

GUÍA PARA IMPLEMENTAR MEDIDAS CAUTELARES EN BENEFICIO DE DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

Octubre 2010



Comisión Nacional de los
Derechos Humanos
MEXICO

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

CONTENIDO

1/INTRODUCCIÓN.....	2
2/ANTECEDENTES.....	4
3/MEDIDAS CAUTELARES SOLICITADAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	15
4/PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES EN BENEFICIO DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS.....	17
5/ELEMENTOS ESENCIALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES.....	19

“Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover la protección y realización de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional y esforzarse por ellos.”

Artículo 1. Declaración de Naciones Unidas sobre el derecho y el deber de las instituciones, los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los Derechos Humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos

1/INTRODUCCIÓN

La labor de las y los defensores de derechos humanos es esencial para el desarrollo de la democracia en nuestro país, dada la importancia que reviste la promoción y protección de los derechos fundamentales, así como la denuncia de los casos en que éstos son vulnerados.

Los defensores de derechos humanos defienden, promueven y protegen los derechos más esenciales de las personas, acompañan a grupos en situación de vulnerabilidad, ayudan a sistematizar denuncias, a plantear líneas de acción, así como a construir programas de trabajo y de política pública. Además, tienen la labor de denunciar actos u omisiones que restringen el ejercicio pleno de los derechos humanos.

Actualmente, en el ejercicio cotidiano de su labor, las y los defensores de derechos humanos enfrentan situaciones críticas de violencia, amenazas, persecución, secuestro, tortura, detenciones arbitrarias e, incluso, asesinatos.

La *Representante Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos* asevera que la “protección de quienes defienden los derechos humanos tiene un efecto multiplicador para la promoción y protección de los derechos humanos en general [...]”. A la inversa, cuando los defensores son objeto de ataques, la garantía del respeto de estos derechos se ve menoscabada.

El escenario de libertad y seguridad respecto de los defensores de derechos humanos constituye un indicador fundamental de la situación de los mismos. La protección los defensores representa, así, un elemento fundamental del contexto social e institucional para la protección de todos los derechos humanos.¹

¹ A/63/288. Informe presentado por la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de Derechos Humanos, la Sra. Margaret Sekaggya, 14 de agosto de 2008.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), organismo público autónomo del Estado mexicano, cuyo objetivo esencial es proteger, observar y promover los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano y en instrumentos jurídicos internacionales, se ha comprometido a fomentar y fortalecer mecanismos para prevenir las violaciones en perjuicio de los defensores civiles.

Debido al incremento de las agresiones en perjuicio de periodistas y defensores en nuestro país, el 11 y 12 de febrero de 2010, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, en conjunto con la Secretaría de Gobernación y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, llevaron a cabo el diálogo “Hacia un Mecanismo de Protección para Periodistas y Personas Defensoras de los Derechos Humanos”. El encuentro tuvo como objetivo intercambiar ideas para el diseño de un mecanismo de protección en México, partiendo de la experiencia internacional y buenas prácticas en la materia.

Durante el Diálogo, se establecieron los siguientes principios básicos para el diseño del “Mecanismo de Protección para los Periodistas y personas Defensoras de los Derechos Humanos”:

- El mecanismo debe enfocarse a defensores/as y periodistas.
- El mecanismo debe tener como características: ser nuclear, eficaz, ágil, flexible, confiable, con capacidad de reacción inmediata y de adaptación.
- Al mecanismo lo debe regir el principio de transparencia.
- Se debe analizar qué información será de carácter reservado y quienes tendrán acceso a ésta.

Asimismo, se acordó que en materia de medidas de prevención y protección “se deben establecer lineamientos de autoprotección y elaborar manuales y/o protocolos de actuación en casos de alto riesgo”.

Por lo anterior, la CNDH propone la presente *Guía para implementar medidas cautelares en beneficio de defensores de los derechos humanos en México*, a fin de aportar herramientas a la construcción un mecanismo de protección eficaz y optimizar la instrumentación de estas medidas.

Se trata de un proyecto susceptible de ser enriquecido con propuestas de especialistas, organizaciones de la sociedad civil, defensores y cualquier persona que desee contribuir a garantizar la plena vigencia de los derechos humanos en nuestro país.

2/ANTECEDENTES

Situación de defensores de Derechos Humanos en México

Un “defensor o defensora de derechos humanos” es aquella persona que lleva a cabo cualquier labor o acción tendente al reconocimiento de los derechos humanos en su conjunto o algunos de éstos, en específico, ya sean los derechos civiles, políticos, sociales, económicos o culturales². El término abarca a las personas que trabajan directamente con solicitantes de asilo, refugiados y víctimas de la trata de personas, así como a los individuos que apoyan o intervienen en labores de ayuda humanitaria y a quienes promueven la libertad de expresión, el acceso a la información y la transparencia,³ a la vez que incluye a los servidores públicos que trabajan en organismos públicos defensores de los mismos.

Es evidente que la omisión del Estado mexicano respecto de su obligación de garantizar la seguridad pública y humana, así como de efectuar una investigación efectiva y completa de los ataques en perjuicio de defensores genera impunidad y, con ello, la repetición crónica de las agresiones.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones para los Derechos Humanos en México (OACNUDH) documentó, durante el periodo de enero de 2006 al 31 de agosto de 2009, 128 de eventos de “agresión y obstaculización” a los defensores de derechos humanos.⁴

La CNDH, a través del *Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos*, ha identificado las violaciones que enfrentan los defensores de derechos humanos en México, pero, sobre todo, ha detectado que cuando éstos acuden ante las instancias de procuración de justicia para denunciar, no siempre reciben la atención requerida y muchas veces resultan víctimas del abuso del delito, del poder y de la indolencia de las autoridades, sobre todo, cuando no son detenidos los responsables.⁵

² Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los Derechos Humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. 9 de diciembre de 1998.

