo que la comunidad quiere, están aquellos que están de acuerdo con la mina porque les da trabajo y por otro lado aquellos que están peleando por el derecho a la salud de su familia, por ejemplo. Por otro lado puede identificarse cierto distanciamiento entre la representación del caso y la comunidad”*<sup>335</sup>

No obstante las asimetrías existentes entre el estado, la empresa y las comunidades, sumado al debilitamiento del movimiento de resistencia por la alta conflictividad existente en la definición de estrategias y las diferencias intracomunitarias entre Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán, existen voces que afirman:

*“Desde diferentes frentes, a pesar de todo, la resistencia logra aún existir; sabemos que cuando conseguimos algo la empresa reacciona violentamente. Nos pasó con las MC. Las personas allegadas a la empresa, incluso de la propia comunidad empiezan a actuar de forma muy violenta. Nosotros ya nos acostumbramos a recibir amenazas y otras formas de discriminaciones, pero ya no nos importa. La resistencia sigue”*<sup>336</sup>.

---

<sup>334</sup> Entrevista a Alexis Raferí, Op. Cit.

<sup>335</sup> Entrevista Daniel Cerqueira, Senior Program Officer, DPLF, realizada el 22 de julio de 2015.

<sup>336</sup> Entrevista a Alexis Raferí, Op. Cit.

## CONCLUSIONES

Como hemos apuntado a lo largo del presente trabajo, la intención de esta investigación fue contribuir a la discusión acerca de la idoneidad y pertinencia de las medidas cautelares como instrumentos de protección de los pueblos indígenas en un escenario en el que no se había profundizado sobre estos mecanismos.

El proceso de discusión generado como resultado del otorgamiento y posterior modificación de las medidas cautelares otorgadas a las comunidades de Xingú habilitó reflexiones en torno al fortalecimiento del sistema, hizo posible que diferentes actores se manifestaran en relación a la implementación de medidas cautelares y se profundizara sobre las fortalezas, dificultades de implementación y vacíos que no hacían posible una interpretación adecuada sobre las rutas de acción de los estados sobre estos temas.

Este escenario fue relevante para develar uno de los aspectos de fondo que habilitaron el proceso de discusión sobre el fortalecimiento del sistema interamericano y que tiene que ver precisamente en qué medida un sistema de protección regional logra incidir en los problemas estructurales que vive nuestra región y que son los que generan situaciones de vulnerabilidad y espacios de discrecionalidad por parte del Estado en detrimento de los derechos fundamentales de las personas. Estos reductos, o zonas refractarias en las que no se cumplen los mecanismos nacionales de garantías y protección de derechos fundamentales, son los que, a través de los compromisos internacionales, hacen necesaria la construcción de estrategias para que los movimientos y organizaciones de derechos humanos accedan a opciones supraestatales de garantía y efectivización de derechos.

Por otro lado, entendemos que el tema aquí abordado requeriría un análisis de mayor profundidad, pero la intención no fue agotar todos los elementos de su estudio sino poder generar un hilo conductor en torno a diferentes tensiones que enmarca el proceso de defensa de los derechos de los pueblos indígenas. En este sentido el presente trabajo identifica, sistematiza y pone en evidencia la existencia de problemáticas estructurales y de algunas de las tensiones existentes sin pretender ser concluyente respecto a posibles soluciones o la identificación de mecanismos idóneos para superar los obstáculos que aún existen para la efectiva protección de los derechos de los pueblos indígenas.

La intención del presente trabajo partió del estudio de casos en los que se otorgaron Medidas Cautelares a comunidades indígenas entre 2007 y 2014, tratando de evidenciar los contextos que motivaron su solicitud, proponiendo como marco de análisis dos modelos de patrones estructurales que pueden identificarse como:

- a. Casos sobre patrones estructurales de violencia (conflictos armados). Casos que se deben a situaciones de conflictividad social que trasciende a las víctimas y que esta vinculado a la discriminación endémica que sufren estas poblaciones a partir de los procesos de colonización de los cuales fueron parte lo pueblos originarios, que incluye casos de desigualdad formal y material.
- b. Casos sobre desigualdad estructural (conflictos territoriales en el marco de tensiones derivadas por la implantación de modelos de desarrollo basados en lógicas extractivistas)

El período que fue objeto de investigación (espacio-temporal) fueron las Medidas Cautelares otorgadas a comunidades indígenas entre el 2007 y 2014. Específicamente consideramos dos casos que dieran cuenta de los patrones estructurales de violencia propuestos anteriormente, y por tal razón se consideraron las medidas cautelares otorgadas a los habitantes de San Juan Copala en México y de Sipacapa e Ixtahuacán en Guatemala.

La relevancia del tema objeto de investigación surgió en virtud de que en ese momento existía una ausencia de investigaciones respecto al impacto de las medidas cautelares en las políticas locales de protección de derechos humanos y específicamente respecto a pueblos indígenas; así mismo se identificó la necesidad de vincular el análisis de los desafíos del Sistema Interamericano en relación a la adecuada implementación de las Medidas Cautelares.

Los procesos de lucha por la protección de los derechos de las comunidades indígenas no son un proceso lineal y plantean en algunos momentos, situaciones de recrudescimiento de prácticas violatorias de sus derechos fundamentales. Con la reprimarización de la economía en América Latina, los pueblos indígenas se encuentran hoy en la mira de las transnacionales extractivas en un momento en que la criminalización de las movilizaciones sociales en ciertos países ha ido en aumento. Esta situación identificada en otros espacios de discusión no pudo ser evidenciada a través del otorgamiento de un mayor número de medidas cautelares, vinculado en parte al posicionamiento político que la CIDH ha debido adoptar en los últimos años.

