
**COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
RESOLUCIÓN 15/2018**

Medida Cautelar No. 882-17

Comunidades indígenas tsotsiles de Chalchihuitán y Chenalhó respecto de México¹

24 de febrero de 2018

I. INTRODUCCIÓN

1. El 24 de noviembre de 2017 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en lo sucesivo “la Comisión Interamericana”, “la Comisión” o “la CIDH”) recibió una solicitud de medidas cautelares presentada por el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas A.C., y Pedro de Jesús Faro Navarro (en adelante “los solicitantes”), instando a la CIDH que requiera al Estado de México (en adelante “el Estado”) la adopción de las medidas de protección necesarias para garantizar los derechos de indígenas *tsotsiles* desplazados de Chalchihuitán y Chenalhó en Chiapas (en adelante “los propuestos beneficiarios”)². Según la solicitud, los propuestos beneficiarios estarían en una situación de riesgo por agresiones, hostigamiento y amenazas de parte de personas armadas, así como por los impactos en sus derechos generados por el desplazamiento fuera de sus comunidades de origen.

2. Tras la solicitud de información realizada por la Comisión de conformidad con el artículo 25.5 del Reglamento, los solicitantes y el Estado presentaron sus observaciones el 28 de diciembre de 2017. Los solicitantes aportaron información adicional el 2 de enero de 2017 y 5 de enero de 2018; y el Estado, el 24 de enero de 2018.

3. Tras analizar los alegatos de hecho y de derecho de las partes, la Comisión considera que los beneficiarios se encuentran *prima facie* en una situación de gravedad y urgencia, puesto que sus derechos a la vida e integridad personal están en riesgo. En consecuencia, de acuerdo con el artículo 25 del Reglamento de la CIDH, la Comisión solicita al Estado de México que: a) adopte las medidas de seguridad necesarias para proteger la vida e integridad personal de los beneficiarios. Específicamente para garantizar su seguridad y prevenir actos de amenaza, intimidación y violencia en su contra por parte de terceros; b) concierte las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes; y c) informe sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de la presente medida cautelar y así prevenir su repetición.

II. RESUMEN DE HECHOS Y ARGUMENTOS APORTADOS POR LOS PARTES

1. Información aportada por los solicitantes

4. De acuerdo con los solicitantes, existiría una situación de violencia basada en un conflicto de límites territoriales entre Chalchihuitán y Chenalhó “que data más de 45 años sin solución”. Los pobladores de Chalchihuitán y Chenalhó pertenecerían a comunidades y pueblos indígenas *tsotsil*. En 1975 se habría obtenido un Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales a favor de San Pablo Chalchihuitán, entregándoseles diversas tierras hasta 1981. Según indicaron, al realizarse los trabajos de reconocimiento y titulación de los “bienes comunales” no se habría considerado el río

¹ De conformidad con el artículo 17.2.a del Reglamento de la CIDH, el Comisionado Joel Hernández García de nacionalidad mexicana, no participó en el debate y deliberación del presente asunto.

² Inicialmente, los solicitantes requirieron medidas cautelares a favor de los habitantes desplazados de Chalchihuitán y la protección de las familias de Chalchihuitán y Chenalhó. Posteriormente, los solicitantes indicaron que los propuestos beneficiarios son 5023 personas desplazados forzosamente del municipio de Chalchihuitán, estado de Chiapas y al párroco del mismo municipio. Asimismo, indicaron que existirían aproximadamente 300 personas desplazadas de Chenalhó. Mediante comunicación de 6 de diciembre de 2017, indicaron que serían 950 personas desplazadas forzosamente en el municipio de Chenalhó.

como límite natural entre ambos pueblos, generando un conflicto por 900 hectáreas con Chenalhó. Desde 2005, este conflicto se habría judicializado ante un Tribunal Agrario en Chiapas.

5. Lo anterior habría generado conflictividad entre las comunidades presentándose robos, destrucciones de cultivo, invasiones de tierra e incluso asesinatos, uno de ellos en el 2008 en perjuicio de una persona de Chenalhó. Del mismo modo, existiría un aumento de la presencia militar en regiones de Chiapas. Los solicitantes se refirieron a ese respecto a la “Masacre de Acteal” que habría tenido lugar en la zona, presuntamente por parte de paramilitares en 1997.

6. Los solicitantes indicaron que tras el asesinato de Samuel Pérez, un poblador de la comunidad de Kanalumtik en Chalchihuitán en octubre de 2017, la situación de violencia en la región se habría profundizado. Así, el 13 de noviembre de 2017 se habrían “escucha[do] diversos disparos de armas de fuego ocasionado por grupos armados de la región, lo que ha originado el desplazamiento [de] centenas de familias”, quienes se habrían refugiado en el monte y en los bosques. Estos grupos armados habrían cortado la carretera y bloqueado los accesos a las comunidades de Chalchihuitán quedando incomunicada la población. Habrían habido disparos con armas de fuego en la comunidad de Pom y por lo menos 9 casas habían sido quemadas.

