


Temas en Debate



Derechos humanos y desarrollo económico: ¿cómo armonizarlos?

Human Rights and economic development: how to harmonize them?

María Clara Galvis

Fundación para el Debido Proceso, EE.UU.

Asesora jurídica senior de la Fundación para el Debido Proceso (DPLF), organización con sede en Washington, D.C., Estados Unidos. Abogada de la Universidad Externado de Colombia, tiene un postgrado en derecho constitucional comparado en la Universidad *degli Studi di Genova* (Italia) y una especialización en derecho constitucional en la Universidad Nacional de Colombia.

mgalvis@dplf.org

Katya Salazar

Fundación para el Debido Proceso, EE.UU.

Directora Ejecutiva de la Fundación para el Debido Proceso (DPLF), organización con sede en Washington, D.C., Estados Unidos, dedicada a la promoción del Estado de Derecho y los derechos humanos en América Latina. Abogada de la Pontificia Universidad Católica del Perú, tiene una maestría en Derecho alemán y Derecho Internacional Público de la Universidad de Heidelberg (Alemania).

ksalazar@dplf.org

RESUMEN

Este artículo aborda algunas de las tensiones entre el modelo de desarrollo económico que legítimamente promueven los Estados y el respeto de los derechos humanos en América Latina. Para ello se refiere al rol que el sistema interamericano de protección de derechos humanos ha tenido en este campo y a la forma en que ha enfrentado estas tensiones, en el marco de sus competencias. En particular, se revisan los principales casos en donde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha otorgado medidas cautelares para proteger los derechos de miembros de comunidades indígenas y/o campesinas frente a los efectos de proyectos de infraestructura energética o de actividades extractivas.

Palabras clave: Comisión Interamericana de Derechos Humanos – desarrollo económico – ambiente – medidas cautelares – pueblos indígenas.

SUMMARY

This paper examines some of the tensions between the model of economic development that the States legitimately promote and the respect of human rights in Latin America. Accordingly, it refers to the role that the Inter-American Human Rights protection system has played in this field and the way in which it has confronted those tensions. Particularly, it addresses the principal cases where the Inter-American Human Rights Commission has granted precautionary measures to protect indigenous and/or rural communities against the effects of projects related to energy infrastructure or extractive activities.

Key words: Inter-American Human Rights Commission – economic development – environment – precautionary measures – indigenous communities.

Introducción

Las políticas de desarrollo económico de los Estados buscan aumentar los niveles de producción, crear nuevos puestos de trabajo y mejorar así el nivel de vida de la población. En el marco de este modelo de desarrollo, los gobiernos de la región, durante las últimas décadas, han venido tomando medidas significativas para promover la inversión privada en el ámbito de la extracción de recursos naturales y la construcción de grandes obras de infraestructura energética y vial.

En la década de los noventa, América Latina experimentó un crecimiento notable de la inversión relacionada con la extracción de recursos naturales. Entre 1990 y 2001 se produjo un incremento del 400% en la inversión minera en la región que alcanzó, en 2005, el 23% de todas las inversiones en exploración en el mundo¹. Si bien se establecieron cuantiosos proyectos de extracción de petróleo y gas, el gran número de operaciones mineras es el que determina el crecimiento significativo del sector extractivo. Como ejemplo, en Colombia, entre 2002 y 2010, el área con títulos mineros pasó de 1,13 a 8,53 millones de hectáreas y se duplicó el número de títulos otorgados en los páramos, que son zonas de especial protección². En los últimos cinco años, Perú experimentó un aumento del 10 al 30% en el número de concesiones para la exploración y explotación mineras, en cinco regiones³. En Argentina, el número de proyectos mineros pasó de 18 en 2002 a 614 en 2011⁴. En México, durante la última década se han otorgado concesiones mineras en el 26% del territorio, las cuales representan aproximadamente 56 millones de hectáreas⁵.

