



Las medidas cautelares y su importancia para la protección de los derechos humanos en las Américas.

Todo proceso de fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante SIDH), debe tener como objetivo primordial la consolidación de sus órganos principales. Deben robustecerse sus herramientas, toda vez que han demostrado tener un papel fundamental para la defensa y protección de los derechos humanos en el continente.

Durante más de tres décadas, la gran mayoría de los Estados ha reconocido y aceptado la facultad de la Comisión para solicitar la adopción de Medidas cautelares. Así, han expresado la voluntad de cumplir con lo requerido por la CIDH; han participado en varias reformas del Reglamento de la Comisión e incluso, en algunos casos, han modificado sus instituciones para cumplir las medidas dispuestas.

En ese sentido, el Informe final del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Comisión o CIDH) para el fortalecimiento del SIDH (en adelante Grupo de Trabajo o GT) que retoma las principales posiciones de los Estados, evidencia la existencia de un consenso sobre la importancia de las medidas cautelares¹. Se considera que permiten proteger de forma efectiva los derechos humanos ante situaciones de gravedad y urgencia, así como ante la configuración de situaciones que generen daños irreparables a las personas. De allí que cualquier intento de cambio relativo a su alcance, finalidad y operatividad, deberá fundamentarse en aquellas razones que permitan mejorar su funcionamiento y potencializar sus finalidades.

¹En 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 para la consideración del Consejo Permanente se estableció que: "(...) el Grupo de Trabajo coincide en el valor y utilidad que ha tenido y tiene en la práctica el sistema de medidas cautelares de la CIDH." Adoptado por el Grupo de Trabajo en su reunión del 13 de diciembre de 2011, GT/SIDH 13/11 rev. 2.

Desde que las medidas cautelares fueron incluidas en el reglamento de la Comisión, han demostrado ser una herramienta efectiva para la protección de los derechos humanos que ha permitido salvaguardar los derechos a la vida y a la integridad personal de miles de personas². Un impulso genuino para fortalecer el Sistema Interamericano, que sea congruente con las obligaciones internacionales de los Estados, debe reivindicar el valor vinculante de las medidas y descartar interpretaciones que hagan ilusoria su capacidad de protección³.

A. Con relación al objeto jurídico y alcance de las medidas cautelares.

Las medidas cautelares que dicta la Comisión y las medidas provisionales que dispone la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte Interamericana o Corte IDH) comparten el objetivo de proteger a las personas de daños irreparables frente situaciones de gravedad y urgencia. Por ello, para la delimitación del alcance y la determinación de los derechos amparados por las medidas cautelares, sobre todo las autónomas, pueden ser relevantes los estándares fijados por la Corte Interamericana.

Del análisis de la jurisprudencia de la Corte IDH sobre medidas provisionales, se desprende que el estándar para otorgar el amparo de protección y la prevención frente a la ocurrencia de un posible daño irreparable, está principalmente vinculado con los derechos a la vida y a la integridad personal, aunque desde una mirada amplia e integral de estos derechos⁴.

² En el periodo comprendido entre los años 1997 a 2011, la Comisión decretó 457 medidas cautelares. Miles de personas en las Américas han sido beneficiarias de las medidas, y han sido proferidas tanto a nivel individual como colectivo. En el informe anual del 2011, la Comisión informó que: "En los últimos 30 años, las medidas cautelares han sido invocadas para proteger a miles de personas o grupos de personas que se encuentran en riesgo, en razón de su trabajo o afiliación. Entre estos grupos se encuentran, entre otros, defensores de derechos humanos, periodistas y sindicalistas, grupos vulnerables, tales como mujeres, niños, comunidades afrodescendientes, pueblos indígenas, personas desplazadas, comunidades LGBTI y personas privadas de libertad. Adicionalmente, han protegido a testigos, operadores de justicia, personas en vías de ser deportadas a un país donde podrían enfrentar torturas o ser sujeto a tratos crueles e inhumanos y personas condenadas a la pena de muerte, entre otros. Asimismo, la CIDH ha dictado medidas cautelares a fin de proteger el derecho a la salud y la familia; y situaciones relacionadas al medio ambiente que puedan derivar en daños a la vida o la salud de las personas, o a la forma de vida de pueblos indígenas en su territorio ancestral, entre otras situaciones". Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual 2011, Capítulo III, párrafo 10. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2011/indice.asp>