7. Presuntamente para provocar el “terror” ante la falta de solución del conflicto, en varias ocasiones los grupos armados habrían realizado agresiones y amenazas a los habitantes de las comunidades de Chalchihuitán³. Asimismo, en la Comunidad de Las Limas existiría un bloqueo carretero “donde fue abierta una zanja, [y] permanecen habitantes de Chenalhó presuntamente armados y encapuchados”.

8. Las personas desplazadas serían de Chalchihuitán y Chenalhó⁴. Algunas de ellas, se encontrarían en las montañas donde habrían instalado carpas para protegerse del clima, y otras seguirían en la cabecera municipal de Chalchihuitán refugiadas en casas particulares⁵. Habrían personas enfermas en su mayoría niños, niñas, ancianos y ancianas; y las mujeres embarazadas necesitarían atenciones médicas urgentes dado que algunas estarían en etapa de parto. Según los solicitantes, las personas desplazadas no podrían salir a buscar alimentos porque estarían bloqueadas 3 caminos de salida y entrada al municipio, y solo existiría un camino abierto.

9. La falta de acceso al municipio habría desencadenado una “crisis humanitaria” ante la necesidad y urgencia de comida (maíz, frijol, maseca, sal, azúcar), ropa para cubrirse del frío, utensilios de cocina y de limpieza, así como la necesidad de brigada médica. Asimismo, según los

³ Los solicitante consideraron a las comunidades como de mayor riesgo a: Zacucum, Codo de Ri’o, Balumpi, Chacotom, Chimcruz, Zacato’n, Tzeleltic, Tzantechen, Pajalton, Xaltom, Ceranichimtic, Zanajo, Shcumun, Naptic, Nuetsu, Maxilo, NichkacanamTzomolton, Cruz Kakalnam, Bololchojon, Tulantik, Pom, Chenmut, Kanalumtik, Canech, Cotelchij, Lobolaltic, Pacanam, PatCanteal, Tzununil, Chiquinshulum y Joltelal.

⁴ Según los solicitantes, las comunidades desplazadas de Chalchihuitan inicialmente eran 5023 personas desplazadas: Ch’en Mut (700 personas en 120 familias incluyendo 8 mujeres embarazadas), Pom (436 familias con más de 2000 personas que incluyen 100 mujeres embarazadas), Tozomolton (107 familias con más de 800 personas que incluyen 6 mujeres embarazadas), C’analumtic (191 familias con 600 personas), Bejelton (30 familias con 150 personas), Tulantic (50 familias con 350 personas), Vololch’ojon (40 familias con 150 personas), Cruz c’ac’al nam (200 personas), Cruz ton (20 familias con 73 personas). Entre las comunidades afectadas de Chalchihuitan por la situación de violencia, los solicitantes se refirieron a Balunac’o, Cotelchij, Lobolaltic, Pacanam, Pat C’anteal, Chiquin Xulum, y Saclum. Entre las comunidades desplazadas de Chenalhó, los solicitantes se refirieron a: Majompepentik y fracción Polho’ con 300 personas y algunas familias que salen a dormir fuera de sus casas que son de las comunidades Las Limas, Yabteclum, Campo Los Toros, Tsabalho’, entre otras. Posteriormente, los solicitantes informaron que serían 950 personas desplazadas de Chenalhó’. De estas 950 personas, más de 800 serían de la comunidad de Majompepentik, quienes se encontrarían en el lugar denominado fracción Polho’, en donde habrían 25 familias desplazadas con total de 150 personas. De las 950 personas habrían 6 mujeres embarazadas. Asimismo, indicaron que personas de comunidades afectadas saldrían por la noche a refugiarse, entre las cuales se encuentran: La Limas (150 familias con más de 900 habitantes y 15 mujeres embarazadas), Campo Los Toros (4 familias con 30 habitantes), Vayem y Vacax (4 familias), y Primera fracción de Yabteclum (150 familias con 700 habitantes). La solicitud contiene un video y fotos de los propuestos beneficiarios en situación de desplazamiento.

⁵ Inicialmente, los solicitantes indicaron que las comunidades afectadas del municipio de Chalchihuitán son: Cruzton, Tzomoltón, Bojolochojo’n, Cruz Cacanam, Tulantic, Bejelto’n, Pom, Chenmut, y Kanalumtic. Esta última sería la comunidad más cercana al lugar donde se llevó a cabo el homicidio de Samuel Pérez.

solicitantes, en cualquier momento los grupos armados podrían ingresar al lugar en donde se encuentran las personas desplazadas y “cumpl[ir] con la amenaza de acabarlos”. Los solicitantes enfatizaron que los “grupos agresores, se encuentran armados y haciendo disparos [...]”. El presunto grupo armado que hostigaría a los propuestos beneficiarios estaría siendo protegido por la presidenta municipal de Chenalhó.