A la par de la expansión de la industria minera, el número e intensidad de los conflictos sociales aumentó considerablemente durante la última década y amenazó en distintos momentos la gobernabilidad democrática y la estabilidad de varios países del continente. Si bien las causas de estos conflictos varían, una parte significativa de ellos –probablemente los más violentos– está asociada con la extracción de recursos naturales y la construcción de obras de infraestructura. Estos conflictos sacan a la luz las tensiones existentes entre los actores involucrados, derivadas de las diferentes –y en ocasiones opuestas– maneras de entender el desarrollo. Los Estados impulsan la inversión en el sector extractivo como expresión de su deber de promover el desarrollo económico, de conformidad con claras disposiciones constitucionales, y alentados por la obtención rápida de abundantes ganancias. Por su parte, los pueblos indígenas reivindican su derecho a usar, gozar, explotar y desarrollar su territorio de acuerdo con su propia cosmovisión. Lo mismo ocurre con los grandes proyectos de infraestructura que se han planificado o iniciado en varios países de la región sin tomar en cuenta el contenido amplio del derecho a la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas, que incluye el derecho a ser consultados antes de cualquier afectación de las tierras donde habitan.

¹ WHALEN, Daniel. *Hidden Hegemony: Canadian Mining in Latin America*. Washington D.C: Council on Hemispheric Affairs, 2011. [en línea] <www.coha.org/hidden-hegemony-canadian-mining-in-latin-america> [consulta: 12 marzo 2013].

² OSORIO AVENDAÑO, Camila. “El legado minero de Uribe”. *La Silla Vacía*, 14 de octubre, 2010. [en línea] <www.lasillavacia.com/historia/18648> [consulta: 12 marzo 2013].

³ En los últimos cinco años se incrementó entre 10 y 30% concesión minera en cinco regiones. Ver, *Diario 16*, 18 de julio, 2012. [en línea] <<http://diario16.pe/noticia/17616-en-aoltimos-cinco-aanos-se-incrementao-entre-10-y-30-concesiaon-minera-en-cinco-regiones>> [consulta: 12 marzo 2013].

⁴ Presidencia de la República Argentina, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Secretaría de Minería. *Minería en Números*, Buenos Aires. [en línea] <www.mineria.gov.ar/pdf/mineriaennumeros.pdf> [consulta: 12 marzo 2013].

⁵ ENCISO, Angélica. “Devastación, de la mano de concesiones mineras”. *Periódico La Jornada*, 8 de agosto 2011. [en línea] <www.jornada.unam.mx/2011/08/08/politica/044n1pol> [consulta: 12 marzo 2013].

Los conflictos sociales donde las comunidades indígenas, afrodescendientes o campesinas se enfrentan –a veces de manera violenta– a compañías mineras, son cada vez más frecuentes. Este tipo de confrontaciones ha aumentado considerablemente en Bolivia, México y Perú, para mencionar algunos ejemplos notorios. En este último país, la Defensoría del Pueblo ha identificado que los factores socio-ambientales relacionados con la extracción de minerales son una de las principales causas de los conflictos sociales. En su informe de septiembre de 2012, la Defensoría del Pueblo registró 167 conflictos activos, 75,4% de los cuales son socio-ambientales⁶. A nivel regional, el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina y el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales han registrado 161 conflictos mineros relacionados con 173 proyectos en 212 comunidades en toda América Latina⁷.

En este contexto de conflictividad, los gobiernos usan frecuentemente la policía y las fuerzas armadas para reprimir a quienes protestan en defensa del ambiente, de su territorio y de su cultura, de una manera que recuerda los métodos empleados durante los conflictos armados y las dictaduras. La pretensión de buena parte de los gobiernos de la región de buscar solucionar estos conflictos mediante la declaratoria del estado de emergencia y el uso indiscriminado de la fuerza ha puesto a las comunidades en una situación muy compleja de vulnerabilidad, precariedad en el disfrute de derechos y asimetría respecto del poder político y económico del Estado. Frente a esta situación, estos sectores de la población han acudido al sistema interamericano de derechos humanos (SIDH).

