
COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
RESOLUCIÓN 1/2018¹

Medida Cautelar No. 685-16
Lucila Bettina Cruz y su núcleo familiar respecto de México
4 de enero de 2018

I. INTRODUCCIÓN

1. El 29 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 presentada por Ricardo A. Lagunes Gasca y Alejandra Gonza² (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 la señora Lucila Bettina Cruz y su núcleo familiar³, así como la vida, integridad territorial e identidad cultural de 1165 miembros del pueblo indígena zapoteca de la región del Istmo de Tehuantepec en Juchitan de Zaragoza, quienes forman parte del colectivo Articulación de Pueblos Originarios del Istmo Oaxaqueño (APOYO) (en adelante “los propuestos beneficiarios”). Según la solicitud, se encontrarían en una situación de riesgo, entre otros, por acciones de defensa de los derechos de los pueblos indígenas en la región frente al denominado proyecto “Eólica del Sur”.

2. Los solicitantes aportaron información adicional el 7 de noviembre de 2016. La Comisión solicitó información adicional a los solicitantes, quienes solicitaron prórroga el 15 de febrero de 2017 y respondieron el 8 de mayo de 2017. La CIDH solicitó información al Estado y a los solicitantes el 12 de setiembre de 2017. Los solicitantes respondieron el 17 y 18 de octubre de 2017, y el Estado el 3 y 8 de noviembre de 2017.

3. Tras analizar los alegatos de hecho y de derecho de las partes, la Comisión considera que la señora Lucila Bettina Cruz y su núcleo familiar 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 solicitó al Estado de México que: a) adopte las medidas necesarias para preservar la vida y la integridad personal de la señora Lucila Bettina Cruz y su núcleo familiar; b) adopte las medidas necesarias para asegurar que la señora Lucila Bettina Cruz pueda desarrollar sus actividades como defensora de derechos humanos sin ser objeto de amenazas, hostigamientos y actos de violencia en el ejercicio de sus funciones; c) concierte las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes; e d) informe sobre las acciones adoptadas para asegurar la idoneidad y efectividad de las medidas de protección adoptadas, así como para investigar los hechos alegados que dieron lugar a la adopción de la presente medida cautelar a fin de así evitar su repetición.

II. RESUMEN DE HECHOS Y ARGUMENTOS APORTADOS POR LAS PARTES

A. Información aportada por los solicitantes

4. Según los solicitantes, la señora Lucila Bettina Cruz pertenece a la comunidad indígena zapoteca de Juchitán en el Estado de Oaxaca y ocupa el cargo de coordinadora de APOYO y de la

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

² Mediante comunicación del 7 de noviembre de 2016, se designó como co-solicitante a Alejandra Gonza con el apoyo de estudiantes de la escuela de derecho de la Clínica Internacional de Derechos Humanos de la Universidad de Washington.

³ Según la solicitud, el núcleo familiar de Bettina Cruz abarcaría su esposo Rodrigo Flores Peñaloza, quien es profesor e integrante de la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, y sus hijas Abril Flores Cruz y Rosa Marina Flores Cruz.

“Asamblea de los Pueblos Indígenas del Istmo de Tehuantepec en Defensa de la Tierra y del Territorio” (APIITDTT). Ella sería una reconocida defensora de los territorios indígenas, y lidera la oposición por medios pacíficos y legales de los avances de los proyectos de energía eólica.

5. Los solicitantes indicaron que Oaxaca se encuentra entre los tres primeros lugares en números de homicidios de personas defensoras; y Juchitán presenta una situación de conflictividad elevada. Resaltaron que en Oaxaca existen alrededor de 21 parques eólicos en funcionamiento, cuya instalación ha ocasionado despojo de tierras, alteración de las formas de subsistencia, costumbres y creencias de las comunidades indígenas desde los años 90. Según los solicitantes, en enero de 2015, el Estado entregó un permiso a la empresa “Eólica del Sur” para un proyecto eólico sin la debida consulta previa, libre e informada. Este proyecto afectaría a la comunidad indígena zapoteca de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca en el Istmo de Tehuantepec.