³ En este marco puede ser útil considerar los estándares internacionales que sobre este tipo de mecanismos han trazado otros sistemas regionales de protección de los derechos humanos. Al respecto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, incorporó en su reglamento, una disposición que le permite proferir este tipo de medidas. Así en el artículo 39. 1 se dispuso asegurar la adecuada gestión del procedimiento ante la Corte. El Tribunal ha establecido que los Estados están obligados a cumplir las mencionadas medidas y a evitar todo acto que socave la autoridad y efectividad de sus decisiones. Asimismo, ha explicitado que el incumplimiento de aquellas podría configurar una violación al artículo 34 de la Convención Europea que consagra el derecho de queja individual. De este modo, el tribunal europeo ha considerado que la herramienta tiene su origen en el núcleo mismo del objeto de protección del tratado.

La interpretación adoptada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos representa un aporte valioso al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que puede ser incorporado como criterio rector en la consulta sobre las medidas cautelares de la Comisión. En este sentido, por ejemplo, tal como en el caso del sistema europeo, que la herramienta esté incluida en el Reglamento de la Comisión Interamericana no implica que puede o deba ser interpretado de forma limitada en relación con sus alcances y efectos. Por el contrario, su relevancia y carácter vinculante puede interpretarse como el cumplimiento directo del objeto de la Convención Americana de Derechos Humanos, que a su vez es consecuente con el principio pro homine establecido en el artículo 29 del mismo instrumento.

⁴ Con relación al derecho a la vida la Corte Interamericana ha establecido: "[e]l derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuyo goce es un prerrequisito para el disfrute de todos los demás derechos humanos. De no ser respetado, todos los derechos carecen de sentido. En razón del carácter fundamental del derecho a la vida, no son admisibles enfoques restrictivos del mismo (...) Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se

En este sentido, para el Sistema Interamericano, el derecho a la vida no admite enfoques restrictivos y comprende no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se generen aquellas condiciones que le impidan o dificulten el acceso a una existencia digna⁵. Con esta perspectiva, por ejemplo, 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”⁶.

En este sentido, con relación al estándar de apreciación sobre la solicitud de medidas provisionales, la Corte IDH ha establecido que: “*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*”⁷. Este criterio ha sido sostenido de manera reiterada⁸.

En esta misma línea se inscriben diversas medidas cautelares dispuestas por la Comisión. Entre ellas, las medidas a favor de 21 familias de la comunidad Nonam del pueblo indígena Wounaan de

requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él.” *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros)*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 144.

⁵ Cfr. Corte IDH, caso “Instituto de Reeducción del Menor” Vs. Paraguay, sentencia de 2 de septiembre de 2004, párr. 156; Corte IDH, caso “Hermanos Gómez Paquiyauri” Vs. Perú, sentencia de 8 de julio de 2004, párr. 128; Corte IDH, caso “Myrna Mack Chang” Vs. Guatemala, sentencia de 25 de noviembre de 2003, párr. 152; Corte IDH, caso “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala, sentencia de 11 de Septiembre de 1997, párr. 144; Corte IDH, caso “Comunidad Indígena Yakye Axa” Vs. Paraguay, sentencia 17 de junio de 2005, párr. 161.

⁶ Cfr. Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, Sentencia 17 de junio de 2005, párr. 163. El resultado nos pertenece.

⁷ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Medidas Provisionales. Caso Pueblo Indígena de Sarayaku respecto de la República de Ecuador. 6 de julio de 2004

⁸ VCfr. 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 Lilita Velásquez. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 8 de septiembre de 2003, considerando quinto.

Colombia⁹, así como aquellas dictadas en relación a los miembros de la Comunidad Lof Paichil Antriao del Pueblo Indígena Mapuche, Argentina¹⁰.

A su vez, en general respecto de las medidas cautelares de naturaleza colectiva, cabe recordar que su otorgamiento responde a situaciones reales que se presentan en diferentes países, en que los que el riesgo para el ejercicio de derechos proviene de la pertenencia a un grupo (personas privadas de libertad en un mismo establecimiento carcelario, personas de un mismo grupo étnico o personas que se dedican a una misma actividad). Los riesgos inminentes que actualmente enfrentan ciertos grupos plantean desafíos más complejos para la CIDH, para los Estados y para los mismos peticionarios, respecto de los riesgos derivados de las amenazas tradicionales al ejercicio de derechos civiles y políticos. La práctica de la CIDH y de los Estados en materia de medidas cautelares se ha estructurado en buena parte con base en las violaciones tradicionales, de manera que las respuestas más adecuadas para la protección de personas frente a las situaciones más complejas que hoy presenta el continente deben aún ser encontradas.