³ Cfr. “Los defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos” Folleto Informativo No. 29 de la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Pág. 3.

⁴ Cfr. “Defender los Derechos Humanos: entre el compromiso y el riesgo Informe sobre la situación de las y los Defensores de Derechos Humanos en México” de 2009.

⁵ A guisa de ejemplo ver la recomendación 12/2009 sobre dilación en las investigaciones en el caso de amenazas al personal del Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas y la recomendación 78/2009 sobre el caso de Raúl Lucas Lucía y Manuel Ponce Rosas, dirigentes de la Organización para el Futuro del Pueblo Mixteco (OFPM).

De 2005 a la fecha, en el Programa de la CNDH se han documentado 8 homicidios de defensores de derechos humanos y se han solicitado medidas cautelares en 23 ocasiones, a fin de prevenir daños de imposible reparación en su perjuicio.

Asimismo, mientras que durante el sexenio 1994 a 2000, la CNDH recibió 20 expedientes de queja referentes a violaciones a los derechos humanos a defensores civiles, en el periodo 2000 a 2006 este número aumentó a 96 y en el periodo 2005 a 2009 se abrieron 108 expedientes.

En el ámbito federal, el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, elaborado con el fin de asegurar un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas y mecanismos de la Administración Pública Federal, busca implementar medidas de protección a defensores, a través de las siguientes estrategias y líneas de acción:

Estrategia	Líneas de acción
<p>1.4. Garantizar los espacios de participación efectiva y segura de la sociedad civil en la elaboración de las políticas públicas de la APF.</p>	<p>(SSP, PGR, SEGOB) Definir los supuestos y las modalidades en que se deba otorgar protección especial a los defensores de los derechos humanos.</p> <p>(PGR) Establecer un protocolo específico que permita la investigación de ilícitos cometidos en contra de los defensores de derechos humanos.</p>
<p>2.4. Consolidar la perspectiva de derechos humanos en la prevención del delito, procuración de justicia y ejecución de sentencias.</p>	<p>(PGR) Garantizar las prácticas administrativas y mecanismos de control necesarios para permitir desde el inicio y en todo momento de la averiguación previa la comunicación de los defensores con los probables responsables.</p>
<p>4.1. Impulsar una efectiva implementación y aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos a través de la promoción de medidas de carácter legislativo en todos los niveles del orden jurídico mexicano.</p>	<p>(PGR) Impulsar un marco normativo de protección a los defensores de derechos humanos.</p>

Defensores en el Sistema Universal de Protección a los Derechos Humanos

Con la aprobación, en 1998, de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos⁶ (en adelante “la Declaración”), se reconoció, en el ámbito internacional, la importancia y legitimidad del trabajo de las personas dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos, así como su aportación fundamental en la construcción de instituciones democráticas y respetuosas del Estado de derecho.

Diversos artículos de la Declaración contienen disposiciones específicas para la protección de los defensores de derechos humanos,⁷ en particular, velan por las prerrogativas a:

- Procurar la protección y realización de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional.
- Realizar una labor en favor de los derechos humanos individualmente o en asociación con otros.
- Reunirse o manifestarse pacíficamente.
- Recabar, obtener, recibir y poseer información sobre los derechos humanos.
- Desarrollar y debatir ideas y principios nuevos relacionados con los derechos humanos y a promover su aceptación.
- Presentar a los órganos y organismos gubernamentales y organizaciones que se ocupan de los asuntos públicos, críticas y propuestas para mejorar su funcionamiento y a llamar la atención sobre cualquier aspecto de su labor que pueda impedir la realización de los derechos humanos.
- Denunciar las políticas y acciones oficiales en relación con los derechos humanos y que se examinen esas denuncias.
- Ofrecer y prestar asistencia letrada profesional u otro asesoramiento o asistencia pertinentes para defender los derechos humanos.
- Asistir a las audiencias, los procedimientos y los juicios públicos para formarse una opinión sobre el cumplimiento de las normas nacionales y de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.
- Ejercer legítimamente la ocupación o profesión de defensor de los derechos humanos.

⁶ Aprobada por la resolución 53/144 de la Asamblea General, de 9 de diciembre de 1998.

⁷ Nos referimos a los artículos 1°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 11°, 12° y 13°.

- Obtener protección eficaz de las leyes nacionales al reaccionar u oponerse, por medios pacíficos, a actividades y actos, con inclusión de las omisiones, imputables a los Estados que causen violaciones de los derechos humanos.

Además, en la Declaración se establece la obligación de los Estados de colaborar con el trabajo de defensores y de realizar acciones, de cualquier carácter, ya sean legislativas, administrativas o judiciales, necesarias para evitar que agentes públicos y/o los particulares impidan, restrinjan o vulneren el derecho de los defensores de proteger las prerrogativas más esenciales de otras personas.

El marco de protección internacional establecido en la Declaración destaca, también, la obligación del Estado de prevenir, procurar, investigar, sancionar y reparar el daño que se cometa en perjuicio de los defensores de derechos humanos.