6. Los solicitantes señalaron que la situación de riesgo de la señora Bettina Cruz se enmarcaría dentro de las acciones que ha interpuesto en contra de la implementación de dicho proyecto desde el año 2015⁴. Según los solicitantes, de realizarse el proyecto se generarán daños irreparables a los derechos a la vida e integridad de las comunidades indígenas afectadas, tanto en sus modos ancestrales de supervivencia como para cumplir sus ritos sagrados.

7. Los solicitantes indicaron que desde el año 2013 la señora Bettina Cruz fue calificada a nivel interno con “riesgo extraordinario”. En un contexto de desprestigio y difamación a sus labores, la señora Bettina Cruz tendría especial preocupación por el uso de sicarios como “mecanismo de amedrentamiento”. Particularmente, refirió especial temor frente a una persona que estaría “ligado al ayuntamiento de Juchitán y a Eólica del Sur” y que habría estado involucrado en “muchas muertes que han ocurrido en Juchitán”⁵.

8. Los solicitantes indicaron que, en 2016, se dictó una sentencia absolutoria de un policía que habría agredido en el 2011 a la propuesta beneficiaria, poniéndole un arma de fuego en la cabeza. Si bien la propuesta beneficiaria inicialmente cuestionó dicha decisión, tendría temor de continuar denunciando en vista de que dicha situación la pondría en mayor de peligro. Según los solicitantes, la propuesta beneficiaria “teme por su vida con esta persona [el policía] en libertad”.

9. Los solicitantes indicaron que el 10 de febrero de 2017 el esposo de Bettina Cruz y otros compañeros “fueron asaltados afuera de su centro de trabajo por hombres armados”. El 24 de febrero de 2017 otro hombre armado habría llegado a la escuela donde trabaja su esposo “preguntando donde se encontraba el profe Peñalosa [refiriéndose a su esposo]”. Según los solicitantes, “la escuela tuvo que cerrar las puertas con candado para proteger a los alumnos”. El 19 de abril de 2017, una estación de radio local habría indicado falsamente que el esposo de la propuesta beneficiaria “estaría recibiendo dinero de las empresas con los que manda a pasear a Europa a su esposa”. El 20 de abril de 2017 la señora Cruz habría “detect[ado] la presencia de un hombre que estaba averiguando cómo llegar a la oficina de la Asamblea de Pueblos Indígenas del Istmo”. Este señor habría estado hablando por teléfono y dando detalles del lugar. El 25 de abril de 2017, el esposo de la señora Cruz habría encontrado una nota amenazante en el parabrisas de su auto que decía “ya sabemos dónde estás es/ti[sic]”.

10. Los solicitantes indicaron que la propuesta beneficiaria “vive prácticamente escondida, trata de no desarrollar hábitos predecibles, ha dejado de salir a caminar y participar en las fiestas y

⁴ Así, indicaron que en 2015, tras la interposición de un amparo por la señora Cruz, se concedió “la suspensión provisional de la construcción y operación del megaproyecto de Energía Eólica del Sur, en favor de los derechos de los indígenas juchitecos”. Sin embargo, después la empresa habría interpuesto recursos revisión a las decisiones y, en agosto de 2016, un Tribunal de Oaxaca habría revocado la suspensión. Actualmente estaría pendiente una solicitud de “atracción del caso” ante la Suprema Corte de Justicia.

⁵ Según los medios de comunicación a los que se refieren los solicitantes, dicha persona habría sido vinculada con varios delitos incluyendo narcomenudeo, asaltos, invasiones y ejecuciones.

rituales”. Viviría con un “temor fundado de sufrir daños a su vida e integridad personal a su familia”, y habría recibido amenazas de muerte orales y por teléfono, siendo hostigada por personas desconocidas afuera de su casa, en auto o siguiéndole a los lugares donde realiza sus labores (sin precisar fechas). Asimismo, los solicitantes indicaron que su situación de riesgo se agudizó tras el asesinato de Alberto Toledo Villalobos el 8 de abril de 2017, unos de los coordinadores de la APIITDTT de la cual la señora Cruz también es coordinadora. Para los solicitantes, “es evidente que los presuntos agresores conocen el lugar de la residencia de Bettina, el lugar donde trabaja su esposo, y sus actividades usuales”. Frente al riesgo denunciado, los solicitantes han indicado que las medidas adoptadas por el mecanismo de protección interno no serían “integrales y sistemáticas”⁶.