⁹ MC 355/10. El 3 de junio de 2011, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de 21 familias de la comunidad Nonan, del pueblo indígena Wounaan, en Colombia. En la solicitud se alega que las familias han sido objeto de hostigamientos por parte de las fuerzas armadas y grupos armados ilegales. Se indica que debieron desplazarse de su territorio y que como consecuencia han tenido graves problemas en el acceso a alimentación, vivienda y medicinas. Agrega asimismo que las familias no habrían recibido atención médica y humanitaria de forma consistente y efectiva durante los nueve meses transcurridos desde su desplazamiento, a pesar de que se dictó un fallo de tutela a su favor. Esta situación habría tenido como consecuencia la muerte de tuberculosis de una niña de 11 meses de edad, el 12 de mayo de 2011. La Comisión Interamericana solicitó al Estado de Colombia adoptar medidas necesarias, consensuadas con los beneficiarios, para garantizar la vida y la integridad física de las 21 familias de la comunidad Nonan del pueblo indígena Wounaan, para brindar asistencia humanitaria y atención médica a los beneficiarios en situación de desplazamiento, y para garantizar su retorno al Resguardo Indígena de Santa Rosa de Guayacán en condiciones de dignidad y seguridad. Fuente: <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/proteccion/cautelares.asp>

¹⁰ MC 269/08. El 6 de abril de 2011, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de los Miembros de la Comunidad Lof Paichil Antriao del Pueblo Indígena Mapuche. La solicitud alega que existe una situación de gravedad y urgencia y riesgo de daños irreparables derivados de actos de hostigamiento; que existe un riesgo de destrucción de un lugar sagrado conocido como Rewe; que se obstaculiza el acceso de los miembros de la comunidad Lof Paichil Antriao a Rewe, y que familias de la comunidad fueron desplazadas del territorio que reclaman como tierra ancestral. Adicionalmente se alega que si bien este Rewe actualmente está protegido por una medida judicial interna, los miembros de la Comunidad no han podido acceder al mismo para el desarrollo de las prácticas rituales exigidas por su cultura. También se indica que las familias que se encuentran desplazadas en las zonas aledañas al territorio en disputa se encontrarían con una situación precaria de salud y alimentación. La Comisión Interamericana solicitó al Estado de Argentina que adopte las medidas necesarias para garantizar que la medida judicial de no innovar que actualmente protege al Rewe ubicado en el predio objeto del litigio no sea levantada hasta que la CIDH decida sobre los méritos de la petición 962-08, actualmente en estudio. En este aspecto, la Comisión también solicitó al Estado que adopte medidas para que dicha medida judicial sea efectivamente cumplida, de manera tal que se preserve este lugar sagrado. Adicionalmente, la CIDH solicitó que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar que los miembros de la comunidad Lof Paichil Antriao que requieran acceder al Rewe para desarrollar sus prácticas rituales puedan hacerlo, sin que la Policía u otros grupos de seguridad o vigilancia públicos o privados obstaculicen su acceso y permanencia en el lugar durante el tiempo que quieran, y sin que se presenten episodios de violencia, agresión, hostigamiento o amenazas por parte de la Policía o de tales otros grupos de seguridad. Finalmente, se solicitó al Estado adoptar las medidas necesarias para atender a la salud de las familias de la comunidad que se encuentran desplazadas en zonas aledañas al territorio en disputa a fin de garantizar su bienestar. Fuente: <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/proteccion/cautelares.asp>

En este marco, debe destacarse que si las medidas colectivas se entienden con una lógica tradicional de asignar escoltas, carros, celulares, es dable requerir la individualización de los beneficiarios, pero si, en cambio, se entienden como alertas tempranas, pueden ser aprovechadas por los Estados para desactivar un riesgo que está creciendo y poniendo en peligro a todo un grupo, en tanto su integración sea determinable.