Para respaldar la implementación de la Declaración, el 26 de abril de 2000, mediante la Resolución 2000/61, la entonces Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas creó la institución del Representante Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, cuyo mandato consiste en:

- Recabar, recibir y examinar información, así como responder a la misma, sobre la situación y los derechos de toda persona que, actuando individualmente o en asociación con otras, promueva y proteja los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- Establecer una cooperación y sostener diálogos con los gobiernos y otros agentes interesados en la promoción y aplicación efectiva de la Declaración.
- Recomendar estrategias eficaces para proteger mejor a los defensores de los derechos humanos y seguir el cumplimiento de esas recomendaciones.

En marzo de 2008, el Consejo de Derechos Humanos decidió continuar el mandato mediante la resolución 7/8 y nombró a la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, quien tiene la facultad de recibir denuncias por parte de defensores y emitir cartas de medidas urgentes, en las que comunica al Estado una violación en curso, a punto de producirse o ya cometidas.

Respecto de la situación de los defensores en México, en marzo de 2010, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas evaluó el trabajo de México respecto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y se pronunció con gran preocupación sobre el acoso y falta de protección a los defensores de los derechos humanos en el país.⁸

⁸ CCPR/C/MEX/CO/5, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto México. 98º período de sesiones Nueva York, 8 a 26 de marzo de 2010.

En ese sentido, dirigió las siguientes recomendaciones al Estado mexicano, relativas a su quinto informe periódico ante ese órgano:

El Estado parte debe garantizar a los periodistas y los defensores de los derechos humanos el derecho a la libertad de expresión en la realización de sus actividades. Además debe:

- a) Tomar medidas inmediatas para proporcionar protección eficaz a los periodistas y los defensores de los derechos humanos, cuyas vidas y seguridad corren peligro a causa de sus actividades profesionales, en particular mediante la aprobación oportuna del proyecto de ley sobre los delitos cometidos contra la libertad de expresión ejercida a través de la práctica del periodismo;*
- b) Velar por la investigación inmediata, efectiva e imparcial de las amenazas, ataques violentos y asesinatos de periodistas y defensores de los derechos humanos y, cuando proceda, enjuiciar a los autores de tales actos;*
- c) Proporcionar al Comité información detallada sobre todos los procesos penales relativos a amenazas, ataques violentos y asesinatos de periodistas y defensores de los derechos humanos en el Estado parte en su próximo informe periódico, y*
- d) Tomar medidas para despenalizar la difamación en todos los estados.*

Tras el Examen Periódico Universal de la ONU en febrero de 2009, se realizaron al Estado Mexicano 91 Recomendaciones. Entre las 83 que el propio Estado mexicano aceptó, se encuentran las siguientes:⁹

- Reconocer públicamente el importante papel de los **defensores de derechos humanos** y las organizaciones no gubernamentales en la protección de los derechos humanos en México.
- Investigar los casos de ataques, violencia y amenazas contra periodistas y **defensores de los derechos humanos**, con el fin de llevar a los culpables a la justicia y redoblar los esfuerzos para garantizar que la investigación de los ataques a las voces de la libertad de expresión.
- Garantizar que los crímenes de violaciones contra **defensores de derechos humanos**, periodistas y abogados sean efectivamente investigados y sancionados; que los responsables sean castigados, que las denuncias de amenazas, acoso e intimidación a los **defensores de derechos humanos**, periodistas y abogados reciban una pronta respuesta y se tomen las medidas adecuadas para su seguridad.
- Aumentar la eficacia de las "medidas cautelares" para proteger a los **defensores de los derechos humanos**, en particular mediante la adopción de medidas eficaces y amplias estrategias de prevención, a nivel central y local, para prevenir atentados y proteger la vida e integridad física de los **defensores de los derechos humanos** y periodistas y garantizar

⁹ CCPR/C/MEX/CO/5, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, Examen del informe presentado por México partes en virtud del artículo 40 del Pacto, 22 de marzo de 2010.

que esos programas estén respaldados por un firme compromiso político y con recursos suficientes.¹⁰

A más de diez años de aprobada la Declaración y no obstante las observaciones formuladas a México respecto de la condición de nuestros defensores por la propia Comisión Nacional y organismos no gubernamentales nacionales e internacionales, la situación de las violaciones cometidas en perjuicio de defensores es cada vez más preocupante.

¹⁰ Subrayado nuestro.

Defensores en el Sistema
Interamericano de protección y
promoción de los Derechos Humanos

En el sistema regional de protección, existe también una importante preocupación por los defensores de derechos humanos. Ante esta circunstancia, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos ha aprobado diversas resoluciones¹¹ con el propósito de apoyar las tareas que desarrollan las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil para la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas.

Esas resoluciones condenan los actos que directa o indirectamente impiden o dificultan las tareas que desarrollan las y los defensores de derechos humanos; se exhorta a los Estados Miembros a que continúen intensificando esfuerzos para adoptar las medidas necesarias para garantizar la vida, libertad e integridad personal de defensores y a que, en todos los casos de violaciones en su perjuicio, se realicen investigaciones completas e imparciales con las que se garantice la transparencia y la publicidad de sus resultados finales.

a. Comisión Interamericana de Derechos Humanos

En el marco de las peticiones que recibe la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), los peticionarios cuentan con una herramienta fundamental para la protección de los defensores de derechos humanos a través de las medidas cautelares.

