

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
RESOLUCIÓN 49/2016
MEDIDA CAUTELAR No. 661-16

Asunto Ramón Cadena Rámila y familia respecto de Guatemala
20 de octubre de 2016

I. INTRODUCCIÓN

1. El 22 de agosto de 2016, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en lo sucesivo “la Comisión Interamericana”, “la Comisión” o “la CIDH”) recibió una solicitud de medidas cautelares presentadas por la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala (en adelante “los solicitantes”), instando a la CIDH que requiera al Estado de Guatemala (en adelante “Guatemala” o “el Estado”) la adopción de las medidas de protección necesarias para garantizar la vida e integridad personal del señor Ramón Cadena Rámila (en adelante “el propuesto beneficiario”) y su familia. Según la solicitud, el señor Ramón Cadena Rámila está enfrentando una situación de riesgo debido a su desempeño como defensor de derechos humanos.

2. Tras analizar las alegaciones de hecho y de derecho presentadas por las partes, la Comisión considera que la información presentada demuestra *prima facie* que el señor Ramón Cadena Rámila y su núcleo familiar se encuentran en una situación de gravedad y urgencia, puesto que sus vidas e integridad personal están en riesgo. En consecuencia, de acuerdo con el Artículo 25 del Reglamento de la CIDH, la Comisión solicita a Guatemala que: a) Adopte las medidas necesarias para preservar la vida y la integridad personal del señor Ramón Cadena Rámila y su núcleo familiar; b) Adopte las medidas necesarias para que el señor Ramón Cadena Rámila pueda desarrollar sus actividades como defensor de derechos humanos, sin ser objeto de actos de intimidación, amenazas y hostigamientos; c) Concierte las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes; e) Informe sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos alegados que dieron lugar a la adopción de la presente medida cautelar y así evitar su repetición.

II. RESUMEN DE HECHOS Y ARGUMENTOS APORTADOS EN EL PROCEDIMIENTO

3. De acuerdo a la solicitud de medidas cautelares, el señor Ramón Cadena Rámila se ha dedicado a la defensa de los derechos humanos y la promoción de la justicia transicional. En particular, acompañó a las comunidades en resistencia en la zona denominada La Puya, siguió de cerca el procesamiento del general Ríos Montt por el genocidio de los indígenas Ixil, acompañó a las comunidades afectadas por la construcción de la hidroeléctrica de Chixoy, e incluso fue juez ad hoc ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de la masacre de las Dos Erres. Asimismo, el señor Cadena estuvo vinculando con varias instancias nacionales e internacionales – incluyendo las Naciones Unidas y algunas universidades – habiendo sido además director del Comité Internacional de la Cruz Roja para Guatemala. En la actualidad, el señor Cadena es Director de la Comisión Internacional de Juristas, y forma parte de una lista de peritos propuestos por el Ministerio Público en el marco del procesamiento de ocho militares acusados de desapariciones forzadas durante el conflicto armado. La solicitud de medidas cautelares está basada en los siguientes presuntos hechos y argumentos:

A. El 15 de agosto de 2016, aproximadamente a las 6:00, tres hombres se presentaron a la vivienda del propuesto beneficiario aduciendo ser agentes de la Policía Nacional Civil (en adelante, “PNC”) e indicando que tenían una orden de allanamiento. Según la información proporcionada por el guardián del inmueble, quien los atendió, éstos vestían chalecos aparentemente institucionales pero no mostraron la citada orden; manifestaron que únicamente iban “[...] en busca de algo [...]”, ordenándole a él y a su hijo que se arrodillaran al tiempo que los apuntaban con un arma. Mientras tanto, ocho hombres armados y encapuchados ingresaron a la vivienda por el techo. Dicho grupo

registró minuciosamente la vivienda y sustrajeron la computadora personal del propuesto beneficiario, que contenía información sobre su trabajo.

B. Posteriormente, durante una reunión de la Instancia de Análisis de Ataques a Defensores y Defensoras de Derechos Humanos del Ministerio de Gobernación, representantes de la Procuraduría de Derechos Humanos (en adelante, “PDH”) preguntaron si el Ministerio Público había solicitado una orden de allanamiento contra la vivienda del propuesto beneficiario, quien afirmó que no existía constancia de solicitud alguna, si bien manifestó que “[...] en el allanamiento sí existió un patrón semejante al que utilizan las autoridades: bloqueo de calles aledañas y ubicación de personal en el techo de la vivienda, con la finalidad de evitar una fuga”. La misma respuesta fue proporcionada por la PNC. Desde entonces, el señor Cadena ha recibido seguridad perimetral en su residencia y seguridad personal por parte de la PNC. Sin embargo, los solicitantes alegan que las oficinas de la Comisión Internacional de Juristas están desprotegidas.

C. El señor Cadena – quien considera que lo anterior se debe a su desempeño como defensor de derechos humanos – interpuso una denuncia ante el Ministerio Público y la Institución del PDH.