1. El rol del sistema interamericano frente al impacto de la extracción de recursos naturales y la construcción de grandes obras de infraestructura⁸

Ante la falta de respuestas adecuadas de las autoridades políticas y judiciales de sus Estados, los pueblos indígenas, afrodescendientes y las comunidades campesinas y rurales de varios países del continente han acudido a los órganos del SIDH (la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos) para obtener la protección de sus derechos o al menos para hacer visibles los problemas de derechos humanos derivados de la presencia de empresas extractivas o de construcción de obras de infraestructura en sus territorios. Los derechos protegidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos que ellos alegan como vulnerados son: el derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad personal, así como los derechos a la participación política y a la propiedad.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) tiene varios mecanismos disponibles para su actuación, a saber: visitas *in loco*, informes temáticos y de países, audiencias temáticas y de casos y trámite de peticiones individuales (casos y medidas cautelares). Los grupos étnicos y sociales han puesto en conocimiento de la CIDH situaciones que consideran violatorias de la Convención Americana principalmente mediante: (i) la solicitud de y la participación en audiencias temáticas, (ii) la elaboración y presentación de documentos que sirven de insumo para los

⁶ Defensoría del Pueblo de Perú, Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. *Reporte de Conflictos Sociales* No. 103, Lima, p. 13. [en línea] <www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/objetos/paginas/6/65reporte_mensual_de_conflictos_sociales_n-103_-_s.pdf> [consulta: 12 marzo 2013].

⁷ Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL) y Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA). *Sistema de Información para la gestión comunitaria de Conflictos Socio-ambientales mineros en Latinoamérica*. [en línea] <<http://olca.cl/ocmal/>> [consulta: 12 marzo 2013].

⁸ Cabe aclarar que las reflexiones que se expondrán a continuación no son producto de un análisis exhaustivo del desempeño del SIDH en este campo, y más bien provienen de las actividades de monitoreo y seguimiento del trabajo de la CIDH que realiza DPLF en el marco de su programa sobre “Industrias Extractivas y Derechos Humanos”.

informes que la CIDH elabora, (iii) la solicitud de medidas cautelares y (iv) la presentación de denuncias en casos concretos de violación de sus derechos humanos.

La CIDH se ha referido a las violaciones de derechos humanos relacionadas con las industrias extractivas en sus informes de país y temáticos. En 5 de los 13 informes de país publicados desde 2000: Perú (2000), Bolivia (2007 y 2009), Venezuela (2009), Honduras (2010), la CIDH se refiere a violaciones de derechos humanos relacionadas con la explotación de maderas, minerales e hidrocarburos. Los derechos que la CIDH identifica como vulnerados en el contexto de la realización de estas actividades son la vida de quienes defienden la tierra y los recursos naturales y el derecho de las comunidades indígenas a la consulta previa, que en el derecho interamericano emana del derecho a la propiedad comunitaria⁹. En particular, la CIDH se refirió en estos informes al homicidio de un líder ambiental, relacionado con las denuncias de explotación ilegal del bosque por empresarios madereros, en Honduras; a los efectos de la minería legal e ilegal en ríos y suelos de las zonas habitadas por comunidades indígenas del sur de Venezuela; a las concesiones para la exploración y explotación minera y maderera sin consultar previamente a las comunidades indígenas de los estados Bolívar y Zulia, en Venezuela; a los impactos de la exploración y explotación de carbón en las comunidades indígenas de la Sierra del Perijá, en Venezuela; a las muertes de líderes campesinos que marcharon para defender sus tierras y los recursos naturales, en Pando, Bolivia; a las concesiones para la explotación de madera y la exploración minera y petrolera, sin consulta previa, en Bolivia y a la “explotación desmesurada” de los recursos naturales de la selva peruana, sin la consulta y el consentimiento de los pueblos indígenas afectados¹⁰.