11. En sus últimas comunicaciones de fechas 17 y 18 de octubre de 2017, según los solicitantes, el riesgo seguiría latente con la repetición de incidentes de seguridad, su impunidad y el temor de ser víctima de sicariato. En particular, el riesgo habría aumentado por dos factores: las acciones legales para acceder a información sobre el desarrollo eólico y la mayor vulnerabilidad tras el sismo que tuvo su epicentro en Juchitán que habría dejado a la señora Bettina Cruz viviendo en un campamento-albergue, donde se encontraría a la intemperie. Además, el sistema de radio de comunicación entre las comunidades estaría destruido y se habrían perdido documentos y cuadernos en donde llevaba recuento de los últimos incidentes de seguridad, copias de expedientes, etc. Como resultado del terremoto habrían quedado bajo los escombros y el agua las anotaciones sobre los incidentes de seguridad ocurridos en contra de ella y la organización. Una de las notas que se habría logrado recuperar indicaría que el 24 de agosto de 2017 una camioneta pasó lentamente filmando la casa de la propuesta beneficiaria.

12. Los solicitantes informaron que desde abril de 2017 habrían informado al Mecanismo de Protección interno sobre amenazas, hostigamientos y violencia reciente, incluidos algunos con armas de fuego sufridos por el esposo de la propuesta beneficiaria en su lugar de trabajo así como el asesinato de uno de los líderes de la Asamblea. Según los solicitantes, requirieron diversas modificaciones al esquema de protección.

13. En agosto de 2017 la señora Bettina Cruz se habría reunido con autoridades de Oaxaca debido a la supuesta ineficacia de las medidas de protección. En dicha reunión, los solicitantes habrían indicado que: (i) los rondines que debían darse en la escuela de su esposo no se realizan porque el personal está de “vacaciones”. Durante el mes de julio de 2017 no se hicieron los recorridos de seguridad porque el agente “no estuvo en esas fechas”. Frente ello, no habría respuesta gubernamental; (ii) las cámaras de seguridad no funcionarían bien y generarían gastos adicionales a la propuesta beneficiaria; (iii) las reuniones no se realizarían con altas autoridades ya que el Gobernador por “cuestiones de agenda” ha indicado que no recibiría a la señora Cruz y su colectivo. La reunión de seguimiento de los acuerdos obtenidos en agosto se habría suspendido. En octubre de 2017, el Mecanismo no habría convocado formalmente a los representantes a una nueva reunión y no se tendría conocimiento que se requiriera a la Junta de Gobierno el cambio medidas ni que se hubiera tratado el asunto. Tampoco, se tendría conocimiento de alguna nueva evaluación del riesgo por parte del Mecanismo tras el vencimiento del plazo del plan de protección vigente.

⁶ Según los solicitantes, los cuestionamientos en base al plan vigente consistirían, entre otros: (1) Notificar al Gobierno del Estado de Oaxaca y autoridades municipales de Juchitán que la Asamblea se encuentra incorporada al mecanismo, exhortándose a que tomen medidas que garanticen su seguridad, lo que termina siendo un “simple cruce de cartas”; (2) Que la Unidad para la Defensa de Derechos Humanos realice reuniones con el Gobierno del Estado de Oaxaca y las autoridades municipales de Juchitán para que garantice seguridad; (3) continuidad de arrendamiento de telefonía celular y botón de pánico, las cuales funcionarían mal y en dos veces que se activó no funcionó; (4) sistema de radios, el cual solicitan que esté fuera de la frecuencia de la agencia municipal; (5) número de contactos de emergencia; y (6) rondines bitacorados, los cuales no serían efectivos y Bettina no quiere contar con guardias, debido a que se transforman a veces en amenaza y otras veces en una carga económica adicional, debido a que no les pagan comidas y transporte. Los agentes policiales nunca podrían acompañarla a las zonas donde ella necesita desplazarse, prefiriendo diseñar acompañamiento por gente de confianza. También, las cámaras instaladas en el domicilio incrementaron el costo de consumo energético para Bettina.

B. Respuesta del Estado

14. El Estado requirió a la Comisión que desestime la solicitud de medidas cautelares toda vez que no se actualizan los requisitos del art. 25 del Reglamento de la CIDH; no existe una debida representación de los propuestos beneficiarios; iría en contra del principio de complementariedad; y las acciones estatales adoptadas para la protección de los propuestos beneficiarios son eficaces. Particularmente, el Estado consideró que la consulta para la implementación del proyecto eólico se realizó de manera previa, informada, de buena fe, contemplando una evaluación de impacto ambiental, de manera adecuada y accesible de tal forma que un otorgamiento de medidas cautelares impactaría en el fondo del presente caso.