D. Paralelamente, a modo de contexto, los solicitantes informan que el propuesto beneficiario ha sido objeto de un supuesto hostigamiento judicial por parte del señor Ricardo Rafael Méndez Ruiz, presidente de la Fundación contra el Terrorismo, quien interpuso una querrela en su contra y otros dos abogados “[...] por constituir un grupo que se enmarca en el concepto de crimen organizado”.

4. El 20 de septiembre de 2016, la CIDH solicitó información al Estado, quien contestó el 28 del mismo mes:

A. El Estado afirma que reaccionó de manera inmediata ante la noticia del allanamiento de la vivienda del señor Cadena, a fin de activar el mecanismo previsto en el Protocolo de Prevención y Protección para Defensores de Derechos Humanos. Asimismo, varias dependencias estatales acompañadas por la PDH y la Comisión Presidencial de Derechos Humanos – a solicitud del propuesto beneficiario – acudieron al lugar de los hechos a fin de efectuar las primeras diligencias de investigación. A raíz de ello, se ejecutaron una serie de acciones (inspecciones oculares, recibimiento de declaraciones, etc.) por parte de la Unidad de Delitos contra Activistas de Derechos Humanos, de la Fiscalía de Sección de Derechos Humanos del Ministerio Público, siendo el contralor el Juez Sexto de Primera Instancia Penal, Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente.

B. En cuanto a medidas de protección, el Estado indica que el 15 de agosto de 2016 se solicitó seguridad personal, perimetral y custodia en la vivienda del señor Cadena, medidas que fueron implementadas ese mismo día. Aparentemente, la División de Protección a Personas y Seguridad de la PNC calificó el riesgo del propuesto beneficiario como “[...] situación de riesgo medio [...]”. La escolta personal, por su parte, está comprendida por cuatro agentes policiales divididos en dos turnos. Asimismo, el 20 de agosto de 2016, se efectuó un segundo análisis de riesgo, confirmándose las medidas previamente adoptadas.

5. El 3 de octubre de 2016, los solicitantes enviaron un escrito adjunto en el que proporcionaron información más detallada sobre el supuesto allanamiento a raíz de la visualización de las cámaras de seguridad: el operativo habría durado unos veinte minutos, habiéndose empleado cinco vehículos de tipo agrícola. Adicionalmente, reconocieron la implementación de un esquema de protección por parte de las autoridades competentes, medidas que fueron otorgadas para un plazo de seis meses a partir del 16 de septiembre de 2016. No obstante lo anterior, el señor Cadena ha optado por trasladar

a su hija fuera del país, notando además que la oficina se encuentra “[...] totalmente desprotegida [...]”.

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

6. 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 y 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.

7. 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 inócua 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.

8. La Comisión estima que el requisito de gravedad se encuentra cumplido, en vista de las posibles situaciones de riesgo que podrían enfrentar el señor Cadena Rámila y los miembros de su familia. En particular, la información aportada sugiere que sus derechos a la vida e integridad personal podrían correr peligro debido a su desempeño como director de la Comisión Internacional de Juristas y defensor de derechos humanos. Según la información aportada, en la actualidad el señor Cadena Rámila estaría participando en calidad de perito en el marco del procesamiento de algunos militares acusados de presuntas desapariciones forzadas durante el conflicto armado. En este sentido, los solicitantes han señalado que, durante un supuesto allanamiento ocurrido el 15 de agosto de 2016, un grupo de hombres armados y encapuchados – quienes manifestaron pertenecer a la Policía Nacional Civil – sustrajeron herramientas e información de trabajo pertenecientes al señor Cadena Rámila, sin que las autoridades competentes hubieran emitido orden de allanamiento alguna en su contra. Adicionalmente, los solicitantes señalaron que el señor Cadena Rámila estaría siendo objeto de una supuesta persecución judicial y campaña de desprestigio por parte del presidente de la Fundación contra el Terrorismo lo cual, bajo este contexto, podría exacerbar su situación actual y producir situaciones de animadversión en su contra.

9. Dentro del marco de análisis del presente requisito, la Comisión observa que los elementos aportados por los solicitantes son consistentes con información de carácter general que la CIDH ha recibido en relación con el contexto señalado en Guatemala y la situación de riesgo en la que están envueltos los defensores de derechos humanos en dicho país. En su Informe sobre situación de derechos humanos en Guatemala de 2015, la Comisión señaló que “[...] en el 2015 se ha continuado recibiendo información sobre la persistencia de asesinatos, amenazas y criminalización en contra de las y los defensores de derechos humanos en Guatemala. Entre enero y septiembre del 2015, UDEFEGUA ha registrado 380 ataques o agresiones contra de defensoras y defensores de derechos humanos. Estos ataques o agresiones incluirían asesinatos, amenazas, detenciones arbitrarias, persecución y vigilancia”.¹ Asimismo, reconoció que “[...] las agresiones han estado dirigidas a las y los defensores que trabajan las principales problemáticas que afectan al país en materia de derechos humanos, tales como aquellos que se dedican a la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, el territorio, la tierra y el medioambiente sano, representan a las víctimas del conflicto armado interno o líderes sindicales”.²

10. Tomando en consideración las características específicas del presente asunto y el contexto particular en el cual se presenta, la CIDH considera que se ha establecido *prima facie* que los derechos a la vida e integridad personal del señor Ramón Cadena Rámila se encuentran en riesgo. Asimismo, la Comisión estima que los miembros de su núcleo familiar comparten los mismos factores de riesgo, debido a la naturaleza de los hechos alegados y su relación cercana con el señor Cadena.