Algunas de las reflexiones que surgen del presente estudio son:

1. El proceso de internacionalización de las demandas de los pueblos indígenas ha significado un paso fundamental para su visibilización y la consecuente participación de los movimientos de los pueblos indígenas en las discusiones internacionales de derechos humanos.
2. Del análisis de las medidas cautelares otorgadas a pueblos indígenas y del panorama de la región no puede concluirse que haya un aumento en las violaciones de derechos de los pueblos indígenas; aunque si hayan aumentado la solicitud de medidas cautelares su otorgamiento se vio limitado ya que existieron diversos factores políticos que a partir de 2011 delimitaron la actuación de la CIDH en lo referente a su competencia en incidir en decisiones que afecten políticas de desarrollo adoptadas por los Estados parte.
3. La información que disponibiliza la CIDH no hace posible hacer un seguimiento cabal de los procesos de implementación; no se identifican los casos de solicitud de MC (desagregados por grupo al que pertenecen los beneficiarios, en este caso pueblos y/o líderes indígenas) que no fueron otorgados ni tampoco si su implementación fue adecuada, o en el casos de las medidas cautelares modificadas las razones a las que obedece dicha modificación<sup>337</sup>.
4. En relación a las preguntas preliminares que dieron lugar a la formulación del problema de investigación podemos afirmar lo siguiente:
  - a. Implementación y vinculación entre las medidas cautelares con las políticas locales de protección de derechos humanos:

Tras el otorgamiento de medidas cautelares, su implementación depende del marco jurídico y grado de institucionalidad en materia de derechos humanos de cada uno de los Estados, en principio son las cancillerías a través de las direcciones de Derechos Humanos las que tienen la responsabilidad de dar respuesta a la CIDH, y articular con las demás dependencias del estado, ya sea en el ámbito nacional o local (sobre todo en los casos de los estados cuya

---

<sup>337</sup> De las medidas analizadas únicamente en el caso de la Mina Marlín puede identificarse referencias explícitas al alcance de la modificación de las medidas.

composición es federal). Si bien se ha planteado que tras el otorgamiento de medidas cautelares se obliga a generar un diálogo entre las distintas dependencias, el otorgamiento de este tipo de medidas favorece la generación de instancias de encuentro entre dependencias, la generación de instancias intragubernamentales para el diseño de políticas y medidas específicas para prevenir y mejorar las problemáticas que motivaron la solicitud de medidas.

Específicamente en relación a la solicitud de medidas cautelares en el marco de estrategias orientadas a detener proyectos extractivos, puede identificarse un claro conflicto de intereses por parte de los gobiernos de la región ante el escrutinio internacional, limitando la participación e injerencia de la CIDH en temáticas vinculadas a las políticas de desarrollo de los países.

Después del caso Belo Monte la CIDH no ha vuelto a otorgar MC para suspender megaproyectos. De acuerdo a lo señalado por actores de OSC vinculados al SIDH y con base en información corroborada a lo largo de la presente investigación es posible afirmar que existe actualmente un complejo entramado político que no permite a la CIDH trascender objeciones e injerencias de tinte autoritario por parte de algunos estados ante la protección internacional de violaciones sistemáticas de derechos humanos a causa de emprendimientos cuyo fundamento es el desarrollo económico.

Si bien existió un aumento en el otorgamiento de MC en 2011 en el caso de pueblos indígenas, específicamente en relación a casos sobre desigualdad estructural por “acumulación por desposesión”, rápidamente este avance se vió mermado por un fuerte retroceso de los estándares de protección tras la manifestación de inconformidad por parte de algunos Estados parte. Este escenario ha provocado que actualmente no existan condiciones del propio SIDH para manifestarse sobre este tipo de violaciones de derechos de los pueblos indígenas, demostrando la falta de independencia de sus órganos, especialmente de la CIDH.

b. Organización del Estado Nacional en materia de políticas de protección.

En el caso de México, se aprobó una ley específica que contempla la respuesta que se debe dar a la implementación de medidas cautelares en el ámbito local pero en la práctica no se vinculan necesariamente con las medidas otorgadas en el ámbito internacional. Asimismo las MC evidencian las dificultades de coordinación al interior de los propios estados en relación a la atención de problemáticas locales y responsabilidades diferenciadas de acuerdo a los distintos niveles de gobierno.

Es importante mencionar que el espectro de estudio de las comunidades que han sido beneficiadas por el otorgamiento de MC no puede ser representativo de la situación de las comunidades indígenas en todo el continente. Son diversos los factores que influyen en que las comunidades acudan a solicitar la protección de los mecanismos del SIDH, entre ellas, la más importante es la articulación que hacen con organizaciones que tiene un vínculo específico con el litigio estratégico, asesoramiento legal y acompañamiento de los procesos organizativos.

El consenso que existe es que las MC constituyen mecanismos de alerta temprana, medios para salvaguardar la vida individual o colectiva de las víctimas de violaciones de derechos humanos. Sin embargo, es necesario reconocer que existen dificultades en la forma de intentar implementar estas medidas. El Estado identifica las MC como un mecanismo “*fast track*” de sanción por parte de los organismos internacionales, dado que el sólo hecho de verse obligados a tener que implementarlas ya implica una observación internacional que pone en evidencia algún tipo de incumplimiento por parte del Estado. Este aspecto es interesante indicarlo precisamente porque fue posible identificarlo en los argumentos que los estados manifestaron a raíz del proceso de discusión y fortalecimiento del SIDH.

