

CAPÍTULO III. PROTECCIÓN EN SITUACIONES DE RIESGO: MEDIDAS CAUTELARES Y PROVISIONALES

En el presente capítulo se analizan las medidas de protección que ofrece el sistema interamericano para atender las situaciones que colocan en un grave e inminente riesgo los derechos humanos de cualquier persona o la integridad de aquellas que trabajan para la defensa y protección de los derechos fundamentales. En primer lugar, se aborda el procedimiento que se puede activar ante la CIDH y, en segundo lugar, el proceso a seguir ante la Corte Interamericana.

A. MEDIDAS CAUTELARES

De conformidad con el artículo 25 de su Reglamento, la CIDH puede, a iniciativa propia o a petición de parte, solicitar a los Estados que, en **casos urgentes y graves**, adopten medidas cautelares para evitar que se consume un **daño irreparable** a las personas, sus derechos, o bien, al objeto mismo del proceso en conexión con una petición o caso en trámite²⁷⁹. La reciente reforma reglamentaria de 2009 establece expresamente que dicha solicitud es procedente también en forma independiente de cualquier petición o caso pendiente ante la CIDH²⁸⁰.

279 El artículo 25 del Reglamento de la CIDH fue modificado en su totalidad en la última reforma reglamentaria de 2009 incorporando de manera detallada varios supuestos e hipótesis que se venían aplicando en la práctica de dicho organismo.

280 *Cfr.*, inciso 2 del artículo 25 del Reglamento de la CIDH. Esta misma posición fue adoptada por la CIDH en su Informe sobre Defensores/as en las Américas (2006), párr. 238. En aquella ocasión la CIDH señaló “Es de anotar que la norma [antiguo artículo 25] no impone la existencia de una litis pendiente ante la Comisión como requisito para la consideración de solicitudes de medidas cautelares, en atención a las circunstancias en las cuales los peticionarios de la medida requieren la intervención tutelar de la Comisión, con el fin de prevenir la consumación grave e inminente de un daño irreparable. Cuando existe una litis pendiente sobre la alegada violación de un derecho consagrado en los instrumentos del sistema, la Comisión puede ejercer la función cautelar con el fin de preservar situaciones que, de ser alteradas, podrían tornar abstracta su intervención en la determinación de la responsabilidad internacional de los Estados. [].

Las medidas cautelares que dicte la Comisión en cualquiera de los casos anteriormente referidos podrán ser de naturaleza colectiva, cuando el fin sea prevenir un daño irreparable a los derechos de las personas debido al vínculo que mantengan con una organización, grupo o comunidad de personas determinadas o determinables²⁸¹.

Las medidas cautelares dispuestas por la Comisión son aplicables tanto a los Estados Partes de la Convención Americana como a aquellos que no la han ratificado pero que son miembros de la OEA. Dicho compromiso surgió de manera implícita para los Estados al crear la propia Comisión y encomendarle, a través de su Estatuto y de la Carta de la OEA, la promoción y protección de los derechos humanos en la región²⁸²; así como del compromiso de cumplir de buena fe con las obligaciones contraídas a nivel internacional en virtud de la Convención Americana y la Carta de la OEA²⁸³.

Este mecanismo es de carácter expedited y se activa en situaciones de extrema gravedad y urgencia. El mismo consiste en la adopción de acciones inmediatas para salvaguardar el ejercicio o disfrute de los derechos que se encuentran amenazados (función tutelar); así como para preservar el objeto o situación jurídica de un caso que está siendo analizado por la propia Comisión (función cautelar), evitando de esta manera daños irreparables a las personas. Es necesario resaltar que el otorgamiento de dichas medidas y su adopción por parte del Estado no prejuzgan sobre la violación de los derechos protegidos en los instrumentos interamericanos²⁸⁴.

281 Cfr., inciso 3 del artículo 25 del Reglamento de la CIDH.

282 Cfr., CIDH, *Juan Raúl Garza vs. Estados Unidos de América*, Caso 12.243, Informe N° 52/01, 4 de abril de 2001, párr. I I7, citado en CIDH, Informe sobre Defensores/as en las Américas, párr. 239.

283 Cfr., CIDH, Informe sobre Defensores/as en las Américas, párrs. 240 y 241.

284 Esta referencia que fue desarrollada en la jurisprudencia de los órganos del Sistema Interamericano se hace explícita en el inciso 9 del nuevo artículo 25 del Reglamento de la CIDH.