11. Respecto al requisito de urgencia, la CIDH considera que se encuentra cumplido, teniendo en consideración los últimos hechos presuntamente ocurridos recientemente en el domicilio del señor Cadena Rámila y aquellos alegatos relacionados con supuestas falencias en la implementación de las medidas de protección implementadas a la fecha. En estas circunstancias, la Comisión toma nota de la información aportada por el Estado, en el sentido de que el señor Cadena dispondría en la actualidad de un esquema de seguridad consistente en cuatro escoltas y seguridad perimetral en su vivienda, así como las acciones que se habrían adelantado en el marco de las investigaciones judiciales correspondientes. Asimismo, reconoce que dichas medidas se habrían implementado en un plazo de tiempo breve y que habrían sido confirmadas posteriormente. Sin perjuicio de lo anterior y teniendo en cuenta la posición de los solicitantes, la CIDH observa que el Estado no ha aportado información consistente sobre la idoneidad y efectividad de las medidas de protección implementadas, a la luz de los antecedentes y riesgos que enfrenta como defensor de derechos humanos. Principalmente, la Comisión ha tomado nota de que existirían posibles falencias en las medidas implementadas, tales como la necesidad de asegurar las oficinas en las que el señor Cadena Rámila lleva a cabo sus labores profesionales como defensor de derechos humanos y la supuesta ausencia de medidas integrales de protección para los miembros de su núcleo familiar. En estas circunstancias, la CIDH considera necesaria la implementación de medidas de protección inmediatas destinadas a favor de Ramón Cadena Rámila y su núcleo familiar.

12. 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.

¹ CIDH. Informe sobre situación de derechos humanos en Guatemala de 2015, párrafo 193, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Guatemala2016.pdf>

² CIDH. Informe sobre situación de derechos humanos en Guatemala de 2015, párrafo 194, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Guatemala2016.pdf>

13. La CIDH desea reiterar la importancia de la labor de los defensores de derechos humanos en la región, haciendo especial énfasis en que los actos de violencia y otros ataques contra las defensoras y los defensores de derechos humanos no sólo afectan las garantías propias de todo ser humano, sino que atentan contra el papel fundamental que juegan en la sociedad y sume en la indefensión a todas aquellas personas para quienes trabajan. La Comisión recuerda asimismo que la labor de defensores y defensoras es esencial para la construcción de una sociedad democrática sólida y duradera, y tienen un papel protagónico en el proceso para el logro pleno del Estado de Derecho y el fortalecimiento de la democracia. En tal sentido, la Comisión Interamericana ha señalado de manera constante la importancia del trabajo que llevan a cabo las personas dedicadas a la promoción, seguimiento y defensa legal de los derechos humanos y las organizaciones a las que muchas de ellas están afiliadas y el hecho de que los funcionarios públicos deben abstenerse de realizar declaraciones que estigmaticen a defensoras y defensores o que sugieran que las organizaciones actúan de manera indebida o ilegal, sólo por el hecho de realizar sus labores de promoción y defensa de los derechos humanos³.

IV. BENEFICIARIOS

14. La CIDH considera como beneficiarios de la presente medida cautelar al señor Ramón Cadena Rámila y a los miembros de su núcleo familiar.

V. DECISIÓN

15. 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 Guatemala que:

- a) Adopte las medidas necesarias para preservar la vida y la integridad personal del señor Ramón Cadena Rámila y su núcleo familiar;
- b) Adopte las medidas necesarias para que el señor Ramón Cadena Rámila pueda desarrollar sus actividades como defensor de derechos humanos, sin ser objeto de actos de intimidación, amenazas y hostigamientos;
- c) Concierte las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes; e
- d) Informe sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos alegados que dieron lugar a la adopción de la presente medida cautelar y así evitar su repetición.

16. La Comisión también solicita al Gobierno de Su Excelencia tenga a bien informar a la Comisión dentro del plazo de 20 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.

17. 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.

18. La Comisión ordena que la Secretaría de la Comisión Interamericana notifique la presente Resolución al Estado de Guatemala y a los solicitantes.

³ CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas, 31 de diciembre de 2013, Párr. 124, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, recomendación 10*.

19. Aprobado a los 20 días del mes de octubre de 2016 por: James Cavallaro, Presidente; Francisco José Eguiguren Praeli, Primer Vicepresidente; Margarete May Macaulay, Segunda Vicepresidenta; José de Jesús Orozco Henríquez; Paulo Vannuchi; Esmeralda Arosemena de Troitiño; Enrique Gil Botero, miembros de la CIDH.

Elizabeth Abi-Mershed
Secretaria Ejecutiva Adjunta