Sobre todo en un contexto en el que el cumplimiento de las obligaciones internacionales (incluidas sentencias condenatorias) es deficitario, estos mecanismos permiten en un menor tiempo configurar espacios de diálogo, atención de denuncias y reclamos específicos mediante el uso de herramientas “alternativas” de protección internacional.

En el caso de Guatemala fue posible observar que el proceso de implementación de las medidas cautelares se vió opacado por las propias limitaciones y vacíos existentes en el marco institucional y legal guatemalteco en aspectos clave para la garantía de los derechos indígenas en el contexto de proyectos extractivos.

- c. Alcance de las medidas cautelares en las políticas de protección de derechos humanos.

Definitivamente puede considerarse que las MC influyen en la identificación de prácticas estatales lesivas de los derechos fundamentales. Las MC terminan insertándose en contextos donde es la impunidad la que prima en el tratamiento de ciertos casos. Las MC brindan herramientas de presión internacional a través de las

cuales se busca incidir en prácticas de abuso de poder, en espacios donde el aislamiento de las comunidades indígenas genera condiciones propicias para que la impunidad estructural tienda a acumularse. Sin embargo, en los dos casos estudiados constituyen una herramienta más en una estrategia que incluye diversos mecanismos y medidas para proteger derechos violentados. En este sentido las MC no fueron utilizadas como estrategia única sino que son parte de un diverso entramado de mediadas que integraron una estrategia jurídica más amplia. En el caso de San Juan Copala el desgaste ocasionado en el propio movimiento de resistencia generó que se fueran erosionando las estrategias de defensa, mientras que en el caso de Guatemala, aunque hubo un debilitamiento estructural a nivel interno del movimiento, el Informe de Admisibilidad de la CIDH notificado en 2014 permitió ser un elemento para unificar fuerzas al interior de las comunidades afectadas de cara a un posible Informe de Fondo favorable hacia las 18 comunidades afectadas por la Mina Marlín.

d. Dificultades de implementación

Es necesario afirmar que existe una alta expectativa por parte de los beneficiarios de esta medida a recibir mayores insumos por parte de la CIDH para su protección.

Las dificultades para implementar las MC son multicausales. El otorgamiento de medidas esta vinculado a aspectos procedimentales, al nivel de acción de la defensa y la capacidad de respuesta del Estado. También incide mucho el grado de cohesión existente entre los propios peticionarios y beneficiarios y la capacidad para sostener procesos de largo aliento.

Siguen existiendo múltiples resistencias por parte de los estados para admitir que hoy en sus distintos gobiernos, aún en contextos democráticos, existen dinámicas lesivas de los derechos fundamentales dirigidas a la persecución de las comunidades indígenas.

Para la adecuada implementación de las MC al igual que para el resto de los mecanismos de protección del SIDH hace falta que los estados tengan voluntad política para dar respuestas expeditas y certeras para el cumplimiento de las solicitudes planteadas por la CIDH.

La feroz campaña iniciada con el propósito de desacreditar al SIDH permite visibilizar las múltiples dificultades que plantea el reconocimiento de la legitimidad del sistema. Es un riesgo latente que hoy puede ser analizado como parte del proceso Post-Fortalecimiento.

El rol del sistema interamericano en el combate a problemas estructurales de violación de derechos humanos a comunidades indígenas ha sido significativo desde el punto de vista del reconocimiento de derechos, en la profundización de interpretaciones en torno a los conceptos de autonomía, libre determinación, ha tenido relevancia en cuanto a la creación de jurisprudencia e impacto en contextos locales de protección.

Desafortunadamente, la situación actual de la CIDH luego del proceso de fortalecimiento, nos orilla a considerar que actualmente este órgano no cuenta con las condiciones necesarias que le permitan trascender de las tensiones políticas que supeditan su actuación. En la coyuntura democrática actual, existe una tendencia a considerar que la forma de ejercer los derechos humanos no debe ser “contenciosa” limitando el ámbito de actuación de la CIDH a ámbitos vinculados a la promoción y no a la férrea defensa de vulneraciones concretas de derechos a través de la implementación de mecanismos más efectivos de protección ante determinadas formas de vulneración de derechos.

En el contexto actual podría afirmarse, tomando como referencia la evidencia empírica<sup>338</sup>, que es muy difícil que la CIDH vuelva a priorizar el sistema de protección, incluido el otorgamiento de MC, por sobre las acciones de promoción y monitoreo. Especialmente en los casos descritos en el Patrón Estructural B, propuesto en el presente estudio; en el proceso de fortalecimiento fue posible constatar que los gobiernos no toleran un escrutinio internacional en esos ámbitos.

Al respecto Daniel Cerquiera señala:

*“Mi lectura es que lo que está pasando es básicamente un recodo autoritario, de intolerancia al escrutinio internacional de derechos humanos y que es transversal a distintos gobiernos; esto no es una cuestión ideológica de derecha ni de izquierda. Colombia fue dura con la CIDH en la época de Uribe en la misma forma que Venezuela, con Chávez y Maduro.*

*En los procesos de integración regional pareciera que la protección de los derechos humanos ha perdido relevancia frente a la autonomía política, a la soberanía estatal; existe un mayor énfasis a los principios pro gobiernos más que pro víctimas”<sup>339</sup>.*

---

<sup>338</sup> Barreto, et.al, “Desafíos del Sistema Interamericano de derechos humanos, Nuevos tiempos, viejos retos” Dejusticia, 2015.