Por otra parte, debido a que se trata de un procedimiento de acción urgente, no rigen los requisitos establecidos en los artículos 46 y 47 de la Convención para la presentación de una petición. En efecto, lo que caracteriza a las medidas cautelares es la urgencia de su adopción a fin de evitar la consumación de daños irreparables a los derechos de las personas o al objeto del proceso interamericano. Por esta razón, no deberían exigirse requisitos que puedan aumentar el riesgo de daño. De hecho, la Corte ha considerado que un recurso interno puede tornarse ineficaz si “*resulta peligroso para los interesados intentarlo*”²⁸⁵. En ese sentido, no puede requerirse que la persona que está atravesando una situación de peligro para su vida, integridad personal, libertad de expresión u otro derecho fundamental, por ejemplo, agote los recursos internos, requisito que sí es exigido cuando se trata de la presentación de una denuncia o petición ante la Comisión.

Sin embargo, la reforma reglamentaria que entró en vigor el 31 de diciembre de 2009 establece cargas adicionales a los solicitantes lo cual relativiza la eficacia de este mecanismo de protección. En este sentido, el artículo 25(4)(a) prevé que la CIDH tenga en cuenta si los solicitantes han denunciado la situación de riesgo ante las autoridades pertinentes o los motivos por los que no lo han hecho. Es necesario que la CIDH considere que en determinadas circunstancias, como en los casos de amenazas que provienen de los propios cuerpos de seguridad o de la administración de justicia, ante los cuales se debería interponer la denuncia, los solicitantes pueden estar impedidos de hacerlo. Asimismo, en situaciones de hostigamiento conocidas por las autoridades, el Estado debería investigar las violaciones de oficio, sin esperar la denuncia por parte de las personas amenazadas. Finalmente, es preciso considerar que hay situaciones de impunidad generalizada en que la ineficacia de las denuncias constituye un patrón que la CIDH debe tomar en cuenta.

Por su parte el literal (c) del referido inciso 4 señala que cuando un tercero solicite medida cautelar para una persona en riesgo deberá comprobar la “*expresa conformidad de los potenciales beneficiarios*”, salvo cuando la ausencia de dicho consentimiento se encuentre justificada. En esta misma línea la reforma reglamentaria señala en su inciso 5 que “*antes de solicitar medidas cautelares, la Comisión requerirá al Estado involucrado información relevante, a menos que la*

285 Cfr., Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988, *op. cit.*, párr. 66. Ver también, caso Fairén Garbi y Solís Corrales, Sentencia de 15 de marzo de 1989, Serie C N°6, párr. 91; y caso Godínez Cruz, Sentencia de 20 de enero de 1989, Serie C N°5, párr. 69.

*urgencia de la situación justifique el otorgamiento de las medidas*²⁸⁶. La aplicación automática de estos requisitos por parte de la CIDH hace menos efectivas las medidas, al hacer más lento el procedimiento de su otorgamiento, aumentando en ocasiones el riesgo contra el/la solicitante. De hecho, en algunos casos los hostigamientos se han consumado durante el periodo de solicitud de información al Estado. Por ello, en este último supuesto es necesario que la CIDH considere el contexto, los patrones de violaciones de derechos, la repetición de las amenazas en casos de afectación a la integridad personal, la investigación por parte del Estado respecto a las denuncias realizadas en casos similares, así como el grado de cumplimiento del Estado respecto a las medidas cautelares en general, al momento de evaluar la necesidad de solicitar información del Estado antes del otorgamiento de medidas.

Respecto a la provisión del artículo 25 (8) que indica que el incumplimiento por parte de los beneficiarios o sus representantes de los requerimientos de información de la CIDH podrá resultar en el levantamiento de las medidas, la misma también debería aplicarse con cautela. Sobre este punto es necesario considerar que pueden existir situaciones en que los beneficiarios e incluso sus representantes no estén en posición de responder; por la propia situación de riesgo que implique, por ejemplo tener que exiliarse o desplazarse, por estar temporalmente incomunicados, entre otros.

Con el fin de evitar que el seguimiento de las medidas concedidas se vuelva un trámite burocrático de simple traspaso de información por escrito entre el Estado y los/las beneficiarios/as, es necesario, además de mantener en todo momento informada a la Comisión, tratar en la medida de lo posible de activar el ejercicio de sus otras competencias, como las visitas a país, la tramitación de casos, la concesión de audiencias o reuniones de trabajo, entre otros.