10. El 18 de diciembre de 2017 autoridades de Chalchihuitán habrían informado que seguirían los disparos de parte de “grupos civiles armados” en contra de las comunidades Patkanteal, Pacanam, Lobolaltik, Kitilchij y Balunaco que conforman alrededor de 2,000 personas. Los solicitantes indicaron que no consideran que las negociaciones que se han emprendido sean eficaces. Según los solicitantes, los desplazados estarían en varios grupos con niños enfermos (tos, fiebre, y diarrea); las personas con diabetes tendrían complicaciones por el estrés, la falta de alimentos y de medicamentos, y habrían fallecido ya 11 personas a raíz de los desplazamientos⁶. Al menos, 12 casas habrían sido destruidas o quemadas y presentan impacto de arma de fuego.

11. Los solicitantes mencionaron que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) habría solicitado medidas cautelares el 28 de noviembre de 2017 para proteger a las personas desplazadas del Chalchihuitán y Chenalhó “ante el recrudecimiento de hechos de violencia”. Los solicitantes indicaron que la Fiscalía en Chiapas y la Procuraduría General de la República no han realizado investigaciones para la detención de las personas armadas ni para determinar responsabilidades por las muertes.

12. En su última comunicación, los solicitantes indicaron que centenares de familias desplazadas estarían retornando a la zona de conflicto supuestamente “bajo presión del Estado” y sin condiciones de seguridad, mientras que el “grupo armado de corte paramilitar de Chenalhó” continuaría en la impunidad permitiéndose violencia generalizada en el territorio comunal de Chalchihuitán. Los solicitantes informaron que el 1 de enero de 2018, alrededor de las 15:00 horas en compañía de algunas autoridades de Chalchihuitán, el ejército mexicano habría desmantelado uno de los “escondites” de los grupos armados de Chenalhó. Según indicaron, después del regreso del ejército mexicano a su campamento, habrían comenzado nuevamente los disparos en el paraje Tzeleltic.

2. Respuesta del Estado

13. El Estado solicitó que se desestime la solicitud por no cumplirse los elementos del art. 25 del Reglamento de la CIDH. El Estado indicó que si bien ha existido conflicto entre las comunidades, el Estado ha implementado medidas necesarias para dirimir el conflicto interno inmediato; dirimir el conflicto agrario; llegar a acuerdos entre las comunidades en conflicto y las propias autoridades involucradas; garantizar la seguridad de todas las personas que se encuentran en la región; asegurar que todos tengan acceso a los servicios básicos y dignos, como lo son acceso a atención médica, acceso a atención alimentaria, acceso a educación, entre otros; y garantizar el retorno a la totalidad de las personas que fueron desplazadas en su momento. Según el Estado, estas acciones “han logrado que paulatinamente se esté dirimiendo el conflicto y se estén llegando a los acuerdos y objetivos que benefician a todos los miembros de las comunidades, impactando directamente en la eliminación del riesgo”.

14. El Estado informó que en 1975 reconoció y tituló a los Bienes Comunales de San Pedro Chenalhó y San Pablo Chalchihuitán⁷. Según el Estado, existiría una “controversia agraria histórica”

⁶ Según la solicitud, los fallecimientos abarcarían desde niños recién nacidos hasta personas mayores.

⁷ Según el Estado, el reconocimiento y titulación se dio bajo los siguientes términos: (i) San Pablo Chachihuitán: Se reconoce y titula a los bienes comunales del poblado denominado “San Pablo Chalchihuitán” una superficie de 17,948-24-00 hectáreas, para 1787 beneficiados, lo cual fue ejecutado y deslindado en todos sus términos entre 1980-1981; y (ii) San Pedro Chenalhó: Se reconoce y titula a la comunidad de San Pedro Chenalhó una superficie de 15,625-22-11 hectáreas para 1,681 beneficiados. Sin embargo, en 1977 no se pudo

entre ambas comunidades agudizada en 1983. A lo largo del tiempo, el Estado habría procurado preservar la paz y la gobernabilidad buscando alternativas de solución y manteniendo constante coordinación con las diversas instancias. El Estado destacó que se celebró en 2015 un “Convenio de Paz y Solución Definitiva” al conflicto social agrario con las autoridades municipales y de los Bienes Comunales de ambos municipios, así como un representante del gobierno federal y estatal⁸. Tras el fallo del 13 de diciembre de 2017 del Tribunal Agrario, el Estado habría exhortado a las partes que acudan a la autoridad jurisdiccional de estar inconformes con el mismo.