<sup>339</sup> Entrevista a Daniel Cerqueira, Senior Program Officer, DPLF, realizada el 22 de julio de 2015. (BRASIL-EEUU).

e. ¿Cuáles son los factores que dificultan en mayor medida la adecuada implementación de las MC?

También puede llegarse a la conclusión de que uno de los factores que dificultan la adecuada implementación de las MC es el contexto estructural que la misma medida trata de evidenciar, reforzando en ese sentido la característica “demostrativa” del mecanismo en tanto una forma de alerta temprana. Algunos de los factores identificados a partir del análisis de los casos son: las dificultades de las autoridades nacionales para dialogar con las localidades, falta de idoneidad en los planes, perspectivas nacionales que no se condicen con la cosmovisión e idiosincrasia de los pueblos ancestrales, condescendencia y descredito al mirar las luchas de las comunidades indígenas, falta de institucionalidad de las políticas públicas en vistas de garantizar los derechos reconocidos en sus textos constitucionales, ausencia de mecanismos claros para garantizar la consulta previa y el consentimiento libre e informado de los pueblos indígenas.

Como parte del problema y de los objetivos de investigación, podemos afirmar que efectivamente las medidas cautelares que son otorgadas a las comunidades indígenas no son efectivamente o cabalmente implementadas por los Estados obligados ocasionando que se vulnere uno de los últimos recursos de protección de comunidades víctimas de la violencia y la exclusión. Dicha ineficacia tiene que ver en parte con la falta de idoneidad de las propias medidas otorgadas o los márgenes de interpretación ante medidas otorgadas cuya amplitud y ambigüedad da lugar a la discrecionalidad de los estados. La materialización de las MC dista muchas veces de ser adecuada para las necesidades específicas de las víctimas.

A partir de la presente investigación fue posible identificar que las MC otorgadas a poblaciones indígenas tienen el potencial de ser propulsoras de políticas de protección de derechos humanos mediante la creación de espacios de diálogo que habilitan la participación intercomunitaria e intraestatal.

Inclusive en el caso específico de las MC otorgadas a pueblos indígenas a partir de los casos analizados fue posible identificar que se habilitaron instancias para abordar temáticas de protección de derechos humanos que trascendían el objeto de la medida pero que estaban vinculadas a problemáticas estructurales de cada comunidad.

Otro aspecto que pudimos identificar es la instrumentalización política que se hace de MC en contextos de alta conflictividad, en los cuales los propios agentes que originaron la solicitud de medidas buscan debilitar los procesos de diálogo que la implementación de las MC intenta impulsar .

Analizando los principales desafíos y propuestas, sin duda también podemos visibilizar la existencia de un patrón común de discriminación que coloca a las comunidades indígenas en un mayor grado de vulnerabilidad. Puede observarse una tendencia respecto al patrón estructural vinculado a los nuevos paradigmas de “apropiación por desposesión”, el cual ante las coyunturas actuales puede ir en aumento sin que existan condiciones para que la CIDH pueda atender dichas dificultades debido a las tensiones políticas antes descritas.

Frente al desarrollo en términos materiales y simbólicos de agentes económicos, especialmente empresas transnacionales y la construcción de relaciones de poder que evidencian la debilidad de los Estados en la adopción de respuestas efectivas para controlar, monitorear y regular las acciones de particulares y empresas transnacionales resulta indispensable para movimientos sociales, organizaciones sociales y para el propio sistema de protección de derechos humanos, la identificación de los mecanismos necesarios para trascender los blindajes jurídicos con los que cuentan actualmente las teorías desarrolladas hasta el momento sobre los derechos fundamentales y la institucionalidad creada en torno a dicho paradigma.

La pertinencia de dicho análisis no sólo impactaría en las agendas locales de protección de derechos humanos de cada uno de los Estados en América Latina sino también en las propias limitaciones de los Organismos Regionales e Internacionales.

Existen severas zonas de penumbra en el juzgamiento de responsables directos en la vulneración de derechos fundamentales de individuos y comunidades por parte de entes privados.

Ante la crisis que experimenta la CIDH y las dificultades que viven muchos pueblos indígenas ante la persistencia de desigualdades y violencias estructurales, sumado a la ofensiva extractivista y la falta de mecanismos reales de protección en los ámbitos internos resulta relevante seguir buscando otro tipo de estrategias que se adecuen a las urgencias actuales.

Hasta el momento, aún con sus limitaciones existen mecanismos para juzgar la omisión del Estado pero no las acciones directas de vulneración por parte de actores privados propiciando un contexto de impunidad y continuidad de las relaciones desiguales de poder.

## NOMINA DE ABREVIATURAS

CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CoIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
OEA	Organización de Estados Americanos
MC	Medidas Cautelares
MP	Medidas Provisionales
SIDH	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
CPLI	Consulta Previa Libre e Informada
CONAI	Confederación de Naciones Indígenas del Ecuador
OIT	Organización Internacional del Trabajo
GT	Grupo de trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de derechos humanos
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
DIDH	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
CEJIL	Centro para la Justicia y el Derecho Internacional

### México

SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SEGOB	Secretaría de Gobernación
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CDHDF	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DOF	Diario Oficial de la Federación
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
INI	Instituto Nacional Indigenista
BARCADH	Centro de Derechos Humanos "Bartolomé Carrasco Briseño"
CEDHAPI	Centro de Derechos Humanos y Asesoría a pueblos Indígenas
UBISORT	Unión de Bienestar Social de la Región Triqui
CIOAC	Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos

CNPA	Coordinadora Nacional Plan de Ayala
COCEI	Coalición Obrero Campesino Estudiantil del Istmo
FNCR	Frente Nacional Cardenista contra la Represión
MULT	Movimiento de Unificación y Lucha Triqui

## **Guatemala**

CONAPREDEH	Comisión Presidencial Coordinadora del Ejecutivo En Materia de Derechos Humanos
COSIDRA	Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo
MEM	Ministerio de Energía y Minería
PLURIJUR	Asociación Pluriculturalidad Jurídica de Guatemala
FREDEMI	Frente de Defensa Miguelense
FRERESI	Frente de Resistencia Sipakapense
CPD	Centro Pluricultural para la Democracia

## BIBLIOGRAFÍA

1. Abramovich, Víctor y Laura Pautasi (Compiladores) "La medición de derechos en las políticas sociales", Ediciones del Puerto, Buenos Aires 2010, 431 p.p.  

"Autonomía y subsidiariedad: el Sistema Interamericano de Derechos Humanos frente a los sistemas de justicia nacionales" en "El derecho en América Latina: Un mapa jurídico de pensamiento jurídico del siglo XXI", coordinador Rodríguez Garavito, Siglo XXI Editores, Op. Cit, p.p. 211-230.
2. Anaya, James, "Los pueblos indígenas en el derecho internacional" Editorial Trotta, Madrid, 2005, pp. 493.
3. Ávila Ramiro, "Retos de una nueva institucionalidad estatal para la protección de los derechos humanos" disponible en <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1033/1/RAA-23-%C3%81vila-Retos%20de%20una%20nueva%20institucionalidad%20estatal.pdf>
4. Bárcenas, Francisco, "San Juan Copala, dominación política y resistencia popular", disponible en <http://desinformemonos.org/wp-content/uploads/2009/08/triquisversionparaimpresion.pdf>  

"Autonomía y derechos indígenas en México", Ediciones Coyoacán, 2005, 155 p.p.
5. Bello, Álvaro, "Etnicidad y ciudadanía en América Latina La acción colectiva de los pueblos indígenas" CEPAL, 2004, disponible en <http://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/5/27905/etnicidadciudadania.pdf>
6. Carbonell, M. y Salazar, P., "La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma" Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/2.pdf>
7. Celiberti, Lilian "Imaginarios en disputa", texto facilitado por la autora, también disponible en <http://www.anacaonas.net/sites/default/files/LilianCeliberti.2011.pdf>
8. Cunill, Nuria, "Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública" Disponible en <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/046-febrero-2010/cunill>
9. Del Popolo, Fabiana, "Población indígena de América Latina: perfil socio demográfico en el marco de la CIPD y de las Metas del Milenio", CEPAL, Disponible en <http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/7/21237/delpopolo.pdf>
10. De Vitoria, Francisco, "Relecciones, del Estado, de los indios y del derecho de la guerra", Editorial Porrúa, Tercera edición, México, 2000.

11. Faúndez Ledesma, Héctor, El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996, 607 pp.
12. González, Felipe, "Transformaciones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos durante los procesos de democratización de los Estados Partes", Tesis Doctoral, Universidad Carlos III, Madrid, febrero 2012, disponible en [http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/14731/felipe\\_gonzalez\\_morales\\_tesis.pdf?sequence=1](http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/14731/felipe_gonzalez_morales_tesis.pdf?sequence=1)
13. González, Jorge Alberto, Reforma al artículo 4 constitucional: Pluralidad cultural y derecho de los pueblos indígenas Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. XXVII, núm. 79, enero - abril, 1994, p. 105-111 Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal, México, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42707906>
14. Ignatieff, Michel, "Los derechos humanos como política e idolatría", Paidós Ibérica, p. 31, Barcelona, 2003.
15. Lewin Fischer, Pedro y Fausto Sandoval Cruz, Triquis, Pueblos Indígenas del México Contemporáneo, México, CDI, 2007. Disponible en <http://www.cdi.gob.mx/dmddocuments/triquis.pdf>.
16. Meneses, Aldo, et.al, "El movimiento zapatista: impacto político de un discurso en construcción", Revista Enfoques, Vol. X, N° 16, 2012, 151-174, Disponible en <http://www.politicaygobierno.cl/wp-content/uploads/2012/07/Enfoques-16-Movimiento-Zapatista-Aldo-Meneses-et-al.pdf>
17. Merry, Sally, "Derechos humanos y violencia de género. el derecho internacional en el mundo de la justicia local", 2010.
18. Meetzen, Angela, " Políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina. Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia" , Fundación Konrad Adenauer, p.p. 240, Disponible en [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_11358-544-4-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_11358-544-4-30.pdf)
19. Mignolo, Walter " La idea de América Latina" La herida colonial y la opción decolonial, p. 28, Ed. Gedisa, 2005.
20. Ordóñez, Cifuentes, Jose´Emilio Rolando, "Constitución y Derechos Étnicos. Las experiencia de 1945 y 1985 en Guatemala" p.101, Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/174/5.pdf>
21. Pautassi, Laura "Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición" en Abramovich, Victor y Laura Pautasi (Compiladores) "La medición de derechos en las políticas sociales", Ediciones del Puerto, Buenos Aires 2010, 431 p.p.
22. Quijano, Aníbal, "Los Fantasmas del Desarrollo, Disponible en [http://www.cesla.uw.edu.pl/www/images/stories/wydawnictwo/czasopisma/Revista/Revista\\_1\\_quijano.pdf](http://www.cesla.uw.edu.pl/www/images/stories/wydawnictwo/czasopisma/Revista/Revista_1_quijano.pdf)

23. Rodríguez Garavito, César, "Reconocimiento con redistribución: El derecho, las desigualdades estructurales y la justicia étnico racial en América Latina", Borrador facilitado por el autor.