A manera de recapitulación, del texto del artículo 25 del Reglamento de la CIDH se deduce que los requisitos para solicitar una medida cautelar son la existencia de situaciones:

- de gravedad;
- de urgencia; y
- que puedan derivar en un daño irreparable para los derechos fundamentales de una persona o colectivo de personas.

²⁸⁶ Cfr. artículo 25 inciso 5 del Reglamento de la CIDH.

En su *Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas* de 2006, la Comisión analizó estos requisitos²⁸⁷, enfocándose en las medidas de protección a los derechos a la vida e integridad física, categoría más común dentro de las solicitudes de protección recibidas por la Comisión.

En relación con la “**gravedad**” de la situación individual o colectiva denunciada, la CIDH señaló que se debe tomar en cuenta:

- a. “el tenor de las amenazas recibidas (mensajes orales, escritos, simbólicos, entre otros) y su materialización contra uno o más miembros de un grupo de personas”;
- b. “los antecedentes de actos de agresión contra personas similarmente situadas”;
- c. “los actos de agresión directa que se hubieren perpetrado contra el posible beneficiario”;
- d. “el incremento en las amenazas que demuestra la necesidad de actuar en forma preventiva”; y
- e. “elementos tales como apología e incitación a la violencia contra una persona o grupo de personas”.

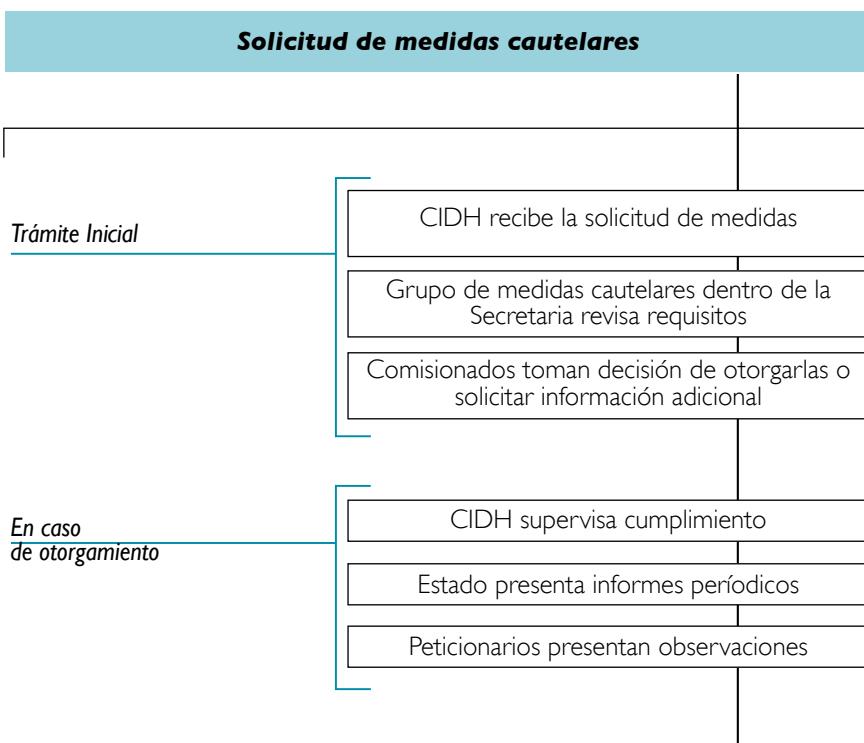
En cuanto a la “**urgencia**”, la Comisión entiende que ésta se presenta cuando se dan las siguientes situaciones:

- a. “la existencia de ciclos de amenazas y agresiones que demuestran la necesidad de actuar en forma inmediata”;
- b. “la continuidad y proximidad temporal de las amenazas”; y
- c. “la existencia de un ultimátum creíble mediante el cual -por ejemplo- se le indique al posible beneficiario que debe abandonar la región donde habita o será víctima de violaciones. Los bienes amenazados en esta categoría -vida e integridad personal- sin duda constituyen el extremo de irreparabilidad de las consecuencias que el otorgamiento de medidas cautelares busca evitar”.

En definitiva, se debe tratar entonces de una situación en que las amenazas u hostigamientos sean inmediatos o inminentes, que estén dirigidos contra derechos fundamentales y que se puedan evaluar como reales o ciertos de acuerdo con la información disponible.