15. El Estado informó sobre el marco normativo del derecho a la consulta, específicamente aquella sobre proyectos de infraestructura y/o desarrollo. Según el Estado, ello ha implicado retos importantes abordados y atendidos durante el proceso de consulta con la comunidad indígena zapoteca de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca con motivo del proyecto “Eólica del Sur”. Este proyecto formaría parte de una serie de metas y compromisos nacionales e internacionales, como el Acuerdo de Paris, generando también beneficios económicos en la región.

16. El Estado presentó diversa información en relación con la población de Juchitán, incluyendo información sobre las fases que habría seguido durante el procedimiento de la consulta que habría realizado en relación con el proyecto⁷, información sobre un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), y la supuesta participación de las comunidades indígenas.

17. En lo que se refiere a los procesos judiciales, el Estado informó que el juicio de amparo 454/2015 se tramitó ante el Juzgado Séptimo de Distrito en Oaxaca con sede Salina Cruz por “omisión e inobservancia de una consulta libre, previa e informada, así como la obtención del consentimiento libre, previo e informado del pueblo indígena zapoteco”. El Estado informó que en una resolución incidental del 11 de diciembre de 2015, el Juez concedió la suspensión definitiva para “que se mantengan las cosas en el estado que actualmente guardan; esto es, para que las autoridades (...) no ejecuten los permisos y autorizaciones concedidas, lo anterior a efecto de preservar la materia del amparo”. En sentencia de 9 de junio de 2016, el Juzgado determinó negar el amparo. Según el Estado, el Poder Judicial de la Federación consideró que se había realizado una consulta previa.

18. Según el Estado, el 26 de agosto de 2016, el Tribunal Colegiado en Materia Civil y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, con sede en Oaxaca de Juárez, Oaxaca, revocó la sentencia interlocutoria dictada por el Juzgado Séptimo de Distrito, mediante la cual se otorgaba la suspensión definitiva que tenía como propósito “mantengan las cosas en el estado que actualmente guardan”. El 26 de octubre de 2016, este Tribunal admitió el recurso de revisión bajo el número 552/2016 en contra de la sentencia que sobresee y niega el amparo de 9 de junio de 2016. El 11 de abril de 2017, el Tribunal informó que un Ministro decidió de oficio hacer suyo el escrito de solicitud de ejercicio de la facultad de atracción para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca el amparo en revisión 552/2016. El Estado informó que la Secretaria de Energía, autoridad responsable de la consulta, se mostró a favor de la atracción en este caso y en los diversos juicios de amparo existentes. El Estado resaltó que James Anaya, ex Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, emitió un *Comunicado Clarificador* en 2015, en el que indicó

⁷ El Estado informó, entre otros, la fase informativa del proceso realizada del 3 de diciembre de 2014 al 20 de abril de 2015; diferentes aspectos y alcances de la evaluación de impacto ambiental; la fase deliberativa del proceso que inició el 20 de abril de 2015; la fase consultiva realizada por medio de una convocatoria a una Asamblea celebrada el 30 de julio de 2015. Según el Estado, en dicha Asamblea se tuvo como resultado el acuerdo y consentimiento de las instancias representativas de la comunidad para la construcción y operación del proyecto propuesto por la empresa Energía Eólica del Sur, S.A.P.I. de C.V., y se acordó la propuesta de beneficios presentada. El Estado también informó sobre los acuerdos derivados del proceso de consulta en Acta suscrita el 13 de septiembre de 2015; y el estado de cumplimiento de tales acuerdos.

que en ningún momento sus observaciones señalaban que el Estado viola los derechos de la comunidad Zapoteca en relación a la consulta.

19. El Estado también indicó que la señora Lucila Bettina Cruz y la APIITDTT tendrían medidas de protección desde marzo 2013, mediante procedimiento extraordinario. El Estado brindó detalles sobre el plan de protección vigente desde septiembre de 2016⁸. Durante su vigencia de 12 meses, no se habría reportado ningún siniestro o se tuvo alguna contingencia que de forma potencial pusiera en riesgo a los propuestos beneficiarios. El Estado indicó que se tenía contemplado una reevaluación de riesgo para octubre de 2017 a la beneficiaria Cruz y la APIITDTT.