"El derecho en América Latina: Un mapa jurídico de pensamiento jurídico del siglo XXI", Siglo XXI Editores, p.p 303-322, Buenos Aires, 2011.

24. Rossi, Julieta y Moro, "Ganar Derechos: Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos" Serie Documento de Trabajo 2, Disponible en [http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos\\_Lineamientos1.pdf](http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf)

25. Sámano Rentería, Miguel Ángel "Identidad étnica y la relación de los pueblos indígenas con el estado mexicano", *disponible en* <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rxm/article/view/6833>

26. Sieder, Rachel, "Pueblos indígenas y derecho(s) en América Latina" en "El derecho en América Latina: Un mapa jurídico de pensamiento jurídico del siglo XXI", Coordinador César Rodríguez Garavito, Siglo XXI Editores, p.p 303-322, Buenos Aires, 2011.

27. Seone, José "Neoliberalismo y ofensiva extractivista. Actualidad de la acumulación por despojo, desafíos de Nuestra América", en "Trazos de sangre y fuego: ¿continuidad de la acumulación originaria en nuestra época?" Theomai 26, segundo semestre de 2012, pp.1-27.

28. Villegas, Mauricio, "Ineficacia del derecho y cultura del incumplimiento de reglas en América Latina", en "El derecho en América Latina: Un mapa jurídico de pensamiento jurídico del siglo XXI", Coordinador César Rodríguez Garavito, Siglo XXI Editores, p.p 303-322, Buenos Aires, 2011.

29. Yrigoyen Fajardo, Raquel "Pluralismo jurídico, derecho indígena y jurisdicción especial en los países andinos\*" en Foro Internacional: pluralismo jurídico y jurisdicción especial. Lima, febrero de 2003. Aclaración de la autora (Las ideas centrales del texto citado fueron tomadas de Raquel Yrigoyen, Estado pluricultural, derecho indígena y control penal en los países andinos. Tesis doctoral en curso para la Universidad de Barcelona). Disponible en <http://www.cejamericas.org/Documentos/DocumentosIDRC/128elotrdr030-06.pdf>

"El horizonte del constitucionalismo pluralista" disponible en "El derecho en América Latina: Un mapa jurídico de pensamiento jurídico del siglo XXI", Coordinador César Rodríguez Garavito, Siglo XXI Editores, p.p 303-322, Buenos Aires, 2011.

30. Zibechi, Raúl, La mirada horizontal, Movimientos sociales y emancipación, Editorial Nordan-Comunidad, 1era Edición, Montevideo-Paraguay, 1999, 156, p.p.

## **Informes, comunicados y declaraciones OSC**

1. "Reflexiones en torno al fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos" Aportes DPLF, Número 16, Año 5, marzo de 2012, Disponible en : <http://www.dplf.org/sites/default/files/1332509827.pdf>
2. "Derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en América Latina", 2015, Fundación para el Debido Proceso, disponible en [file:///Users/valeriaespana/Downloads/informe\\_consulta\\_previa\\_2015\\_WEB.pdf](file:///Users/valeriaespana/Downloads/informe_consulta_previa_2015_WEB.pdf)
3. "La minería en Guatemala, Derechos en Peligro" Informe Amnistía Internacional, Disponible en [file:///Users/valeriaespana/Downloads/amr340022014es%20\(2\).pdf](file:///Users/valeriaespana/Downloads/amr340022014es%20(2).pdf)
4. "El impacto de la minería canadiense en América Latina y la responsabilidad de Canadá", Publicación Grupo de trabajo sobre minería y derechos humanos en América Latina, Disponible en: [http://www.dplf.org/sites/default/files/informe\\_canada\\_resumen\\_ejecutivo.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/informe_canada_resumen_ejecutivo.pdf)
5. Informe 1996-2010, "El derecho de consulta de los pueblos indígenas en Guatemala: La ruptura entre el discurso y la práctica" disponible en [http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/Informe\\_PCGIG.pdf](http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/Informe_PCGIG.pdf)
6. Informe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) para el Grupo Consultivo para Guatemala, Guatemala, 18 de enero de 2002, Disponible en [http://www.iadb.org/regions/re2/consultative\\_group/gu/minugua\\_esp.pdf](http://www.iadb.org/regions/re2/consultative_group/gu/minugua_esp.pdf).
7. "El derecho de consulta de los pueblos indígenas en Guatemala: La ruptura entre el discurso y la práctica" disponible en [http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/Informe\\_PCGIG.pdf](http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/Informe_PCGIG.pdf)
8. "Declaración de Bogotá" [http://www.cedhu.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=172%3Adeclaracion-de-bogota-es-hora-de-defender-el-sistema-interamericano-de-derechos-humanos&Itemid=42](http://www.cedhu.org/index.php?option=com_content&view=article&id=172%3Adeclaracion-de-bogota-es-hora-de-defender-el-sistema-interamericano-de-derechos-humanos&Itemid=42)
9. Informe Plurijur, Análisis de situación ¿Siguen vigentes las medidas cautelares contra la mina Marlin? Disponible en [http://www.psicosocial.net/images/guatemala\\_enfoque\\_21\\_sobre\\_la\\_vigencia\\_de\\_las\\_medidas\\_cautelares.pdf](http://www.psicosocial.net/images/guatemala_enfoque_21_sobre_la_vigencia_de_las_medidas_cautelares.pdf)