15. Tras el recrudecimiento de la problemática, en noviembre de 2017, se habría convocado y continuado con reuniones de trabajo con la finalidad de que se resuelvan las diferencias. El Estado informó que con el apoyo de un nuevo enlace designado, y las instituciones involucradas en la atención del conflicto, se crearían las condiciones necesarias que permitan que las familias que se han desplazado de sus comunidades regresen a sus hogares. Se habría asimismo instaurado una brigada en la que participan varias instancias de gobierno, estableciendo una comunicación con las autoridades ejidales de cada una de las 9 comunidades de Chalchihuitán⁹ que se encuentran en el límite de la zona en conflicto, brindando puntual apoyo y atención a un total de 1,018 familias¹⁰, quienes se encuentran ubicadas o resguardadas de manera preventiva en domicilios de familiares. En este sentido, ninguna persona estaría durmiendo en el exterior expuesta a cambios climáticos. El Estado señaló asimismo que se estableció un puente aéreo en la zona para traslados en caso de emergencia médica y transportar medicamentos y personal médico. Estos últimos habrían realizado atención oportuna a los habitantes de las 9 comunidades¹¹. Las labores de ambulancia aérea continuarían a la fecha e indicó que desde el 14 de diciembre de 2017 el camino conocido como “Las Limas” quedó totalmente habilitado por lo que se está reestableciendo el tránsito en la zona.

16. Con respecto a las personas desplazadas de Chenalhó, el Estado indicó que 243 personas de la comunidad Majompeptic por ubicarse en la colindancia con la comunidad de Canalumtic de Chalchihuitán (área de conflicto) se refugiaron en domicilios particulares y otras estarían alojadas en un espacio habilitado en el cruce Fracción Polhó que se habilitó con la ayuda del municipio de Chenalhó. Así mismo, se habrían entregado despensas y colchones. Los servicios de salud se estarían brindando en la fracción Polhó, por un acuerdo con la comunidad. En ningún momento se habrían suspendido los servicios médicos requeridos. El Estado indicó que 117 familias de la comunidad Majompeptic, que no se desplazaron de sus domicilios, se les habría entregado despensas.

17. El Estado informó que envió 150 policías a Chalchihuitán y 100 más a Chenalhó para realizar acciones preventivas que permitan resguardar el orden y la paz social en la región. Se habría establecido una base de operaciones mixtas en el municipio de Chenalhó, a través de la cual se realizan recorridos preventivos en coordinación con las entidades competentes y se realizarían sobrevuelos diarios en la zona del conflicto, a fin de inhabilitar cualquier acto de provocación.

ejecutar y deslindar la superficie reconocida, pues los comuneros se habrían negado a firmar el acta de deslinde correspondiente, quienes indicaron que únicamente se localizaron 14,738-20-10 hectáreas, existiendo un supuesto faltante de 887-02-00 hectáreas.

⁸ En este acuerdo, ambas partes habrían reconocido y aceptado que el conflicto se circunscribe a 364-91-33 hectáreas y manifestaron su voluntad de sujetarse a la resolución del Tribunal Unitario Agrario del Tercer Distrito. Además, el Estado indicó que el que no fuera favorecido recibiría una compensación económica por la cantidad de \$ 15'000,000.00 más el apoyo de 300 viviendas, proyectos productivos y obra pública.

⁹ Estas comunidades son Pom (437 familias), Canalumtic (154 familias), Che'nmut (87 familias), Cruz Kakanam (Nish Cacana) (34 familias), Tulantic (58 familias), Bejelton (35 familias), Tzomolton (70 familias) Cruzton (116 familias), y Bolonchojon (27 familias).

¹⁰ Según el Estado, 306 familias apoyadas con suministros en los parajes del municipio, y 712 familias albergadas en cabecera municipal apoyadas con insumos.

¹¹ Según el Estado, las actividades realizadas fueron: la aplicación de 1360 vacunas, además de hidratación oral y desparasitación a 351 niños; y 1262 consultas realizadas en las comunidades las Cruztón, Pom, Tzomoltón, Bololchojón, Tulantic, Bejelton, Ch'enmut, Nish Cacanam y Canalumtic, así como en la cabecera municipal. Además se han atendido 17 partos, 22 consultas psicológicas y se trasladaron en ambulancia aérea a dos pacientes (una de 44 años originaria de Tzomoltón y otra de 20 años originaria de Cutzón).

18. El Estado informó que se ha hecho la entrega de ayuda humanitaria¹². Existirían 18 unidades médicas móviles para brindar atención médica preventiva y asistencial de manera permanente a las comunidades de Chalchihuitán. Asimismo, se está brindado servicio de salud en Chenalhó en la fracción Polhó. También se estarían brindando despensas e insumos a la población en riesgo del Municipio de Chenalhó. El 21 de diciembre de 2017, se habría llevado a cabo un encuentro entre representantes de las comunidades y entidades estatales, iniciándose la instalación de 4 mesas de trabajo para impulsar la ayuda alimentaria, de salud y abrigo, así como la seguridad de las familias desplazadas de las comunidades. También, se acordó con la presidenta municipal y autoridades de los Bienes Comunales de Chenalhó iniciar un programa de desarme voluntario y sumarse a los esfuerzos de paz que promueven en la región.