287 Cfr., CIDH, Informe sobre la situación de las defensoras/as en las Américas, *op. cit.*, párr. 244.

En el siguiente cuadro se ilustra el procedimiento de medidas cautelares ante la Comisión Interamericana.



Es importante resaltar que, ante la solicitud de adopción de medidas cautelares, es de vital importancia el seguimiento por parte de los/as solicitantes o de las organizaciones no gubernamentales, tanto de las acciones de la Comisión como de las medidas que adopten los Estados y el desarrollo de la situación, a fin de mantener actualizada a la CIDH.

En este sentido, la CIDH dará seguimiento a las medidas cautelares otorgadas y evaluará con periodicidad la pertinencia de mantenerlas vigentes. Para ello podrá, en cualquier momento, requerir a las partes interesadas información relevante en relación con el otorgamiento, la observancia y vigencia de dichas medidas. La no remisión de la información requerida por la Comisión podrá ser considerada como causal para dejar sin efecto las medidas cautelares que hayan sido dictadas.

Los Estados, por su parte, pueden presentar, en cualquier momento, una petición fundada a la CIDH para dejar sin efectos las medidas cautelares que haya dictado, sin que ello implique la suspensión de su vigencia. Antes de tomar una decisión al respecto, la Comisión solicitará observaciones a los/as beneficiarios/as de las medidas o a sus representantes sobre dicha petición.

Por otra parte, considerando la función tutelar que le atribuye la Convención Americana a la CIDH respecto de los derechos humanos protegidos en ella y teniendo en cuenta que esta última está facultada para solicitar la adopción de toda medida que esté destinada a prevenir un daño irreparable, es conveniente que el/la solicitante le indique a la Comisión las medidas específicas que considera conducentes para la efectiva protección de sus derechos. De acuerdo a esto, podemos clasificar las medidas que pueden ser solicitadas en dos categorías:

- las que buscan proteger a la víctima a través de la implementación de medidas de seguridad; y
- las que buscan proteger a la víctima a través de la eliminación del origen de la amenaza.

Por lo demás, cabe observar que si bien en casos de riesgo para la vida e integridad la seguridad de una víctima se puede lograr con la adopción de medidas físicas de protección (como escoltas, carros blindados, teléfonos celulares, chalecos antibalas, traslados temporales, cambio de residencia, vigilancia de la residencia y del lugar de trabajo), la tutela no se logra con la sola implementación de estas medidas. Adicionalmente, es crucial que se investigue y se castigue a los responsables de los actos de intimidación y agresión contra la víctima²⁸⁸. A su vez, es importante que al mismo tiempo el Estado inicie y dé impulso a una investigación seria y exhaustiva de los hechos, así como la sanción de los responsables. Esto en virtud de que la situación de riesgo para los beneficiarios de las medidas cautelares persistirá en tanto el Estado no investigue seriamente los hechos.

Finalmente, es necesario tener en cuenta que la ejecución de las medidas cautelares siempre debe darse en consenso y con la coordinación directa de la persona afectada o de un familiar o persona de su confianza.

288 Cfr., CIDH, Informe sobre la situación de las defensoras/es en las Américas, op. cit., párr. 202. Ver en <http://www.cidh.org/countryrep/Defensores/defensoresindice.htm>.

I. INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN NECESARIA PARA RESPALDAR UNA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

Para solicitar medidas cautelares no es necesario cumplir con los requisitos de admisibilidad de una petición, sino que basta con que se demuestre mediante hechos verosímiles la existencia de una situación grave o de urgencia que implique peligro inminente de que se produzcan daños irreparables a los derechos humanos de las personas de que se trate²⁸⁹. Los argumentos del solicitante deben dirigirse a evidenciar aquellos hechos que son ilustrativos de la situación de urgencia, gravedad y peligro en que se encuentra la persona.

A fin de sustentar una solicitud de medidas cautelares habrá que recopilar información sobre los siguientes aspectos:

i) *Datos generales de las personas o comunidad destinatarias de las medidas:*

- nombre completo y datos de ubicación de la persona o personas cuyos derechos se encuentran en peligro inminente de ser violados o individualización de personas o grupos pertenecientes a una categoría de individuos en estado de riesgo;
- explicación clara del medio en el que habita o se mueve la persona o personas cuyos derechos humanos están en peligro de ser violados. Es decir, indicación de posibles razones que explican la situación de gravedad y urgencia;
- información sobre la situación actual de la persona cuyos derechos se encuentran en peligro, que indique cuál es su estado de salud, si está o no en libertad, si continúa realizando sus actividades normales, entre otros; y
- mención de si el solicitante desea que su identidad sea mantenida en reserva frente al Estado²⁹⁰, cuando se trate de personas distintas a aquella en cuyo favor se hayan solicitado las medidas cautelares. Igualmente, si se requiere confidencialidad con relación al nombre de la víctima.