Las medidas cautelares se encuentran previstas en el artículo 25 del Reglamento de la CIDH. En este numeral se establece que en casos de gravedad y urgencia y toda vez que resulte necesario de acuerdo con la información disponible a la CIDH, se podrá, a iniciativa propia o de los peticionarios, solicitar al Estado involucrado, la adopción de medidas cautelares para evitar daños irreparables a las personas.

¹¹ AG/RES. 1920 (XXXIII-O/03), AG/RES. 1842 (XXXII-O/02), AG/RES. 1818 (XXXI-O/01), AG/RES. 1711 (XXX-O/00), AG/RES. 1671 (XXIX-O/99).

Entre los años 2008 y 2010, la CIDH solicitó al Estado mexicano la adopción de medidas cautelares en los siguientes casos relacionados con defensores¹²:

CASO	MEDIDAS SOLICITADAS
<p>MC 250/09 José Alejandro Solalinde Guerra y Miembros del Albergue del Migrante Hermanos en el Camino</p>	<p>El 23 de abril de 2010 la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de José Alejandro Solalinde Guerra, David Álvarez Vargas, Areli Palomo Contreras, Mario Calderón López y Norma Araceli Doblado Abrego, quienes trabajan o se encuentran en el Albergue del Migrante Hermanos en el Camino de Ixtepec, estado de Oaxaca. Los solicitantes indican que las medidas de protección implementadas por las autoridades habrían resultado ineficaces, e informan que los actos de hostigamiento continúan. La Comisión Interamericana solicitó al Estado de México que la planificación y la implementación de las medidas de protección se realice en acuerdo con los beneficiarios y sus representantes, y que se informe sobre las medidas adoptadas a fin de remover los factores de riesgo para los beneficiarios.</p>
<p>MC 312/09 Presbítero Pedro Pantoja Arreola y su equipo de colaboradores en el Albergue Belén Posada del Migrante</p>	<p>El 23 de abril de 2010 la CIDH otorgó medidas cautelares a favor del Presbítero Pedro Pantoja Arreola y su equipo de colaboradores en el Albergue Belén Posada del Migrante de Saltillo, estado de Coahuila. En la solicitud de medida cautelar, se alega que los beneficiarios habrían sido objeto de actos de intimidación y hostigamiento, un intento infructuoso por ingresar a las instalaciones del albergue y vigilancia del mismo por parte de personas que, desde el interior de vehículos, toman fotografías a quienes entran y salen del albergue. La CIDH solicitó, asimismo, que la planificación y la implementación de las medidas de protección se realice en acuerdo con los beneficiarios y sus representantes y que se informe sobre las medidas adoptadas, a fin de remover los factores de riesgo para los beneficiarios.</p>
<p>MC 222/09 Agustín Humberto Estrada Negrete, Leticia Estrada Negrete y Guadalupe Negrete Silva, México</p>	<p>El 7 de abril de 2010, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de Agustín Humberto Estrada Negrete, Leticia Estrada Negrete y Guadalupe Negrete Silva. En la solicitud de medida cautelar se alega que el señor Estrada Negrete, integrante de la organización no gubernamental <i>Agenda Lesbianas Gays Bisexuales Transexuales</i>, habría sido objeto de amenazas de muerte, actos de violencia física y hostigamiento desde febrero de 2009. Se añade que estos hechos habrían sido denunciados a las autoridades correspondientes, pero que no se habían adoptado las medidas necesarias de protección.</p>
<p>MC 120/09 Marcelino Coache Verano y familia</p>	<p>El 8 de mayo de 2009, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor del señor Marcelino Coache Verano y su familia, en México. En la solicitud de medidas cautelares se argumenta que el señor Coache Verano, líder social y</p>

¹²Ver casos en <http://www.cidh.org/medidas.esp.htm>

	miembro del Sindicato Libre de Empleados y Trabajadores al Servicio del Municipio de Oaxaca de Juárez, así como su familia, habían sido objeto de amenazas y actos de hostigamiento desde el 2007.
MC 147/08 Luz Estela Castro Rodríguez y otros.	El 13 de junio de 2008, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de Marisela Ortiz Rivera, María Luisa García Andrade, Karla Michell y David Peña, integrantes de la organización “Nuestras Hijas de Regreso a Casa”, entre ellas, Luz Estela Castro Rodríguez, [...] y todos integrantes del “Centro de Derechos Humanos de la Mujer” y sus respectivos núcleos familiares. En respuesta, la CIDH instauró con el gobierno mexicano un mecanismo de seguimiento de las medidas cautelares.
MC 113/08 177 habitantes del Municipio de Santo Domingo Ixcatlan.	El 19 de mayo de 2008 la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de 60 habitantes del Municipio de Santo Domingo Ixcatlán, en el Estado de Oaxaca. En la solicitud de medidas cautelares se alega que la población del Municipio de Santo Domingo Ixcatlan sería víctima de graves actos de violencia perpetrados por integrantes de grupos armados al margen de la ley que mantenían vínculos con autoridades locales. El 8 de junio de 2008 la CIDH decidió ampliar las medidas cautelares a fin de proteger a otros 117 habitantes que habrían sido objeto de amenazas de muerte.