19. En su última comunicación, el Estado informó que continúa implementando medidas para garantizar las necesidades básicas de alimentación, salud y alojamiento a las comunidades Chenmut, Bololchojón, Bejeltón, Canalumtic, Pom, Tulantic, Cruz Cacanam y Tzomolton, de manera permanente, lo cual informó en detalle. Asimismo, señaló que se habrían realizado trabajos de limpieza, rehabilitación y retiros de material a causa de derrumbes en tramos carreteros que conducen a la cabecera municipal y hacia las comunidades de Pom, Canalumtic, y Chenmut. Asimismo, se habrían realizado trabajo de limpieza donde se colocaron los tinacos cisterna en las comunidades de Bejeltón y Cruz Cacanam para el suministro de agua. El Estado informó en detalle las actividades de salud pública realizadas en las comunidades de Tzununil, Pacanam, Tzacucum, Chenmut, Bololchojón, Bejeltón, Canalumtic, Pom 1 y Pom 2, Tulantic, Cruz Cacanam y Tzomolton. Asimismo, se habría puesto en marcha el Centro de Desarrollo Comunitario¹³.

20. Según el Estado, el 2 de enero de 2018 autoridades del Estado y algunos ejidatarios realizaron el acompañamiento correspondiente a hombres, mujeres, niñas y niños que retornaron a sus viviendas establecidas en las comunidades siguientes: Tzomolton, Cruzton, Bejelton, Cruz Cacanam, Tulantic, Chenmut y una parte de Canalumtic entregándoles diversos insumos para su alimentación consistentes en maíz, frijol y azúcar. Más del 65% de la población habría retornado a su lugar de origen y el retorno continuaría haciéndose de manera paulatina con apoyo del Estado.

21. En materia de seguridad, continuarían los operativos informando sobre diferentes acciones realizadas entre el 21 de diciembre de 2017 y 2 de enero de 2018 que incluían a la policía y fiscalía, entre otras autoridades estatales, no reportándose incidentes¹⁴. Con motivo del retorno de personas a sus comunidades de origen, se habrían reforzado e intensificado los patrullajes preventivos en ambos municipios, aumentando la presencia policial en la zona con el objetivo de garantizar la seguridad con motivo del retorno voluntario de personas¹⁵, destacando que existe el compromiso de

¹² Consistente en: 4000 despensas, 5400 cobertores, 3000 kit de aseo personal, 3048 pañales, 15360 toallas femeninas, 220 rollos de tela tipo cobertor, y 1240 sandalias. Asimismo, se habrían entregado insumos de maíz (1000 Kg), frijol (1000 Kg) y azúcar (1000 Kg) a las personas del municipio de Chalchihuitán – Chiapas. El Estado informó en detalle la entrega realizada a las Comunidades Pom, Canalantic, Chenmut, Cruz Tom, Bejelton, Cruz Kakanam, Tulantic, Tzomolton, y Bololchojón. El 30 de noviembre de 2017, por vía terrestre que conduce del municipio de Simojovel al municipio de Chachihuitán, ingresaron 150 elementos de la Secretaría de Seguridad y Protección, 50 elementos de Protección Civil Estatal y 70 elementos del ejército mexicano, todos a bordo de vehículos oficiales con la finalidad de apoyar el transporte de ayuda humanitaria para las personas en situación de riesgo del municipio de Chalchihuitán.

¹³ El Estado informó que buscan ofrecer garantizar de protección civil, seguridad, salud, alimentación, desarrollo social y sustentable para todas las familias. En este centro participarían diversas entidades estatales y organizaciones sociales.

¹⁴ El Estado también informó que se habrían implementado además medidas precautorias a favor de los señores Santiago Lopez Arias, Juvencio Arias Gomez, Rosendo Arias Gomez y Lucio Gutierrez Lopez, desplazados de Chenalhó.

¹⁵ El Estado indica que el 3 de enero de 2018, la policía estatal preventiva en coordinación con otras instancias, efectuaron recorridos de patrullajes preventivos dentro del campamento de desplazados número 1, donde se entrevistaron con el representante del campamento quien refirió que éste aún se encuentra habitado y que no se ha presentado incidente alguno. El 5 de enero de 2018, la policía continuó con los patrullajes preventivos en los parajes de Pom, Canalumtik y Chenmut pertenecientes al municipio de Chalchihuitán. Posteriormente, la policía y personal de la SEDANA habrían recorrido los parajes Kakanam y Bejelton en donde se entrevistaron con el representante del campamento quien nuevamente refirió que el lugar permanece con calma. El 5 de enero de 2018, la policía acudió a los parajes de Pom encontrándose con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). El 7 y 8 de enero, se efectuaron vuelos en helicóptero dentro de las zonas de conflicto entre Chenalhó y Chalchihuitán no reparándose incidentes. Esa misma fecha, se convocó un comité comunitario de protección civil.

continuar implementando los patrullajes preventivos, patrullajes a pie tierra y sobre vuelos en helicóptero durante el tiempo que sea necesario.