## **Informes Organismos Internacionales y regionales**

10. Informe "La situación de los pueblos indígenas del mundo" Disponible en [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/SOWIP\\_fact\\_sheets\\_ES.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/SOWIP_fact_sheets_ES.pdf).
11. "Situación jurídica y política en Guatemala" disponible en <http://www.cidh.org/countryrep/Guatemala85sp/Cap.1.htm>

12. Quinto Informe sobre la Situación de los derechos humanos en Guatemala, OEA/Ser.L/V/II.111 Doc. 21 rev. 6 abril 2001 Original: Español/Inglés, Disponible en [http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI\\_326.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_326.pdf?view=1)
13. Comunicado de prensa, Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas realizó visita de trabajo a Guatemala, 18 de septiembre de 2013, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/066.asp>.
14. “La situación de los derechos humanos desde la firma del acuerdo de paz firme y duradera”, OEA/Ser.L/V/II.111 Doc. 21 rev. 6 abril 2001, CIDH, disponible en <http://www.cidh.org/countryrep/guatemala01sp/cap.1.htm>
15. “Adición Observaciones sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas de Guatemala en relación con los proyectos extractivos, y otro tipo de proyectos, en sus territorios tradicionales”, \*A/HRC/18/35/Add, disponible en [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/A-HRC-18-35-Add-3\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/A-HRC-18-35-Add-3_sp.pdf)
16. Propuesta de reforma, Disponible en [http://www.oas.org/es/cidh/consulta2013/1\\_reglamentaria.asp#79](http://www.oas.org/es/cidh/consulta2013/1_reglamentaria.asp#79)
17. Comunicado Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 4 de septiembre de 2013.
18. MCS-ENIGH 2010 y 2012, Cfr. [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Pobreza\\_2012/RESUMEN\\_EJECUTIVO\\_MEDICION\\_POBREZA\\_2012.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Pobreza_2012/RESUMEN_EJECUTIVO_MEDICION_POBREZA_2012.pdf)

### **Comunicados y materiales nacionales**

19. Comunidad Indígena Triqui de San Juan Copala y sus localidades anexas. DECLARACIÓN DEL MUNICIPIO AUTÓNOMO DE SAN JUAN COPALA, San Juan Copala, a 20 de enero del 2007.
20. Memoria Documental “*La Política Exterior mexicana de derechos humanos al servicio de la democracia y el estado de derecho*” (2006-2012), disponible en <http://www.sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/memodoc/7mddgdhd.pdf>
21. Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. – México : CDI, 2014. 97 p. [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5122935](http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5122935).
22. Propuesta de Reforma Constitucional, disponible en <http://cabi.com/blackbox/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Reforma-Constitucional-Revisado-17082012-1730.pdf>
23. “Política Nacional de Derechos Humanos 2006-2015”, Comisión Presidencial Coordinadora del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos, Guatemala, Diciembre de 2005. disponible en : [http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas\\_publicas/Derech](http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Derech)

os%20Humanos/Pol%C3%ADtica%20Derechos%20Humanos%202006-2015.pdf

24. Informe elaborado por el Ministerio de Salud “Situación de salud de las comunidades dentro del radio de 5 kilómetros alrededor de la operación de la mina marlin, Guatemala” disponible en <http://goldcorpguatemala.com/wp-content/uploads/2014/11/SALUDDD1.pdf>

## Legislación y Jurisprudencia

1. Convenio 169, disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/lima/publ/conv-169/convenio.shtml>
2. “Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas” disponible en [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)
3. Resolución sobre protección especial a las poblaciones indígenas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 28 de diciembre de 1972, Doc. OEA/Ser. P. AG/Doc 305/73 rev. 1 pp 90-91 *Disponible en* <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/mandato/funciones.asp>
4. Resolución sobre protección especial a las poblaciones indígenas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 28 de diciembre de 1972, Doc. OEA/Ser. P. AG/Doc 305/73 rev. 1 pp 90-91 *Disponible en* <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/mandato/funciones.asp>
5. Reglamento CIDH, art. 25, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCIDH.asp>
6. “Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas” México, D.F. a 31 de marzo de 1995, *Disponible en* <http://www.guatemalaun.org/bin/documents/Acuerdo%20Pueblos%20Ind%C3%ADgenas.pdf>
7. Opinión Consultiva, Expediente No. 199-95, Corte de Constitucionalidad: Guatemala, dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y cinco, disponible en: [http://www.oj.gob.gt/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&download=67:opinion-consultiva-de-la-corte-de-constitucionalidad&id=33:unidadesuntosindigenas-legislacionnacional&Itemid=475](http://www.oj.gob.gt/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=67:opinion-consultiva-de-la-corte-de-constitucionalidad&id=33:unidadesuntosindigenas-legislacionnacional&Itemid=475)
8. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente última reforma publicada dof 10-07-2015, *Disponible en* <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
9. Constitución de Guatemala, disponible en <http://www.ine.gob.gt/archivos/informacionpublica/ConstitucionPolitica dela Republica de Guatemala.pdf>

10. “Ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas”, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPPDDHP.pdf>