En 4 de los 25 informes temáticos adoptados entre 2009 y 2012, la CIDH abordó la problemática de grupos étnicos o sociales afectados por las actividades de empresas privadas que explotan recursos naturales en sus territorios. En su informe sobre la situación de los afrodescendientes en Colombia (2009), la CIDH expresó su preocupación por el desplazamiento forzado de muchos afrocolombianos de sus tierras debido a la acción de empresas dedicadas al cultivo de agrocombustibles, palmicultoras y mineras, y por la falta de consulta previa a la explotación de palma y otros recursos naturales existentes en tierras afrocolombianas. En su informe sobre “Comunidades cautivas: situación del pueblo indígena guaraní y las formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia (2009)”, la CIDH señaló que la explotación de recursos hidrocarbúricos se realiza sin consulta previa. En su “segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas (2012)”, la CIDH encontró que las defensoras y los defensores del ambiente y de las tierras donde se realizan explotaciones mineras, forestales y megaproyectos, tales como hidroeléctricas, son víctimas de ataques contra la vida, la libertad y la integridad personal (muertes, amenazas, secuestros, desapariciones), así como del uso abusivo del sistema penal, por parte de las empresas que explotan las minas y construyen megaproyectos, cuando los defensores se enfrentan a ellos para defender los derechos de las comunidades¹¹.

⁹ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172; *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. Para una sistematización de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la propiedad comunitaria, ver GALVIS, María Clara. “El contenido amplio del artículo 21 de la Convención Americana: la propiedad privada de los particulares y la propiedad comunitaria de los miembros de las comunidades indígenas y los pueblos tribales”. En: Corte IDH e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. *La América de los Derechos*. [por publicar].

¹⁰ Para ver los informes de los países indicados consultar, [en línea] < <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pais.asp> > [consulta: 3 abril 2013].

¹¹ En su primer informe sobre este tema, publicado en 2006, la CIDH ya había constatado que los patrones de violación de derechos humanos de líderes indígenas y afrodescendientes estaban relacionados directamente con sus actividades

En 2010 la CIDH publicó el informe más importante que ha elaborado sobre este tema, titulado “Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema interamericano”¹². El informe sistematiza y analiza con profundidad los derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus territorios, tierras y recursos naturales a partir de lo afirmado por la Corte Interamericana:

[P]ara las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras¹³.

A partir de ahí, desarrolla el contenido protegido en el ámbito internacional, y en particular en el derecho interamericano, de los derechos de propiedad indígena sobre los territorios y los recursos naturales, con un énfasis especial en el contenido de los derechos a la consulta previa y a la participación. Asimismo, el informe analiza cómo la falta de protección de los derechos de propiedad de los pueblos indígenas puede ser un obstáculo para el goce efectivo de otros derechos como la vida, la salud, la identidad cultural y la libre determinación.

Además de los informes temáticos y por país, la CIDH ha conocido los impactos de las actividades extractivas y de construcción de infraestructura por medio del mecanismo de “medidas cautelares”. Dada la urgencia y la gravedad de las situaciones que enfrentan y teniendo en cuenta que el trámite de un caso en la CIDH puede durar varios años, los grupos afectados han acudido a las medidas cautelares para buscar solucionar los problemas de derechos humanos derivados de las actividades propias del modelo de desarrollo económico impulsado por los Estados.

2. Las medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana

En el SIDH, las medidas cautelares, además del carácter cautelar del proceso internacional, también tienen un carácter tutelar de los derechos protegidos convencionalmente, en situaciones de *gravedad y urgencia*, para prevenir *daños irreparables*.

La CIDH ha otorgado medidas cautelares para brindar protección frente a los efectos de las actividades extractivas y la construcción de obras de infraestructura en territorios de indígenas, afrodescendientes, comunidades campesinas y rurales en Argentina, Belice, Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras y Panamá¹⁴. Así, la CIDH ha protegido la vida, la integridad personal, la salud, el ambiente, la propiedad, el territorio ancestral, la libre circulación, la seguridad del pueblo y la consulta previa.

Las medidas cautelares han sido otorgadas para brindar protección frente a actividades como las siguientes: (i) la explotación de petróleo en territorio de comunidades mayas, Belice; (ii) la contaminación producida por un depósito de relave minero a cielo abierto con residuos de arsénico, plomo y cadmio, que afectaba a más de cinco mil familias de la comunidad campesina de origen

de defensa de los territorios y los recursos naturales. Para ver los informes temáticos de la CIDH consultar, [en línea] <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/tematicos.asp>> [consulta: 3 abril 2013].