Por otra parte, dada la preocupación que sostiene la CIDH sobre la protección de defensores, el Secretario Ejecutivo decidió crear una *Unidad de Defensores de Derechos Humanos*, encargada de recibir información sobre la situación de este grupo de personas en el Hemisferio, mantener contacto permanente con organizaciones no gubernamentales y gubernamentales, así como coordinar el trabajo de la Secretaría Ejecutiva relacionado con la materia.

b. Corte Interamericana de Derechos Humanos

En el artículo 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹³ se dispone que, “[en] casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas”, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) “podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes”. Asimismo, en el artículo 27.1¹⁴ del Reglamento de la Corte IDH se prescribe que “en cualquier estado del procedimiento, siempre que se trate de casos de extrema gravedad y urgencia y cuando sea necesario para evitar daños irreparables a las personas, la Corte, de oficio o a instancia de parte, podrá ordenar las medidas provisionales que considere pertinentes”.

¹³ México es parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; depositó su ratificación el 24 de marzo de 1981 y reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 16 de diciembre de 1998.

¹⁴ Artículo 26.1 En cualquier estado del procedimiento, siempre que se trate de casos de extrema gravedad y urgencia y cuando sea necesario para evitar daños irreparables a las personas, la Corte, de oficio o a instancia de parte, podrá ordenar las medidas provisionales que considere pertinentes, en los términos del artículo 63.2 de la Convención.

México reconoció la competencia contenciosa de la Corte IDH en 1998, fecha desde la cual la CIDH ha solicitado a la Corte IDH medidas provisionales en los siguientes casos contra nuestro país en materia de defensores:

CASO	FECHA DE RESOLUCIÓN	MEDIDAS SOLICITADAS
Alvarado Reyes y otros.	26/05/10	<ul style="list-style-type: none"> - Requerir al Estado que adopte, de forma inmediata, las medidas que sean necesarias para determinar lo antes posible el paradero de Rocío Irene Alvarado Reyes, Nitza Paola Alvarado Espinoza y José Ángel Alvarado Herrera, así como para proteger su libertad personal, su integridad personal y su vida. - Requerir al Estado que informe a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a más tardar el 3 de junio de 2010, sobre lo dispuesto en el punto resolutivo primero de la presente Resolución. - Requerir al Estado, asimismo, que informe a la Corte Interamericana de Derechos Humanos cada dos meses, contados a partir del 3 de junio de 2010, sobre las medidas provisionales adoptadas de conformidad con esta decisión. - Solicitar a las representantes de los beneficiarios y a la Comisión Interamericana que presenten a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el plazo de una semana, las observaciones que estimen pertinentes. - Solicitar a las representantes de los beneficiarios y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que presenten sus observaciones en un plazo de cuatro y seis semanas, respectivamente, contado a partir de la notificación de los informes del Estado. - Solicitar a la Secretaría que se notifique la Resolución al Estado, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a las representantes de los beneficiarios.
Fernández Ortega y otros.	23/12/09 30/04/09 09/04/09	<ul style="list-style-type: none"> - Adoptar las medidas necesarias para garantizar la vida e integridad personal de los beneficiarios y de común acuerdo con los beneficiarios y sus representantes para continuar con su labor de promoción y defensa de derechos humanos en el estado de Guerrero. - Llevar a cabo una investigación de los hechos que motivan la solicitud de medidas provisionales como mecanismo de prevención para impedir la recurrencia de nuevas amenazas o eventuales atentados, e - Informar sobre las acciones adoptadas a fin de esclarecer el origen de las amenazas contra la vida y la integridad personal de los beneficiarios.

<p>Pilar Noriega y otros.</p>	<p>29/06/05 24/11/05 10/12/07 06/02/08</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Adoptar sin dilación las medidas necesarias para proteger la vida e integridad de los integrantes del Centro de Pro Juárez y de los abogados Pilar Noriega García, Bárbara Zamora López y Leonel Rivero Rodríguez. - Dar participación a los peticionarios en la planificación e implementación de las medidas y mantenerlos informados [...] - Investigar los hechos delictivos que dieron origen a las medidas con la finalidad de esclarecer los hechos y sancionar a los responsables. - Informar dentro de los 10 días a la Corte IDH sobre las medidas que haya adoptado [...] - Solicitar al Estado información cada dos meses, sobre las medidas provisionales adoptadas.
<p>Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez y otros.</p>	<p>30/11/01</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Adoptar, sin dilación, cuantas medidas sean necesarias para proteger la vida e integridad de los integrantes del Centro Pro Juárez y otros. - Dar participación a los peticionarios en la planificación e implementación de las medidas y los mantenerlos informados respecto de las medidas instauradas. - Investigar los hechos que dieron origen a las medidas con la finalidad sancionar los responsables. Informar dentro de 10 días a la Corte IDH sobre el cumplimiento de las medidas.
<p>Digna Ochoa y Plácido y otros.</p>	<p>17/11/99</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Adoptar las medidas para proteger la vida e integridad de los señores Digna Ochoa y Plácido y otros miembros del Centro Pro Juárez. - Adoptar sin dilación, las medidas sean necesarias para asegurar que las personas que trabajan o que acuden a las oficinas del Centro Pro puedan ejercer sus funciones o gestiones sin peligro a su vida o integridad personal. - Investigación de los hechos denunciados que dieron origen a las medidas con el fin sancionar a los responsables. - Informar dentro de los 15 días a la Corte IDH sobre las medidas que haya adoptado el Estado mexicano.

3/MEDIDAS CAUTELARES SOLICITADAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

En la Constitución Federal se reconoce el derecho de las víctimas del delito a “solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos”¹⁵.