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

20. 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.

21. 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.

⁸ Textualmente el Estado indicó que el plan de protección consiste en “[c]ontinuar con el arrendamiento de líneas y equipos de telefonía celular con aplicación de localización para sistemas de reacción rápida (botón de asistencia) para los beneficiarios Rodrigo Flores Peñaloza, Lucila Bettina Cruz Velázquez y otros, solicitando que se verifique el buen funcionamiento de los mismos para ser reemplazados en caso de defecto; [c]ontinuar con el sistema de radio base comunitaria el cual consiste en: 12 equipos de radio base móvil y digital, 35 piezas de radio portátil digital, solicitándose en su momento la reubicación de dos lugares de radio base, San Francisco y Alvaro Obregón pues no funciona correctamente, asimismo se otorga el arrendamiento de una pieza más de radio portátil digital; [n]otificación al Gobierno del Estado de Oaxaca y a las autoridades municipales de Juchitan, que los beneficiarios Rodrigo Flores Peñaloza, Lucila Bettina Cruz Velázquez y otros, se encuentran incorporados al Mecanismo de Protección, exhortándolos a que tomen las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los integrantes; [s]e solicitará a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca, a fin de que proporcione números de contacto de emergencia a los integrantes del colectivo de los destacamentos más cercanos a las comunidades de San Dionisio del Mar, Santa María Xadani, Unión Hidalgo, San Francisco del Mar y Alvaro Obregón; [s]e solicitará a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca que realice rondines bitacorados en el domicilio de la beneficiaria Bettina Cruz y otro, así como en el domicilio de las instalaciones de la organización; [s]e reiterará la solicitud de que se lleve a cabo un reconocimiento público sobre la labor de Defensa de los Derechos Humanos que llevan a cabo los beneficiarios por parte del Gobierno Estatal y la Autoridad Municipal de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca, así como por parte del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas una vez que la Junta de Gobierno defina los criterios para su realización; [s]e solicitará que se brinden acompañamientos a la beneficiaria Bettina Cruz, Rodrigo Flores Peñaloza, y otros, durante sus traslados a las comunidades de Unión Hidalgo, Santa María Xadani, San Dionisio del Mar, San Francisco del Mar, Alvaro Obregon y San Mateo del Mar, por parte de la Policía Estatal de Oaxaca, previo aviso de los beneficiarios con 48 horas de anticipación; [s]e solicitó a la empresa RCU, se lleve a cabo una visita técnica con el objetivo de instalar las medidas de infraestructura que consideren pertinentes en el domicilio de la beneficiaria Bettina Cruz Velázquez; y asimismo se dio por concluida la incorporación de una persona por fallecimiento e indicó que deberá solicitarse la apertura de un nuevo expediente para otros”.

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.

22. 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 urgencia⁹.

23. Como un aspecto preliminar, la Comisión considera pertinente aclarar que en esta oportunidad no le corresponde pronunciarse sobre el fondo de la violación a los derechos de los propuestos beneficiarios, incluyendo el referido a la compatibilidad de la consulta realizada en relación con el proyecto eólico. El análisis que la Comisión efectúa a continuación se relaciona exclusivamente con los requisitos de gravedad, urgencia y riesgo de daño irreparable establecidos en el artículo 25 de su Reglamento, los cuales pueden resolverse sin entrar en determinaciones de fondo.

24. Al analizar el requisito de gravedad, la Comisión considera pertinente tener en cuenta a nivel contextual la situación de riesgo para personas defensoras en México, así como las características específicas de la propuesta beneficiaria, quien sería indígena y defensora de los derechos de los pueblos indígenas en el marco de un proyecto de desarrollo que presuntamente afectaría sus territorios¹⁰.

25. Así, en primer lugar, la Comisión advierte que entre 2012 y 2015 en México se habrían reportado por lo menos 918 casos de violaciones de derechos humanos contra personas defensoras¹¹. En Oaxaca, en particular, se habrían registrado un alto número de reportes por agresiones contra defensoras y defensores entre 2012 y 2013¹². Según la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca hasta septiembre de 2016 se reportaba al menos 124 agravios contra al menos 76 personas defensoras¹³. Al menos en 25 de estos incidentes habría habido presencia evidente de armas de fuego¹⁴.