¹² CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos*. Washington, D.C.: Organización de los Estados Americanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09, 30 de diciembre, 2009, p.148.

¹³ *Ibíd.*, p. 22, nota 146.

¹⁴ Este recuento no incluye las medidas cautelares otorgadas para proteger la vida y/o la integridad personal de defensores o defensoras de derechos humanos o líderes indígenas que se han opuesto a las actividades o proyectos. Este recuento incluye las medidas cautelares otorgadas a partir de 2000.

indígena de San Mateo de Huanchor, Perú; (iii) la construcción de un proyecto habitacional en una zona de protección arqueológica de la comunidad maya, Guatemala; (iv) la construcción de megaproyectos de desarrollo turístico en territorios ancestrales de comunidades garífunas, Honduras; (v) las afectaciones derivadas de la extracción ilegal de madera en el territorio de pueblos indígenas en aislamiento voluntario Maschco Piro, Yora y Amahuaca, Perú, y Tagaeri y Tarmenani, Ecuador; (vi) los altos índices de contaminación del aire, el suelo y el agua con partículas de metales liberadas por la actividad de empresas metalúrgicas en la comunidad de La Oroya, Perú; (vii) la construcción de represas hidroeléctricas en territorios indígenas y el impacto en un bosque protegido ubicado en territorio de las comunidades indígenas Ngöbe, Panamá; (viii) el almacenamiento y transporte de plomo que afectaba la salud de 300 pobladores de Puerto Nuevo Callao, Perú; (ix) el otorgamiento de una licencia de explotación minera de oro y plata en territorio de las comunidades mayas Sipakapense y Mam y la afectación de las fuentes de agua con el comienzo de la construcción de la mina Marlin, Guatemala; (x) el riesgo para la vida y la integridad de 8.000 habitantes de la comunidad de Omoa, derivado del almacenamiento de gas licuado de petróleo en el casco urbano del municipio, Honduras; (xi) los hostigamientos contra miembros del pueblo indígena Mapuche, que los obligaron a desplazarse, y el riesgo de destrucción de un lugar sagrado, Argentina; y (xii) el impacto de la construcción de la represa hidroeléctrica de Belo Monte en las comunidades indígenas de la cuenca del río Xingú, Brasil.

Las medidas cautelares que la CIDH ha dispuesto para que sean adoptadas por los Estados, en los casos mencionados, han sido las siguientes: (i) la adopción de las medidas necesarias para suspender los permisos, licencias y concesiones que permitan la explotación de petróleo y recursos naturales en tierras de comunidades mayas en Belice, 2000¹⁵; (ii) el traslado del relave de acuerdo con las mejores condiciones técnicas que establezca un estudio de impacto ambiental, 2004¹⁶; (iii) la suspensión de los trabajos de construcción del proyecto habitacional en un centro arqueológico protegido de una comunidad maya, 2006¹⁷; (iv) la suspensión de la ejecución de acciones judiciales o administrativas, relacionadas con la construcción de megaproyectos turísticos, que puedan afectar la propiedad ancestral de las comunidades garífunas, 2006¹⁸; (v) la adopción de medidas tendientes a evitar daños irreparables resultantes de las actividades de terceros en el territorio de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario Maschco Piro, Yora y Amahuaca, 2007¹⁹; (vi) el diagnóstico médico especializado y la provisión de tratamiento médico adecuado en aquellos casos en que se evidencie un peligro de daño irremediable para la vida o la integridad de miembros de la comunidad de La Oroya, 2007²⁰; (vii) la suspensión de las obras de construcción de las represas hidroeléctricas en territorio de la comunidad Ngöbe, 2009²¹; (viii) la

¹⁵ CIDH. *Comunidades indígenas mayas del distrito de Toledo, Belice*. Ver: [en línea] < <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2004sp/Belize.12053.htm> > [consulta: 11 abril 2013]

¹⁶ CIDH. *Oscar González Anchurayco y miembros de la Comunidad de San Mateo de Huanchor, Perú*. Ver: [en línea] < <http://www.cidh.org/medidas/2004.sp.htm> > [consulta: 3 abril 2013].