ii) *Relación de los hechos que motivan las medidas cautelares:*

- el contexto en que ocurrieron los hechos. En este sentido, al analizar la información enviada, la CIDH tiene en cuenta, entre otros, los siguientes

289 Cfr., artículo 25 del Reglamento de la CIDH.

290 Requisito para la consideración de peticiones (denuncia o queja) conforme al artículo 28.b del Reglamento de la Comisión. Confróntese con el artículo 75 del Reglamento de la Comisión.

elementos de contexto: “la existencia de un conflicto armado, la vigencia de un estado de emergencia, los grados de eficacia e impunidad en el funcionamiento del sistema judicial, los indicios de discriminación contra grupos vulnerables y los controles ejercidos por el Poder Ejecutivo sobre los demás poderes del Estado”²⁹¹. Por lo tanto, es importante señalar estos y otros elementos de contexto que se consideren relevantes para enmarcar los hechos denunciados;

- una relación clara y detallada de los hechos, narrados en orden cronológico. Esta relación debe evidenciar la existencia de una situación grave y urgente que implique peligro inminente de que se violen los derechos humanos de una o varias personas; y
- las circunstancias de modo, tiempo y lugar de cada una de las amenazas, atentados, actos de hostigamiento o intimidación sufridos, detallando si se conoce el contenido, autor, forma, frecuencia, hora y fecha de cada acto. Es importante señalar además la cronología y proximidad en el tiempo de los hechos denunciados.

iii) Instancias internas a las que se ha acudido y la respuesta recibida:

Si bien para solicitar medidas cautelares no es necesario agotar los recursos internos, cuando esto no acreciente el riesgo, es importante informar a las autoridades del país sobre los hechos antes de solicitar dichas medidas. En caso de que no se hayan denunciado los hechos, habrá que explicar los motivos. Toda vez que el registro de estas acciones constituye un medio probatorio idóneo de lo narrado, en la medida de lo posible deben incluirse:

- copias de las denuncias, quejas, recursos o acciones legales que se hayan presentado con motivo de esos actos, ya sea ante las autoridades nacionales (policiales o judiciales), ante comisiones de derechos humanos, defensorías del pueblo, misiones de verificación de la ONU u otras entidades locales encargadas de investigar o monitorear violaciones a los derechos humanos;
- las acciones o medidas concretas tomadas por las autoridades nacionales en respuesta a las denuncias, quejas o recursos presentados, con el fin de evitar que se violen los derechos humanos de la persona de que se trate. Es importante mencionar si se ha iniciado una investigación seria de los hechos denunciados o si las autoridades han demostrado voluntad de sancionar a los responsables; e

²⁹¹ Cfr., CIDH, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, op. cit., párr. 245.

- indicación de si se ha acudido o no a instancias internacionales, señalando cuáles han sido los resultados obtenidos.

iv) *Mención de los derechos que estarían en peligro grave e inminente. Estos derechos deben referirse a los tutelados por cualquiera de los instrumentos interamericanos.*

v) *Valoración objetiva del riesgo existente para la persona para quien se solicitan medidas cautelares. Esto es fundamental, en tanto que, del análisis que se haga de este apartado, la Comisión valorará la pertinencia de otorgar las medidas cautelares.*

vi) *En el caso de existir detalle de las medidas de protección de las cuales ya sean beneficiarias las personas a favor de quienes se realiza la solicitud y la efectividad de las mismas.*

vii) *Indicación de los mecanismos que se sugieren para implementar las medidas cautelares. En casos de protección a la vida e integridad física, el señalamiento de los mecanismos específicos que el solicitante y la persona cuyos derechos se encuentran en peligro consideren que le proporcionarían seguridad o que eliminarían la situación de riesgo grave y urgente, entre otras:*

- vigilancia perimetral del domicilio y del lugar de trabajo, a cargo de oficiales policiales o de otros agentes de seguridad;
- escoltas;
- instalación de sistemas de alarma;
- intermediación de una persona o agencia estatal determinada durante la implementación o ejecución de las medidas;
- carros blindados;
- teléfonos celulares;
- chalecos antibalas; y
- traslados temporales o cambio de residencia.