A fin de garantizar los derechos de las víctimas del delito, en el artículo 102, apartado B, de la Constitución se establece la facultad a la CNDH para conocer, de oficio o a petición de parte, respecto de actos que pudieran constituir una violación a los derechos humanos, cometidas por autoridades de los tres niveles de gobierno. En la Ley de la CNDH se estipula, igualmente, que cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen a ejercer las atribuciones que les correspondan, particularmente en conductas que afecten la integridad física y psicológica de las personas, la Comisión Nacional puede conocer de la queja.

En términos de la Ley de la CNDH y su Reglamento Interno, la Comisión Nacional se encuentra facultada para solicitar la adopción de medidas cautelares ante la inminente amenaza a la seguridad y/o integridad física de un defensor de derechos humanos.

La solicitud formulada por la CNDH debe contener una propuesta de medidas específicas de protección, a fin de que las autoridades responsables brinden una óptima protección y tomen en cuenta las especificidades del caso. Estas medidas serán acordadas con el beneficiario, tomando en consideración los *Elementos Esenciales para la Implementación de Medidas Cautelares* incluidos en esta Guía, que incluyen elementos de temporalidad, fuerzas policiales, telecomunicaciones, atención médica y psicológica, preservación de datos y seguimiento.

La propuesta de medidas específicas de protección debe elaborarse siempre en coordinación con los defensores de derechos humanos (o sus representantes), ya que esto pudiera prevenir que las

Artículo 40.- El Visitador General tendrá la facultad de solicitar en cualquier momento, a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron. Dichas medidas pueden ser de conservación o restitutorias, según requiera la naturaleza del asunto.

LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

¹⁵ De acuerdo con la Constitución Federal, la víctima también tiene derecho a recibir asesoría jurídica; coadyuvar con el Ministerio Público; recibir atención médica y psicológica de urgencia; reparación del daño; resguardo de su identidad y otros datos personales; así como impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos.

medidas resulten inadecuadas o no se cumpla con el objetivo de prevenir la situación de amenaza, hostigamiento o daño irreparable en su perjuicio.

De igual manera, las medidas cautelares deben ser analizadas casuísticamente y solicitarse de manera específica, ya que cada caso es distinto y no existe un modelo estandarizado en que se pueda lograr acoger, de manera integral, las necesidades de protección para los defensores de derechos humanos de modo similar.

Una vez que la autoridad federal o estatal acepte la solicitud de medidas cautelares emitida por la CNDH, tendrá que entrar en contacto con la institución, así como con el beneficiario para acordar la estrategia de instrumentación de las medidas.

Posteriormente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el beneficiario (o su representante) realizarán un seguimiento puntual de la implementación de las medidas solicitadas, a fin de evaluar su efectividad, así como su retiro o extensión.

Las medidas otorgadas por la CNDH tendrán vigencia por un plazo de 30 días, que podrá ser prorrogado por el tiempo que sea necesario, siempre y cuando se manifiesten los motivos que dieron lugar al mismo.¹⁶ La extensión del plazo para sostener las medidas cautelares, como su retiro deberán evaluarse por la CNDH, en conjunto con el beneficiario, a fin de conocer respecto de las circunstancias vigentes en cada caso específico.

¹⁶ Ver fundamento en el artículo 118 del Reglamento Interior de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

4/PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES EN BENEFICIO DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

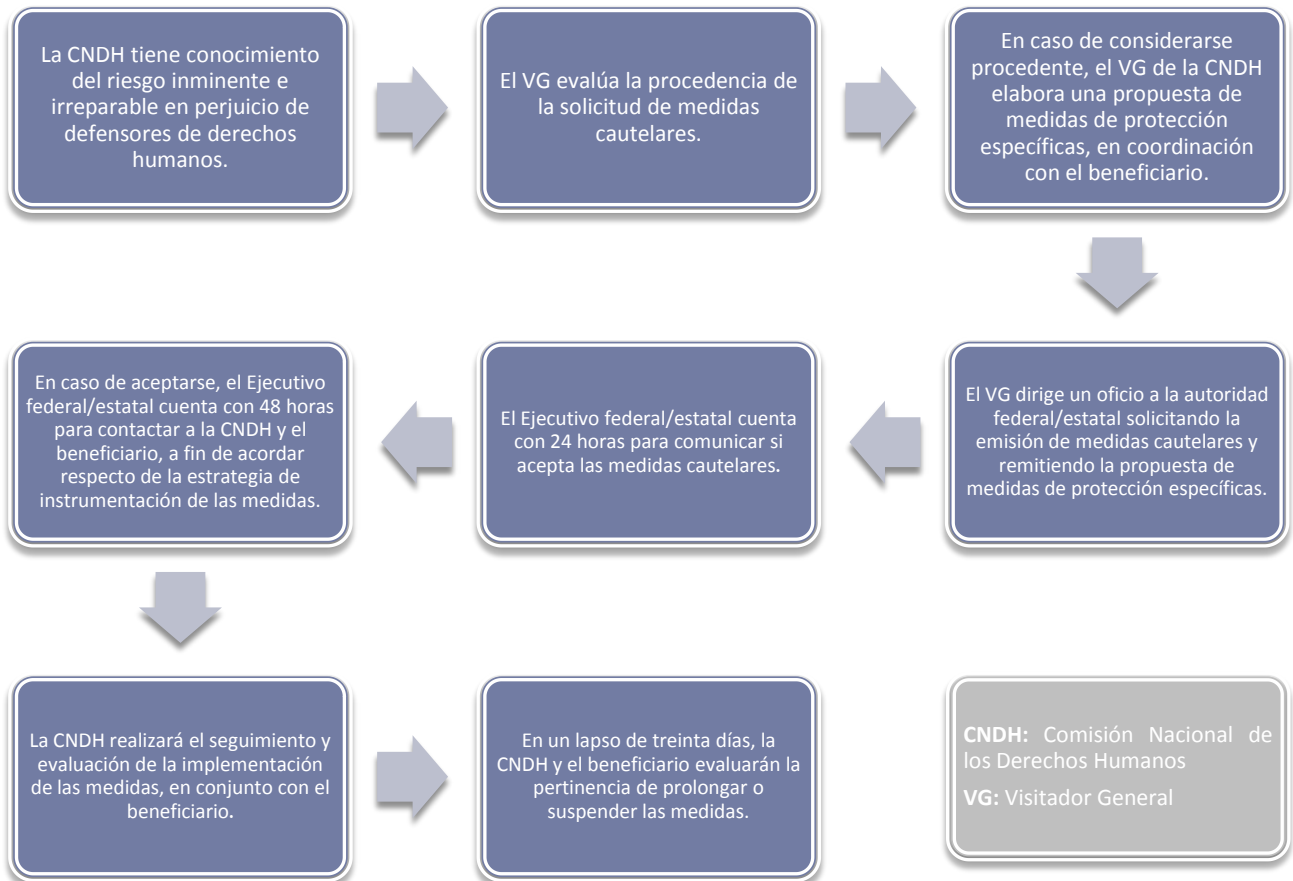
El proceso de solicitud de medidas cautelares se lleva a cabo de conformidad con la Ley y el Reglamento Interior de la CNDH y bajo los principios de inmediatez, concentración y rapidez que rigen sus procedimientos.¹⁷