¹⁷ CIDH. *Comunidad maya-Sitio El Rosario-Naranjo, Guatemala*. Ver: [en línea] < <http://www.cidh.org/medidas/2006.sp.htm> > [consulta: 3 abril 2013].

¹⁸ CIDH. *Comunidad Garífuna de San Juan, Honduras*. Ver: [en línea] < <http://www.cidh.org/medidas/2006.sp.htm> > [consulta: 3 abril 2013].

¹⁹ CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario de Mashco Piro, Yora y Amahuaca, Perú*. Ver: [en línea] < <http://www.cidh.org/medidas/2007.sp.htm> > [consulta: 3 abril 2013].

²⁰ CIDH. *Comunidad de La Oroya, Perú*. Ver: [en línea] < <http://www.cidh.org/medidas/2007.sp.htm> > [consulta: 3 abril 2013].

²¹ CIDH. *Comunidades Indígenas Ngöbe y otras, Panamá*, MC 56/08. Ver: [en línea] < <http://www.cidh.org/medidas/2009.sp.htm> > [consulta: 3 abril 2013].

suspensión de las actividades de almacenamiento y transporte de plomo mientras no se adopten medidas que eliminen la contaminación ambiental, se reubique la población o se cambie el lugar de almacenamiento del plomo, se realicen diagnósticos médicos especializados y se provea tratamiento médico adecuado para los habitantes de Puerto Nuevo Callao cuyas vidas o integridad personal estén en peligro, 2010²²; (ix) la suspensión de la explotación minera y las actividades relacionadas y la adopción de medidas para prevenir la contaminación ambiental y descontaminar el agua que usan las comunidades Sipakepense y Mam, 2010²³; (x) asegurar el cumplimiento de las normas ambientales para el almacenamiento de gas licuado de petróleo, 2011²⁴; (xi) asegurar que la medida cautelar de no innovar, que protege un lugar sagrado del pueblo Mapuche, no sea levantada, mientras la CIDH no haya decidido sobre el fondo, 2011²⁵; (xii) la suspensión del proyecto de construcción de una planta hidroeléctrica mientras no se realice la consulta previa y los estudios de impacto ambiental en la cuenca del río Xingú, 2011²⁶.

En las medidas cautelares otorgadas hasta 2007 se advierte que la CIDH optó principalmente por proteger a las comunidades solicitantes frente a (i) la contaminación derivada de la explotación metalúrgica, minera y petrolera, por considerar que además de afectar el ambiente, dicha contaminación podría generar daños irreparables en la salud, que violaban los derechos a la vida y a la integridad personal y (ii) a las afectaciones de sus territorios (en particular, bosques, cultivos y lugares sagrados) con la explotación ilegal de madera o la construcción de proyectos habitacionales o turísticos. En estos casos, además del derecho a la propiedad, la CIDH protegió los derechos a la vida y a la integridad de los miembros de los pueblos indígenas.

A partir de 2009, aunque la CIDH continúa brindando el mismo tipo de protección indicada en el párrafo precedente, se produce un giro importante cuando ordena, por primera vez, la suspensión de las obras de construcción de hidroeléctricas, en Panamá y Brasil, y la suspensión del funcionamiento de la mina Marlin, en Guatemala²⁷. En el caso de Panamá, la suspensión de las obras es de carácter provisional y para evitar actos de violencia contra la comunidad, mientras la CIDH toma una decisión definitiva sobre una petición en trámite relacionada con esos hechos. En el caso Belo Monte, la CIDH va más lejos y ordena la suspensión de la construcción de la hidroeléctrica, fuera de un proceso ante la CIDH²⁸ y, por primera vez, para proteger el derecho a la consulta previa.