⁹ 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.

¹⁰ Al respecto, por ejemplo, en relación con la valoración del contexto, la Corte Interamericana ha indicado que “[...] si bien una situación generalizada o contextual no podría, en principio, por sí misma, justificar la adopción de medidas provisionales, sí es factible que circunstancias que denotan un riesgo específico respecto de ciertas personas sean evaluadas teniendo en cuenta la situación en la que se enmarcan”. En: Corte IDH, *Asunto Almanza Suarez respecto de Colombia, Medidas provisionales, Resolución de 23 de noviembre de 2017*, párr. 13. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/almanza_se_01.pdf

¹¹ CIDH, *Situación de los derechos humanos en México*, 31 de diciembre de 2015, párr. 362. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>

¹² *Ibidem*

¹³ Además, según esta Defensoría del total de agravios 53 fueron contra mujeres y 71 contra hombres. La mayoría de los agravios fueron contra tres grupos específicos de defensoras y defensores: sindicalistas (29), defensoras y defensores de la tierra y el territorio (28), y quienes defienden causas relacionadas con el derecho de acceso a la justicia (26). Véase: DEFENSORIA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL

26. En segundo término, la Comisión observa que la señora Bettina Cruz sería una lideresa mujer indígena, defensora de derechos humanos, cuya situación de riesgo estaría relacionada con sus labores de defensa de los pueblos indígenas. La Comisión toma en cuenta que según lo ha identificado en sus labores de monitoreo las mujeres indígenas defensoras están expuestas a un mayor riesgo y a formas adicionales de discriminación¹⁵ lo cual se traduce en un riesgo diferenciado en relación con otros grupos de personas defensoras.

27. Finalmente, como un tercer elemento contextual, la Comisión ha identificado que las personas defensoras de derechos de pueblos indígenas frente a proyectos de desarrollo, son grupos que se encuentran en una especial situación de riesgo puesto que enfrentan diversos obstáculos que incluyen desde hostigamientos y criminalización, hasta que agresiones, amenazas y asesinatos¹⁶. En relación con este punto, la CIDH observa que por ejemplo, en 2017 el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos tras su visita a diversos estados de México, incluido Oaxaca, indicó que “la situación de los derechos humanos indígenas es extremadamente preocupante y aquellos que defienden los derechos de estas comunidades enfrentan mayores riesgos”¹⁷.

28. En relación con los presuntos eventos de riesgo que habría enfrentado la señora Cruz, la Comisión advierte que habría sido objeto de campañas mediáticas de desprestigio y difamación¹⁸, lo que generaría un ambiente de animosidad incrementado en su contra. Según los solicitantes, la propuesta beneficiaria viviría escondida, tratando de no desarrollar hábitos predecibles, y con un temor fundado de sufrir daños a su vida e integridad personal de su familia.

29. Específicamente, los solicitantes han informado respecto de los siguientes presuntos hechos de riesgo: i) la señora Bettina Cruz habría recibido amenazas de muerte, y habría sido hostigada por personas desconocidas afuera de su casa, en auto o siguiéndole a lugares donde desarrolla sus labores; ii) un policía, que habría agredido a la señora Bettina Cruz poniéndole un arma de fuego en la cabeza en 2011, estaría en libertad después de haberlo denunciado, lo cual potenciaría su situación de riesgo; iii) el 8 de abril de 2017 el señor Alberto Toledo, unos de los coordinadores de la Asamblea de la cual la señora Bettina Cruz también es coordinadora, habría sido asesinado. Según medios, dicha persona denunciaba las alta tarifas de energía eléctrica en una parte de la región del Istmo por lo que habría recibido amenazas de muerte¹⁹; iv) una persona armada habría llegado al centro de labores de su esposo, preguntando por él, siendo necesario cerrar las puertas de la escuela con candados; v) otra persona armada habría estado indagando sobre la manera de llegar a sus

PUEBLO DE OAXACA. *Exige Defensoría proteger a defensoras y defensores de derechos humanos*. Boletín 466. 15 de setiembre de 2017. Disponible en: <http://www.derechoshumanosoaxaca.org/noticia.php?idnoticia=665>