### **Decisiones CoIDH**

1. Caso Fernández Ortega y otros (México). Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/proteccion/provisionales.asp>
2. Caso de los Integrantes del Equipo de Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial (ECAP/Masacre Plan de Sánchez/ Asunto Serech y Saquic (Guatemala). Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/proteccion/provisionales.asp>
3. Caso Pueblo Indígena Kankuamo (Colombia). Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/proteccion/provisionales.asp>
4. Caso de las cuatro comunidades indígenas Ngobe y sus miembros (Panamá). Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/proteccion/provisionales.asp>
5. Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni (Nicaragua). Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/proteccion/provisionales.asp>
6. Asunto Colotenango (Guatemala) Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/proteccion/provisionales.asp>
7. MC 260/07 – Comunidades del Pueblo Maya (Sipakepense y Mam) de los municipios de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán en el Departamento de San Marcos, Guatemala, Disponible en [http://www.rtfn-watch.org/uploads/media/CIDH\\_-\\_MC\\_260\\_02.pdf](http://www.rtfn-watch.org/uploads/media/CIDH_-_MC_260_02.pdf)
8. MC 382/10 - Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingu, Pará, Brasil, disponible en [www.cidh.oas.org](http://www.cidh.oas.org)
9. Informe de Admisibilidad, CIDH, Informe No. 20/14. Petición 1566-07, Comunidades del Pueblo Maya Sipakepense y Mam de los Municipios de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán. Guatemala. 3 de abril de 2014, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2014/GTAD1566-07ES.pdf>

### **Prensa**

1. Salazar, Pedro, en “La disputa por los derechos”, El Universal, 18 de julio 2013, Disponible en <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/05/70457.php>
2. Entrevista al economista Alberto Acosta, expresidente de la Asamblea Constituyente y ex Ministro de Energía y Minas en Ecuador, disponible en <http://www.rebellion.org/noticias/2013/11/176573.pdf>

3. B.N, "Cuatro años de medidas cautelares contra la Mina Marlin", 2 de junio de 2014, <http://www.ceppas.org.gt/article/4-anos-de-medidas-cautelares-contra-la-mina-marlin/>
4. Watson, Katy, "La reconstrucción de la identidad indígena en la Bolivia de Evo Morales" 11 de octubre de 2014, Disponible en [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/10/141009\\_bolivia\\_elecciones\\_aimaras\\_identidad\\_indigena](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/10/141009_bolivia_elecciones_aimaras_identidad_indigena)
5. Carrasco, Jorge, "Corte pone trabas a reforma de derechos humanos" 3 de septiembre de 2013, disponible en <http://www.proceso.com.mx/?p=351827>

### **Paginas consultadas**

1. Sitio de la CIDH  
[www.oas.org/es/cidh](http://www.oas.org/es/cidh)
2. Sitio Gold Corp  
<http://goldcorpguatemala.com/>
3. Sitio CONAIE  
<http://www.conaie.org/>
4. Sitio COPREDEH  
<http://copredeh.gob.gt>
5. Sitio de CEJIL  
<https://www.cejil.org/fsi>
6. Sitio CNDH  
[www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx)
7. Sitio CIDE  
[http://www.cide.edu/cuadernos\\_debate/CNDH\\_CEMS\\_AMagaloni.pdf](http://www.cide.edu/cuadernos_debate/CNDH_CEMS_AMagaloni.pdf)
8. Sitio SCJN  
<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/TematicaPub.aspx>
9. Sitio Iniciativa Indígena y Gobernanza  
<http://www.territorioindigenaygobernanza.com/iniciativa.html>
10. Sitio CONEVAL  
<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>

11. Sitio Centro BARCADH  
<http://centrobarcadh.blogspot.com/>
12. Sitio EZLN  
[http://www.ezln.org/faqs/la\\_ley\\_cocopa.htm](http://www.ezln.org/faqs/la_ley_cocopa.htm)
13. Sitio Plurijur  
<http://plurijur.blogspot.com/>

### Multimedia

1. AUDIENCIA Sesión: 140 Período de Sesiones; Fecha: Monday, October 25, 2010. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/TopicsList.aspx?Lang=es&Topic=41>
2. “Sipacapa no se vende”, Documental sobre el proceso de consulta comunitaria. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=qfHDgWnBC5s>
3. Situación en San Juan Copala, Contralinea, Reportaje <https://www.youtube.com/watch?v=R3-1o3ZMazo>

### Entrevistas realizadas

1. *Felício Pontes Jr., procurador da República no Pará, entrevista realizada el 6 de diciembre de 2012. (BRASIL)*
2. Jose Guevara, ex Titular de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Ministro Responsable de Derechos Humanos en la Misión Permanente de México ante los Organismos Internacionales en Ginebra, Suiza y Director General Adjunto de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, realizada 26 de diciembre de 2012. (MÉXICO)
3. Carlos Loarca, abogado y director de PLURIJUR, realizada el 9 de julio de 2013. (GUATEMALA)
4. Gerardo Jumi Tapias, Indígena de la Gran Nación Emberá -Colombia- Sur América. de la República 2002-2006. Diputado Asamblea de Antioquia 2001. Presidente Organización Indígena de Antioquia (OIA) 1996-2000, entrevista realizada 16 de febrero de 2015, integrante de la **Cátedra Indígena Intercultural (CII)**.
5. Maurilio Santiago , presidente de CEDHAPI realizada el 4 de mayo de 2015. (MÉXICO)

6. Nora Martínez, Coordinadora de BARCA-DH, realizada el 30 de abril de 2015. (MÉXICO)
7. Daniel Cerqueira, Senior Program Officer, DPLF, realizada el 22 de julio de 2015. (BRASIL-EEUU)
8. Alexander Ranferí, miembro del Consejo Maya Sipakapense, realizada el 22 de julio de 2015. (GUATEMALA)