²² CIDH. *300 Pobladores de Puerto Nuevo, Perú*, MC. 199/09. Ver: [en línea] <<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>> [consulta: 3 abril 2013].

²³ CIDH. *Comunidades del Pueblo Maya (Sipakepense y Mam) de los municipios de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán en el Departamento de San Marcos, Guatemala*, MC 260-07. Ver: [en línea] <<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>> [consulta: 3 abril 2013].

²⁴ CIDH. *Habitantes de la Comunidad de Omoa, Honduras*, MC 17/10. Ver: [en línea] <<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>> [consulta: 3 abril 2013].

²⁵ CIDH. *Miembros de la Comunidad Lof Paichil Antriao del Pueblo Indígena Mapuche, Argentina*, MC 269/08. Ver: [en línea] <<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>> [consulta: 3 abril 2013].

²⁶ CIDH. *Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingú, Pará, Brasil*, MC 382/10, Ver: [en línea] <<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>> [consulta: 3 abril 2013].

²⁷ En el caso de las comunidades mayas del Distrito de Toledo (Belice), la CIDH le solicitó al Estado, no directamente la suspensión de la explotación, sino que “adoptara las medidas necesarias para suspender todos los permisos, licencias, y concesiones que permitan la explotación de petróleo y cualquier otra actividad de explotación de recursos naturales”, con un fin cautelar, es decir, mientras la CIDH investigaba los alegatos del caso.

²⁸ Luego de este caso, la CIDH no ha vuelto a dictar medidas cautelares dirigidas a tutelar derechos territoriales fuera del trámite de una petición.

3. El caso Belo Monte (Brasil)

Una mención especial merecen las medidas otorgadas en el caso de la hidroeléctrica de Belo Monte²⁹. La CIDH, luego de la desproporcionada reacción de Brasil frente al otorgamiento de estas medidas³⁰, modificó su decisión inicial. En abril de 2011 la CIDH le solicitó a Brasil suspender inmediatamente el proceso de licencia del proyecto de la planta hidroeléctrica Belo Monte e impedir la realización de cualquier obra material de ejecución, mientras no se realizaran procesos adecuados de consulta previa, un estudio de impacto ambiental y social accesible a las comunidades y se adoptaran medidas para proteger la vida y la integridad personal de los miembros de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario. En julio de 2011, después de la inadecuada reacción de Brasil, la Comisión revisó su decisión y modificó su objeto: ya no solicitó suspender el proceso de licencia del proyecto y más bien le pidió al Estado brasileño que adoptara medidas para proteger la vida, la salud y la integridad personal de los miembros de las comunidades indígenas en aislamiento voluntario, para mitigar los efectos de la construcción de la represa en el territorio y la vida de las comunidades; para proteger la salud de los miembros de las comunidades indígenas afectadas y para garantizar la pronta finalización de los procesos de regularización de tierras ancestrales de pueblos indígenas en la cuenca del río Xingú. Asimismo, la CIDH decidió que “el debate entre las partes en lo referente a la consulta previa y el consentimiento informado frente al proyecto Belo Monte se ha transformado en una discusión sobre asuntos de fondo que trasciende el ámbito del procedimiento de medidas cautelares”³¹. Cabe mencionar que esta ha sido la última medida cautelar dictada por la Comisión dirigida a tutelar derechos territoriales indígenas fuera del contexto de una petición en trámite ante ella.

Más allá de la reacción desmedida de Brasil y de la modificación posterior de la decisión por parte de la CIDH, este caso puso los reflectores sobre uno de los problemas regionales más acuciantes de esta década: el impacto de un modelo de desarrollo basado en la extracción de recursos naturales y en la construcción de proyectos energéticos o viales de gran envergadura en las poblaciones indígenas, afrodescendientes y campesinas del continente. El tema está ahora en la agenda hemisférica. Por otro lado, le dio vigor a la discusión sobre la validez jurídica de las medidas cautelares³² y promovió una reflexión más profunda acerca de si son el mecanismo idóneo para resolver problemas generalizados, como la falta de consulta previa, que en realidad refleja un problema mayor de falta de respeto de los derechos de los pueblos indígenas.