- a. La **CNDH** conoce de una situación de inminente riesgo en perjuicio de uno o varios defensores de derechos humanos, mediante:
 - I. Medios de comunicación
 - II. Llamada telefónica
 - III. Correo electrónico
 - IV. Escrito de queja
 - V. Personalmente o a través de terceros.
- b. El **Visitador General de la CNDH** analiza la procedencia de la solicitud, atendiendo a las circunstancias específicas del caso.
- c. De considerarse procedente la solicitud, el **Visitador General de la CNDH**, en conjunto con el **beneficiario** (o su representante), elaborará una propuesta de medidas de protección específicas, con base en los *Elementos Esenciales para la Implementación de Medidas Cautelares* incluidos en esta Guía, que se remitirán a la autoridad correspondiente para su instrumentación.
- d. El **Visitador General** emite el oficio de solicitud de medidas cautelares, referido en el artículo 40 de la Ley de la CNDH y los numerales 116, 117 y 118 de su Reglamento Interno.
- e. La **autoridad estatal o federal** cuenta con un plazo de **24 horas** para determinar respecto de la aceptación de las medidas solicitadas.
- f. En un plazo de **48 horas** a partir de la aceptación de las medidas, la **autoridad estatal o federal** deberá entrar en contacto con la **CNDH** y el **beneficiario** para acordar la estrategia de instrumentación de las medidas.
- g. La **CNDH** realizará el seguimiento y evaluación periódica de las medidas cautelares implementadas por la **autoridad estatal o federal**.

¹⁷ Ver artículo 4 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

- h. Después de 30 días, la **CNDH** y el **beneficiario** llevarán a cabo un análisis de riesgo, a fin de determinar respecto del posible levantamiento o extensión de las medidas. Las medidas otorgadas por la CNDH tendrán vigencia por un **plazo de 30 días**, que podrá ser prorrogado por el tiempo que sea necesario.¹⁸

Propuesta de esquema de instauración de medidas cautelares en beneficio de defensores de derechos humanos.



¹⁸ Ver fundamento en el artículo 118 del Reglamento Interior de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

5/ELEMENTOS ESENCIALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES

Al formular la propuesta de medidas cautelares a implementarse por parte de las autoridades estatales o federales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos realizará un análisis de las características de cada situación.

Para tal efecto, se contará con la participación del beneficiario de las medidas cautelares (o su representante), a fin de conocer sus necesidades específicas, ya que esto pudiera prevenir que las medidas resulten inadecuadas o no cumplan con el objetivo de prevenir la situación de amenaza, hostigamiento o daño irreparable en su perjuicio.

La CNDH y el beneficiario diseñarán una propuesta de medidas cautelares con base en los siguientes elementos:

Estudio de Riesgo	Las medidas cautelares se solicitarán después de analizar la existencia de un riesgo <u>extraordinario</u> o <u>extremo</u> , así como las amenazas y vulnerabilidades del caso para determinar si existe la necesidad de protección específica por parte de las autoridades competentes.	
	Criterios de evaluación de riesgo¹⁹	
	Ordinario	Al que están sometidas todas las personas, en igualdad de condiciones, por el hecho de pertenecer a una determinada sociedad. Genera para el Estado la obligación de adoptar medidas generales de seguridad a través de un programa de seguridad pública eficaz.
Extraordinario	Atenta contra el derecho a la seguridad personal de la víctima o testigo y es necesario que el Estado adopte medidas especiales y particulares para evitar que se vulneren sus derechos fundamentales. Este nivel de riesgo se adecua a las siguientes características: <ul style="list-style-type: none"> • Específico e individualizable; • Concreto, fundado en acciones o hechos particulares y manifiestos y no en suposiciones abstractas; • Presente, no remoto ni eventual; • Importante, que amenace con lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos para la persona; • Claro y discernible; • Excepcional en la medida en que no debe ser soportado por la generalidad de los individuos; • Desproporcionado frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo; y • Materialización probable por las circunstancias del caso. 	