III. ANALISIS SOBRE LOS ELEMENTOS DE GRAVEDAD, URGENCIA E IRREPARABILIDAD

22. El mecanismo de medidas cautelares es parte de la función de la Comisión de supervisar el cumplimiento con las obligaciones de derechos humanos establecidas en el artículo 106 de la Carta de la Organización de Estados Americanos. Estas funciones generales de supervisión están establecidas en el artículo 41 (b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, recogido también en el artículo 18 (b) del Estatuto de la CIDH. El mecanismo de medidas cautelares es descrito en el artículo 25 del Reglamento de la Comisión. De conformidad con ese artículo, la Comisión otorga medidas cautelares en situaciones que son graves y urgentes, y en cuales tales medidas son necesarias para prevenir un daño irreparable a las personas.

23. La Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte Interamericana” o “Corte IDH”) han establecido de manera reiterada que las medidas cautelares y provisionales tienen un doble carácter, uno cautelar y otro tutelar. Respecto del carácter tutelar, las medidas buscan evitar un daño irreparable y preservar el ejercicio de los derechos humanos. Con respecto al carácter cautelar, las medidas cautelares tienen como propósito preservar una situación jurídica mientras está siendo considerada por la CIDH. El carácter cautelar tiene por objeto y fin preservar los derechos en posible riesgo hasta tanto se resuelva la petición que se encuentra bajo conocimiento en el Sistema Interamericano. Su objeto y fin son los de asegurar la integridad y la efectividad de la decisión de fondo y, de esta manera, evitar que se lesionen los derechos alegados, situación que podría hacer inocua o desvirtuar el efecto útil (*effet utile*) de la decisión final. En tal sentido, las medidas cautelares o provisionales permiten así que el Estado en cuestión pueda cumplir la decisión final y, de ser necesario, cumplir con las reparaciones ordenadas. Para los efectos de tomar una decisión, y de acuerdo con el artículo 25.2 de su Reglamento, la Comisión considera que:

- a. La “gravedad de la situación” implica 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;
- b. La “urgencia de la situación” se determina por medio de la información aportada, indicando el riesgo o la amenaza que puedan ser inminentes y materializarse, requiriendo de esa manera una acción preventiva o tutelar; y
- c. El “daño irreparable” consiste en la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización.

24. En el análisis de tales requisitos, la Comisión reitera que los hechos que motivan una solicitud de medidas de cautelares no requieren estar plenamente comprobados, sino que la información proporcionada debe ser apreciada desde una perspectiva *prima facie* que permita identificar una situación de gravedad y urgencia¹⁶.

25. De manera preliminar, la Comisión nota que si bien inicialmente se presentó un amplio universo de propuestos beneficiarios, las partes se han referido con mayor detalle sobre la situación de los indígenas *tsotsil* de las siguientes 10 comunidades: Cruzton, Tzomolto’n, Bojolochojo’n, Cruz Cacanam, Tulantic, Bejelto’n, Pom, Chenmut, y Kanalumtic de Chalchihuitán, y la comunidad Majompepentec de Chenalhó (en adelante, comunidades de origen). Si bien la Comisión entiende que otras comunidades, también pudieran haberse sido o encontrarse desplazadas, la Comisión no

¹⁶ Al respecto, por ejemplo, refiriéndose a las medidas provisionales, la Corte Interamericana ha indicado que se requiere un mínimo de detalle e información que permitan apreciar *prima facie* una situación de extrema gravedad y urgencia. Corte IDH, *Asunto de los niños y adolescentes privados de libertad en el “Complejo do Tatuapé” de la Fundação CASA*. Solicitud de ampliación de medidas provisionales. Medidas Provisionales respecto de Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de julio de 2006. Considerando 23.

cuenta con información para valorar su situación actual, de conformidad con los requisitos establecidos en el artículo 25 del Reglamento. En este sentido, la Comisión procederá a pronunciarse respecto de la situación de riesgo de tales comunidades.

26. En relación con el requisito de gravedad, la Comisión nota que los hechos se enmarcan en una controversia territorial de aproximadamente 40 años respecto de los bienes comunales de San Pablo Chalchihuitán y San Pedro Chenalhó, ambos con pobladores de origen *tsotsil*. Según lo informado por el Estado, habría realizado diversas medidas encaminadas al diálogo y concertación entre las comunidades, además existiría un fallo reciente de un tribunal agrario que se habría pronunciado sobre la controversia.

27. Tras lo anterior, según los solicitantes “grupos civiles armados” o de “corte paramilitar de Chenalhó” habrían ocasionado el desplazamiento de aproximadamente 5000 indígenas *tsotsiles* de 10 comunidades de origen identificadas. Ello, también tras la muerte en octubre de 2017 de un poblador de la comunidad Kanalumtik de Chalchihuitán que colindaría con la comunidad Majompeptic de Chenalhó y en el marco del conflicto agrario.