¹⁴ *Ibidem*

¹⁵ CIDH, *Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas*, 17 de abril de 2017, párr. 122-126. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MujeresIndigenas.pdf>

¹⁶ CIDH, *Pueblos indígenas, comunidad afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, 31 de diciembre de 2015, párr. 316. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/IndustriasExtractivas2016.pdf>

¹⁷ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS. *Informe del final de la misión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos Michel Forst, visita a México*, 16 al 24 de enero de 2017, 24 de enero de 2017. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21111&LangID=S>

¹⁸ Por ejemplo, los solicitantes informaron que el 19 de abril de 2017: “en una estación de radio local prosiguieron con campañas de difamación del trabajo de los defensores de los derechos humanos”. Según los solicitantes, este medio habría indicado falsamente que el esposo de Bettina “estaría recibiendo dinero de las empresas con las que manda a pasear a Europa a su esposa”.

¹⁹ Véase *inter alia*: EDUCAOXACA. *Denuncia Apoyo asesinato de José Alberto Toledo, defensor de los derechos humanos en el Istmo*, 11 de abril de 2017. Disponible en: <https://www.educaoxaca.org/la-minuta/2240-denuncia-apoyo-asesinato-de-josé-alberto-toledo>. El señor habría quedado gravemente herido por sujetos desconocidos quienes lo dejaron al costado de una carretera. Véase *inter alia*: NVI Noticias. *Exigen justicia para activista asesinado en el Istmo*, 20 de abril de 2017. Disponible en: <http://www.nvinoticias.com/nota/57139/exigen-justicia-para-activista-asesinado-en-el-istmo>; e ISTMO PRESS. *Denuncia Apoyo asesinato de José Alberto Toledo, defensor de los derechos humanos*, 11 de abril de 2017. Disponible en: <http://www.istmopress.com.mx/istmo/denuncia-apoyo-asesinato-de-josé-alberto-toledo-defensor-de-los-derechos-humanos/>

oficinas; y vi) una persona habría dejado una nota amenazante en el parabrisas de su esposo que decía “ya sabemos dónde estás es/ti[sic]”. Según los solicitantes los presuntos agresores conocerían el lugar de la residencia de la señora Bettina Cruz, el lugar donde trabaja su esposo, y sus actividades usuales. En su última comunicación agregaron que se habrían producido incidentes relacionados con la vigilancia por los lugares de trabajo y vivienda de la propuesta beneficiaria, su familia y el colectivo que representa²⁰.

30. Con base en lo anterior, la Comisión observa que la información presentada en su conjunto, sugiere que la propuesta beneficiaria se ha encontrado expuesta a recurrentes situaciones de riesgo entre los años 2016 y 2017, incluyendo presuntos hechos que pueden ser entendidos como amenazas directas contra ella y su esposo, así como hostigamientos. Lo anterior, en un contexto donde durante 2017 habría sido asesinado una persona de la organización que ella coordina, tras presuntamente previamente recibir amenazas por su oposición a las tarifas de energía eléctrica. Asimismo, según los solicitantes, la situación de riesgo se habría incrementado de manera reciente, en vista de que se habría tenido que desplazarse a un campamento tras el sismo ocurrido en septiembre de este año. Dicho riesgo, estaría fundado en que, según los solicitantes, existirían sicarios que operarían como “mecanismo de amedrentamiento”. En ese contexto, los solicitantes informaron respecto de una persona, presuntamente ligada al ayuntamiento de Juchitán y a la empresa que desarrolla el proyecto eólico, que habría participado en actividades ilícitas que involucrarían presuntos asesinatos en Juchitán (ver supra párr. 7).

31. Con base en lo anterior, teniendo en cuenta las características específicas del presente asunto, la Comisión considera que la suma de los elementos con que cuenta en el expediente, vistos desde el estándar *prima facie* aplicable al mecanismo de medidas cautelares, permite considerar que la propuesta beneficiaria y su familia se encuentran en una situación de riesgo de sus derechos a la vida e integridad.

32. En cuanto al requisito de urgencia, la Comisión advierte que frente a la situación de gravedad en que se encuentra la propuesta beneficiaria, el Estado ha informado sobre las medidas de protección adoptadas su favor considerando que se encuentra bajo riesgo “extraordinario”.