¹⁹ Apartado 4.4. Sentencia T-976/04. Corte Constitucional de Colombia.

	Extremo	Es el que, además de extraordinario, es grave, inminente y dirigido contra la vida o la integridad personal. El riesgo extremo es aquel que en cualquier instante puede dejar de ser una amenaza y materializarse en una vulneración de los derechos a la vida o a la integridad personal.
Esquemas de Protección		<p>a. <i>Esquemas individuales.</i> Son mecanismos de protección otorgados a un beneficiario.</p> <p>b. <i>Esquemas colectivos.</i> Son mecanismos de protección otorgados a dos o más beneficiarios.</p> <p>c. <i>Protección de inmuebles.</i> Son mecanismos de protección a los inmuebles propiedad de las organizaciones defensoras de los derechos humanos, donde se encuentre su personal.</p>
Urgencia		La implementación de las medidas debe ser oportuna y expedita.
Temporalidad		Las medidas de protección serán de carácter temporal. Se aplicarán mientras subsistan los factores de riesgo y amenaza en perjuicio del beneficiario y estarán sujetas a revisión y evaluación periódica.
Modalidad		Las medidas cautelares pueden ser de carácter de <i>conservación</i> , lo que significa que las autoridades deberán tomar acciones adecuadas para mantener las cosas en el estado en el que se encuentran, o bien, <i>restitutorias</i> , para lo cual se implementarán acciones encaminadas a regresarlas eficazmente al estado en el cual se encontraban, a fin de salvaguardar los derechos humanos de la persona o grupo en cuestión.
Fuerzas policiales		Es necesario evaluar la pertinencia de establecer medidas de protección por parte de la policía de los tres niveles de gobierno, siempre y cuando esto no se constituya en un riesgo adicional a la situación en concreto. En este sentido, debe considerarse el apoyo de otras corporaciones, ante la desconfianza de las fuerzas policiales locales.
Telecomunicaciones		<p>Es necesario evaluar la pertinencia de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instaurar cámaras y circuitos cerrados, dentro y fuera de las instalaciones de trabajo o domicilio particular de los defensores de derechos humanos por parte de las procuradurías locales o federal.²⁰ • Otorgar un teléfono (radio o celular) activo durante las 24 horas al cual los defensores puedan comunicarse en caso de emergencia. El número debe de cumplir con una función de prevención y denuncia al más alto nivel de responsabilidad para garantizar la toma de decisiones adecuadas y eficaces. • Designar un enlace con capacidad en actuación y toma de decisiones en caso de riesgo.
Enlace y comunicación		El beneficiario de medidas cautelares debe estar siempre en comunicación con las autoridades designadas como enlace, a fin de mantener informados a los responsables de su protección, sobre su ubicación y sus rutas.

²⁰ Corte IDH Asunto Pilar Noriega y otros respecto, Resolución de 06-02-08; párr. 12 “el Estado ha adoptado distintas medidas para proteger a Pilar Noriega García, Bárbara Zamora López y miembros de la familia Ochoa y Plácido, tales como, **custodia personal, instalación de circuito cerrado de TV, custodia en lugares de trabajo, teléfonos de emergencia, servicios de teléfonos celulares.**”

Atención médica y psicológica	Debe considerarse la necesidad de solicitar atención médica y psicológica al beneficiario y familiares para atender síntomas de estrés post-traumático.
Custodia	Es necesario evaluar la necesidad de otorgar custodia provisional de las personas que hayan sido objeto directamente de amenaza o perturbación en el ejercicio de su labor, ya sea por elementos de seguridad pública o bien, por parte de organismos no gubernamentales de atención y acompañamiento a defensores de derechos humanos. ²¹
Protección de la identidad del beneficiario	<p>En caso de requerirse protección al derecho a la vida, integridad, libertad y seguridad de los defensores de derechos humanos, debe considerarse la obligación de mantener en estricta reserva la identidad de los beneficiarios y las medidas implementadas. Los beneficiarios estarán igualmente obligados a proteger la información.</p> <p>En su caso, también puede solicitarse el albergue confidencial en casos de defensores de derechos humanos que consideren necesaria la protección de su identidad y la de su familia o, en su caso, beneficiarse de un programa de protección para víctimas y testigos instaurados por los sistemas de procuración e investigación de los delitos.</p>
Investigación de los hechos	Debe considerarse la urgencia de solicitar apertura de una investigación efectiva de los hechos y del reconocimiento de coadyuvancia por parte del Ministerio Público.

Estos elementos son enunciativos más no limitativos y serán considerados en cada caso, a fin de consolidar una propuesta óptima de protección para las autoridades encargadas de evitar daños de imposible reparación para defensores de derechos humanos. La instrumentación de las medidas será responsabilidad de las autoridades federales y/o estatales correspondientes.

²¹ Algunas organizaciones que trabajan en estas acciones son: Brigadas de Paz Internacional y Front Line for Human Rights, quienes tienen programas de intervención en casos de emergencias líneas de emergencia y manuales con recomendaciones para la protección de defensores de derechos humanos. Ver: <http://www.frontlinedefenders.org/es/emergency> y <http://www.pbi-mexico.org/field-projects/pbi-mexico/>