Reflexiones finales

Teniendo en cuenta lo expresado en los párrafos precedentes, queda claro que el uso de las medidas cautelares se ha diversificado en los últimos años, de manera tal que ha abarcado nuevos temas y problemáticas. Aunque un gran número de solicitudes sigue estando relacionada con amenazas

²⁹ CIDH. *Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingú, Pará, Brasil*, op. cit.

³⁰ Como reacción a la decisión de la CIDH, Brasil retiró su candidato a integrar la CIDH y suspendió el pago de sus cuotas a la OEA, además de cuestionar las medidas y manifestar que no las iba a cumplir.

³¹ CIDH. *Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingú, Pará, Brasil*, op. cit.

³² El Secretario General de la OEA señaló al respecto que la CIDH “hace recomendaciones. Nunca son órdenes obligatorias para los países. O sea, ningún país estaría violando ningún tratado internacional si no hace lo que la Comisión le pide”. DIAS, Júlia. “Comissão da OEA deve «revisar decisão» sobre Belo Monte, diz secretário-geral”. *BBC Mundo*, 4 de mayo, 2011. [en línea] <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/05/110502_insulza_jc.shtml> [consulta: 15 marzo 2013]. Durante las discusiones del Grupo de Trabajo del Consejo Permanente de la OEA, creado para reflexionar sobre el funcionamiento de la CIDH, varios Estados afirmaron que las medidas cautelares tienen fundamento en la Carta de la OEA (artículo 106) y en la Convención Americana (artículo 41), además de estar sustentadas en la práctica de la CIDH.

graves y urgentes que pueden generar daños *irreparables* al derecho a la vida y a la integridad personal, la última década ha registrado un incremento notable de solicitudes relacionadas con afectaciones de otros derechos protegidos también en la Convención Americana, en circunstancias novedosas, que reflejan los nuevos desafíos que vive el continente, y que reseñamos en la primera parte de este artículo.

Para enfrentar estos retos, la CIDH ha interpretado la Convención Americana de manera evolutiva, para adaptarla a las nuevas realidades que debe atender. Esta interpretación de los alcances de las medidas cautelares ha sido criticada desde sectores que consideran que los límites de las medidas están en las amenazas o riesgos inminentes para la vida y la integridad personal. No obstante estos cuestionamientos, otro sector importante de usuarios del sistema interamericano considera que, al no existir limitaciones jurídicas, la Comisión puede, mediante ellas, proteger cualquier otro derecho contenido en la Convención Americana.

Consideramos que esta segunda alternativa implica, evidentemente, la implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento de las medidas cautelares que sean (i) diferentes de aquellos empleados respecto de los derechos tradicionalmente protegidos con las medidas cautelares y (ii) apropiados para cumplir el objetivo de las medidas en este tipo de casos. De ser necesario, la CIDH deberá también usar y, en algunos casos, priorizar el uso de mecanismos como el diálogo con los Estados o las actuaciones de oficio, cuando tenga conocimiento de estas situaciones mediante las audiencias públicas, las visitas a los países o la información que le suministren los usuarios.

No se trata solamente de afectaciones causadas por la construcción de una represa o una carretera en los derechos de los pueblos indígenas que habitan una determinada región o el impacto en la salud de la población de la zona de influencia de una operación minera. Aquí estamos hablando de distintos modelos de desarrollo y de su impacto en los derechos humanos de la población. Aunque la solución de estos dilemas corresponde principalmente a los Estados, la CIDH, en tanto órgano de supervisión internacional, debe tener una respuesta para estos nuevos desafíos: planteamientos jurídicos claros, objetivos precisos y uso estratégico de sus facultades políticas de diálogo y persuasión. Una supervisión más cercana de la CIDH a los gobiernos, la realización de visitas *in loco* o actuaciones de oficio pueden ser mecanismos útiles para promover respuestas más adecuadas de los Estados y dejar las medidas más drásticas para los casos extremos, cuando los anteriores mecanismos sean insuficientes.