B. Motivación de las medidas cautelares. Publicidad de los criterios rectores. Innecesidad de mayorías calificadas.

Uno de los puntos abordados por el Informe del Grupo de Trabajo con relación a las medidas cautelares, se refiere a la necesidad de mejorar los mecanismos de fundamentación de las razones que determinan la procedencia de medidas cautelares frente a una determinada situación. En este sentido, expresamente se ha recomendado: *“Fundar y motivar, jurídica y facticamente, el otorgamiento, revisión, y en su caso, prórroga o levantamiento de las medidas cautelares.”*

Actualmente, al momento de otorgar medidas cautelares, la Comisión notifica a los peticionarios y a los Estados de las medidas mediante una comunicación escrita que no contiene un detalle de las consideraciones de hecho y de derecho que la CIDH ha valorado a la hora de tomar la decisión de ordenar las medidas. Adicionalmente, en su informe anual publica un breve resumen de cada uno de los casos en los cuales decidió otorgar medidas cautelares. Las discusiones sobre hecho y derecho y las consideraciones para su otorgamiento reposan en la documentación interna de la Comisión.

En ese orden de ideas, la adopción de una resolución que exponga los fundamentos para la adopción de las medidas cautelares representaría un avance importante para el fortalecimiento de la publicidad y la transparencia sobre el otorgamiento de las medidas cautelares. Para fijar los criterios del contenido de la decisión, podría considerarse el contenido de las resoluciones de las medidas provisionales de la Corte Interamericana. Así, la decisión podría contener los fundamentos de hecho y de derecho, las posiciones del peticionario y del Estado, y las consideraciones de la Comisión.

Por otro lado, una de las recomendaciones del informe del Grupo de Trabajo sobre el funcionamiento del Sistema Interamericano establece que la Comisión debe “definir y divulgar criterios o parámetros objetivos más precisos para el otorgamiento, revisión, y en su caso prórroga o levantamiento de las medidas cautelares”. Efectivamente una mayor divulgación de los parámetros relativos al otorgamiento, revisión, prórroga y levantamiento de las medidas cautelares constituye una herramienta importante para dotar de toda claridad a la implementación del mecanismo. En este sentido, la Comisión ha avanzado en la determinación y en la publicación de estos criterios, principalmente en los dos informes sobre la situación de las y los defensores en las Américas¹¹.

¹¹ La CIDH ya ha señalado que para determinar la gravedad de una situación individual o colectiva debe tener en cuenta: “(a) el tenor de las amenazas recibidas (mensajes orales, escritos, simbólicos etc.) y su materialización contra uno o más miembros de un grupo de personas; (b) los antecedentes de actos de agresión contra personas similarmente situadas; (c) los actos de agresión directa que se hubieren perpetrado contra el posible beneficiario; (d) el incremento en las amenazas que demuestre la necesidad de actuar en forma preventiva; (e) y elementos tales como apología e incitación a la violencia contra una persona o grupo de personas”. Respecto de la urgencia, ha señalado que ésta debe considerarse sobre la base de “(a) la existencia de ciclos de amenazas y agresiones que demuestren la necesidad de actuar en forma inmediata; (b) la continuidad y proximidad temporal de las amenazas; (c) la existencia de un “ultimátum” creíble mediante el cual –por

Como lo ha señalado la Comisión, el análisis de la solicitud de medidas cautelares se realiza en consideración de las circunstancias y el contexto particular de cada situación que motiva el requerimiento. Por ello, no puede necesariamente limitarse al cumplimiento de criterios estrictos y generalizados. Sin embargo, avanzar hacia la sistematización de los elementos, por ejemplo, descritos en los informes mencionados y en su consecuente difusión representaría un insumo importante para una definición más clara de los criterios rectores¹².

Finalmente, es preciso destacar que debe rechazarse el requisito de mayorías calificadas para la adopción de resoluciones vinculadas a medidas cautelares. Ello, en tanto este tipo de decisiones es, por naturaleza, siempre, revisable.

ejemplo—se le indique al posible beneficiario que debe abandonar la región donde habita o será víctima de violaciones”. CIDH. Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev. 1, 7 de marzo 2006, párrafo 244.

¹² De todas maneras, no puede dejar de destacarse que varios de los criterios generales sobre la adopción de medidas ya han sido recopilados en el acápite correspondiente a las medidas cautelares del informe anual del año 2011. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual 2011, Capítulo III.C.1. Medidas cautelares otorgadas por la Comisión, párrafos 10 a 25.