Así, el petitorio incluido en la solicitud de medidas cautelares dirigido a la Comisión puede abarcar, en casos de amenaza a la vida e integridad física, entre otras, las siguientes medidas de protección:

- la adopción inmediata por parte del Estado de las medidas necesarias (detallar en el caso concreto) para proteger la vida y la integridad física del/la señor/a (X);

- la consulta a las personas destinatarias de la protección, previamente a la implementación de las medidas; y
- el inicio e impulso de investigaciones serias y exhaustivas con el fin de aclarar los hechos y sancionar a los responsables.

B. MEDIDAS PROVISIONALES

En estrecha relación con la adopción de medidas cautelares previstas en el Reglamento de la CIDH, el artículo 63, apartado 2 de la Convención, contempla la posibilidad de que, en casos de extrema gravedad y urgencia en los que las medidas cautelares no sean eficaces o sean insuficientes, la Comisión solicite a la Corte Interamericana la adopción de medidas provisionales. Esta solicitud requiere una condición adicional: la aceptación de la jurisdicción de la Corte por parte del Estado respectivo.

El artículo 63, apartado 2 de la Convención Americana dispone:

“[e]n casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión”.

En el mismo sentido, el artículo 76.I del Reglamento de la Comisión establece:

[I]a Comisión podrá solicitar a la Corte la adopción de medidas provisionales en casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario para evitar un daño irreparable a las personas, en un asunto no sometido aún a consideración de la Corte.

La reforma al Reglamento de la Corte Interamericana, que entró en vigencia el 1 de enero de 2004²⁹², abrió la posibilidad para que las medidas provisionales puedan ser solicitadas directamente a la Corte por las víctimas, sus familiares o representantes, cuando dichas medidas estén relacionadas con casos que ya se encuentran bajo el conocimiento de la Corte. Previo a esta reforma, la solicitud de adopción de medidas provisionales debía ser hecha en todos los casos por la Comisión.

Cuando las medidas provisionales no guarden relación con un caso bajo el conocimiento de la Corte, la persona que se encuentra en la situación de gravedad o urgencia no puede solicitar directamente a la Corte la adopción de medidas provisionales.

292 Cf., artículo 27.3 del Reglamento de la Corte IDH.

Como se deduce del texto del artículo 63.2 de la Convención y del artículo 76.I del Reglamento de la Comisión, es ésta la que debe realizar dicha solicitud a la Corte.

En ambos casos, es conveniente explicar por qué las medidas cautelares han sido insuficientes. Conviene igualmente señalar concretamente cuáles son las medidas específicas que la Corte debe adoptar y requerir que se asegure a los/as solicitantes la información correspondiente sobre el trámite de las medidas, tanto en la instancia internacional como al interior del Estado.

Por lo demás, la Corte puede solicitar *motu proprio* a un Estado determinado que adopte medidas provisionales en los casos que está analizando²⁹³.

En la reforma reglamentaria que entró en vigor el 1 de enero de 2010, la Corte especificó en su Reglamento la forma en la que llevará a cabo la supervisión de las medidas otorgadas, es decir, a través de la presentación de informes estatales y las correspondientes observaciones a dichos informes por parte de los/as beneficiarios/as y la CIDH²⁹⁴. En las circunstancias que estime pertinente, el Tribunal podrá solicitar “de otras fuentes de información datos relevantes” e incluso “requerir los peritajes e informes que considere oportunos”²⁹⁵.

Finalmente, es importante señalar que la solicitud y la obtención de las medidas cautelares o provisionales no impide a los/las solicitantes o a las víctimas presentar, en cualquier momento, una denuncia ante la Comisión Interamericana.

Requisitos de las Medidas Provisionales

La Corte, de oficio o a solicitud de las víctimas, sus familiares o sus representantes, en los asuntos que esté conociendo, o a solicitud de la Comisión, en los casos que no estén sometidos a su conocimiento, podrá ordenar medidas provisionales:

- en casos de extrema gravedad y urgencia
- cuando sea necesario para evitar un daño irreparable a las personas

293 Cfí., artículos 63.2 de la CADH y 27.I del Reglamento de la Corte.

294 Cfí., artículo 27 inciso 7 del Reglamento de la Corte.

295 Cfí., artículo 27 inciso 8 del Reglamento de la Corte.