28. De acuerdo con lo informado por los solicitantes, tras el desplazamiento, el presunto grupo armado habría mantenido en estado de sitio a la población, con carreteras cerradas, realizando amenazas de muerte y disparos continuos con armas de fuego, de tal forma que habría existido el temor de que en cualquier momento los grupos armados “cumplan con la amenaza de acabarlos”. Asimismo, habría existido una situación de “crisis humanitaria” como resultado del cierre de caminos, la falta de acceso a servicios básicos y una alimentación adecuada en el marco de la cual 9 personas habrían perdido la vida.

29. La Comisión observa que tras la solicitud de información realizada de conformidad con el artículo 25 del Reglamento, al Estado ha informado que habría adoptado una serie de medidas para proteger los derechos de los propuestos beneficiarios, las cuales incluyen apoyos en alimentación (maíz, frijol y azúcar), salud, abrigo; presencia policial y del ejército en la zona; trabajos de limpieza, habilitación, rehabilitación y retiros de material en tramos carreteros. Según el Estado, ninguna persona estaría durmiendo en el exterior expuesta a cambios climáticos y el Estado habría establecido un puente aéreo en la zona para traslados en caso de emergencia médica y transportar medicamentos y personal médico. Estos últimos habrían realizado atención a los habitantes de las comunidades, teniendo servicio de ambulancia aérea.

30. Los solicitantes si bien han cuestionado la suficiencia de tales medidas, no han controvertido que hayan sido adoptadas, ni informado sobre enfermedades o circunstancias adicionales que colocaran en inminente riesgo la vida de las personas propuestas beneficiarias. Asimismo, según lo informado por el Estado, en enero de 2018, más del 65% de la población habría retornado a su lugar de origen y el retorno de las comunidades continuaría haciéndose de manera paulatina.

31. Sin embargo, la Comisión no deja de notar que los solicitantes han indicado que el retorno a sus comunidades de los propuestos beneficiarios se estaría realizando sin suficientes condiciones de seguridad y que quienes han regresado lo habrían hecho por el temor de no perder sus cosechas, animales, posesiones o viviendas¹⁷. Al respecto, la Comisión valora las medidas adoptadas por el Estado, en particular, tendientes al reforzamiento e intensificación de los patrullajes en los municipios y toma nota de los 2 recorridos realizados el 3 y 5 de enero de 2018 por parte de la policía y el 7 y 8 de febrero a través de vuelos en helicóptero, informando también sobre la creación

¹⁷ Véase *inter alia*: CNDH. *Identifica CNDH situaciones que ponen en riesgo la salud, integridad personal y vida de las personas desplazadas de Chalchihuitán y Chenalhó, Chiapas, y urge a los gobiernos federal, estatal y municipal, fortalecer integralmente las medidas cautelares solicitadas desde noviembre*. Comunidad de Prensa DGC/005/18. Ciudad de México, a 4 de enero de 2018. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2018/Com_2018_005.pdf

de un “comité comunitario de protección civil” y una base de “operaciones mixtas en el municipio de Chenalhó donde se realizarían sobrevuelos diarios para “inhabilitar” provocaciones.

32. Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión observa que los propuestos beneficiarios estarían regresando a la zona de la cual fueron desplazados mediante amenazas y actos de violencia, incluso mediante el uso de armas de fuego. La Comisión no cuenta con información que indique que los esquemas colectivos de seguridad han tenido ya resultados efectivos capturando y desarmando a dicho grupo armado además de contar con un carácter permanente y culturalmente adecuado. Asimismo, la Comisión nota que los solicitantes indicaron en su última comunicación de enero de 2018 que, si bien el Ejército habría desmantelado uno de los “escondites” de los grupos armados de Chenalhó, éstos habrían comenzado nuevamente los disparos en el paraje Tzeleltic después que el ejército habría regresado a su campamento. De especial preocupación es asimismo, que los solicitantes califican a los presuntos agresores como de “corte paramilitar”.

33. Con base en todo lo anterior, la Comisión reconoce las acciones humanitarias adoptadas por el Estado para atender la situación de desplazamiento, asimismo valora las acciones que ha realizado para reforzar la seguridad en la zona. Sin perjuicio de ello, considera que no cuenta con información que indique que el riesgo generado por grupos armados que tuvieron recientemente la capacidad de cortar carreteras y originar el desplazamiento forzado de aproximadamente 5,000 personas de sus comunidades de origen haya sido efectivamente mitigado ante el retorno de tales comunidades que ante el desplazamiento se encontrarían en una situación de especial vulnerabilidad. Sumado a lo anterior, la Comisión toma en cuenta que es posible que dicho riesgo incluso se recrudezca en vista del reciente fallo de un tribunal agrario que habría favorecido a una comunidad en el medio de una disputa que históricamente ha generado tensión entre Chenalhó y Chalchihuitan y que se ha manifestado en actos de violencia y que tienen especial impacto dada la condición de indígenas de los propuestos beneficiarios¹⁸. En vista de lo anterior, analizando las características del presente asunto a la luz del criterio de apreciación *prima facie* del mecanismo de medidas cautelares, la Comisión considera que los derechos de los propuestos beneficiarios se encuentran en una situación de riesgo.

34. En cuanto al requisito de urgencia, la Comisión considera que el mismo se encuentra cumplido, en la medida que el transcurso del tiempo, y el retorno de las comunidades en las circunstancias descritas, es susceptible de generar afectaciones a los derechos a la vida e integridad de los propuestos beneficiarios. En ese sentido, la Comisión observa que la situación planteada, es posible de prolongarse en el tiempo requiriendo la adopción inmediata de medidas complementarias a las ya adoptadas para salvaguardar los derechos a la vida e integridad personal de los propuestos beneficiarios. Tales acciones, además de que los cuerpos de seguridad profundicen sus esfuerzos o se adopten medidas más integrales y más coordinadas con las comunidades afectadas, podrían, por ejemplo, incluir, “medios técnicos necesarios para establecer mecanismos de protección y supervisión continua adecuados, tales como el sistema de alerta temprana y otros servicios de comunicación permanente y de reacción inmediata”¹⁹.

¹⁸ La Comisión tiene en cuenta el impacto diferenciado que genera la presencia de personas armadas en comunidades indígenas; y cómo la falta de delimitación y demarcación adecuada puede generar “un clima de incertidumbre permanente entre los miembros de la comunidad (...) en cuanto no saben con certeza hasta donde se extienden geográficamente su derecho de propiedad comunal y, consecuentemente, desconocen hasta donde pueden usar y gozar libremente de los respectivos bienes”. Ver Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001, párr. 153. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_79_esp.pdf

¹⁹ La Comisión nota que la Corte Interamericana ha requerido la adopción de tales tipos de medidas tratándose de personas que se tras haber sido desplazadas han sido alojadas en zonas humanitarias y enfrentarían actos de violencia por terceros. Ver al respecto, Corte IDH, *Medidas Provisionales Respecto de la República de Colombia. Caso de las Comunidades de Jiguamiando y del Curbaradó*, 15 de marzo de 2005, Resolutivo 2. E.

35. En cuanto al requisito de irreparabilidad, la Comisión estima que se encuentra cumplido, en la medida que la posible afectación al derecho a la vida e integridad personal constituye la máxima situación de irreparabilidad.

IV. BENEFICIARIOS

36. La Comisión Interamericana declara que los beneficiarios de la presente medida cautelar son los y las indígenas *tsotsiles* provenientes de las comunidades de origen identificadas en el párr. 25, los cuales son determinables en los términos del artículo 25.6.b. del Reglamento de la CIDH²⁰.

V. DECISIÓN

37. En vista de los antecedentes señalados, la CIDH considera que el presente asunto reúne *prima facie* los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad contenidos en el artículo 25 de su Reglamento. En consecuencia, la Comisión solicita al Estado de México que:

- a) Adopte las medidas de seguridad necesarias para proteger la vida e integridad personal de los beneficiarios. Específicamente para garantizar su seguridad y prevenir actos de amenaza, intimidación y violencia en su contra por parte de terceros;
- b) Concierte las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes; y
- c) Informe sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de la presente medida cautelar y así prevenir su repetición.

38. La Comisión también solicita al Gobierno de México tenga a bien informar a la Comisión dentro del plazo de 15 días contados a partir de la fecha de la presente comunicación, sobre la adopción de las medidas cautelares acordadas y actualizar dicha información en forma periódica.

39. La Comisión resalta que, de conformidad con el artículo 25(8) del Reglamento de la Comisión, el otorgamiento de medidas cautelares y su adopción por el Estado no constituye prejuzgamiento sobre la posible violación de los derechos protegidos en la Convención Americana y otros instrumentos aplicables.

40. La Comisión requiere que la Secretaría de la Comisión Interamericana notifique la presente Resolución al Estado de México y a los solicitantes.

41. Aprobado el 24 de febrero de 2018 por: Margarette May Macaulay, Presidenta; Esmeralda Arosemena de Troitiño, Primera Vicepresidenta; Luis Ernesto Vargas Silva, Segundo Vicepresidente; Francisco José Eguiguren Praeli; Antonia Urrejola, Flávia Piovesan, miembros de la CIDH.

Elizabeth Abi-Mershed
Secretaria Ejecutiva Adjunta

²⁰ Véase *inter alia*: Corte IDH. *Asunto Pobladores de las Comunidades del Pueblo Indígena Miskitu de la Región Costa Caribe Norte respecto de Nicaragua*. Solicitud de medidas provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1 de septiembre de 2016. Punto resolutivo 1 Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/miskitu_se_01.pdf . En dicho asunto, al Corte IDH otorgó medidas provisionales a favor de favor de miembros del pueblo indígena Miskito que habitan en 5 comunidades, y de las personas que presuntamente hayan tenido que abandonar dichas comunidades y deseen regresar.