33. En relación con dicho esquema, los solicitantes han informado sobre una serie de presuntas falencias que harían que no resulte idóneo y efectivo. Concretamente, indicaron que: i) las notificaciones con las autoridades en cuanto a su situación de riesgo terminan siendo un “simple cruce de cartas”; el teléfono celular y el botón de pánico no funcionarían de manera adecuada; los rondines bitacorados, no serían efectivos y la señora Bettina Cruz de aceptarlos, tendría que costear su comida y transporte. Lo anterior, sin perjuicio de que los agentes policiales no podrían acompañarla a las zonas donde ella necesita desplazarse para el desarrollo de sus labores. Los solicitantes también han indicado que las cámaras instaladas en el domicilio incrementaron el costo de consumo energético y no funcionarían bien. Finalmente, tras el sismo, el sistema de radio de comunicación entre las comunidades estaría destruido y se habría perdido documentos y cuadernos en donde la señora Bettina Cruz llevaba recuento de los últimos incidentes de seguridad, copias de expedientes, entre otra información.

34. Frente a esta información, el Estado: i) describió el plan de protección vigente desde septiembre de 2016 el cual, conforme a lo informado, consistiría en líneas y equipos de telefonía celular así como botones de pánico y equipos de radio de base comunitaria; ii) informó sobre

²⁰ Estos incidentes habrían sido anotados en un cuaderno que por el terremoto quedó tapado en su oficina bajo escombros y agua después que se viera obligada a dejar el lugar. Una de las notas que logró recuperar indicaría, por ejemplo, que el 24 de agosto de 2017 una camioneta pasó lentamente filmando la casa de la propuesta beneficiaria.

algunas medidas adicionales que adoptaría, incluyendo rondines y acompañamiento²¹; iii) indicó que durante la vigencia de 12 meses no se habría reportado ningún siniestro o se tuvo alguna contingencia; y iv) que estaría programado un nuevo estudio de riesgo en octubre de 2017. En relación con esta información, la Comisión observa que según lo informado por los solicitantes, en primer lugar los teléfonos ni los botones de pánico funcionarían adecuadamente y para que la propuesta beneficiaria fuera acompañada en sus desplazamientos, o bien, para el funcionamiento de las cámaras de seguridad, tendría que incurrir en gastos adicionales. Además, el sistema de radio comunitario habría sido destruido por el terremoto. En segundo término, según los solicitantes, no obstante sí informaron sobre eventos de riesgo ocurridos durante el transcurso del año en el marco del mecanismo de protección interno (ver supra párr. 12) no se habrían realizado cambios en tal esquema de protección o medidas que aseguraran su efectividad. Finalmente, en tercer término, no obstante la propuesta beneficiaria habría tenido programada una revisión de su esquema de protección para octubre de 2017, según los solicitantes la misma no se habría verificado. Finalmente, la Comisión no cuenta con información posterior que permita considerar que los esquemas de protección a favor de la propuesta beneficiaria fueron fortalecidos atendiendo a sus circunstancias actuales.

35. En vista de lo anterior, ante los indicios de falta de efectividad de las medidas de protección adoptadas, la continuidad de los presuntos eventos de riesgo, así como la mayor situación de vulnerabilidad en que estaría expuesta la propuesta beneficiaria tras el terremoto, la Comisión considera que el requisito de urgencia está cumplido puesto que la información aportada sugiere que la situación de riesgo es susceptible de perdurar en el tiempo y materializarse en nuevos eventos, dada su labor como defensora de derechos humanos en el marco del proceso constitucional que seguiría en curso, entre otras acciones legales que viene impulsando en Oaxaca. En particular, la Comisión considera que corresponde al Estado adoptar las medidas necesarias para asegurar la idoneidad y efectividad de los esquemas de protección, lo cual requiere asegurar su adecuado funcionamiento y que no represente una carga desproporcionada a la señora Bettina Cruz. A ese respecto, la Comisión recuerda que para que las medidas sean adecuadas, por su propia naturaleza deben ser susceptibles de proteger a la persona frente a la situación de riesgo en que se encuentra y, para ser efectivas, deben producir los resultados de tal manera que se mitigue el riesgo²².

36. 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. La Comisión toma especialmente en cuenta la importancia de salvaguardar sus derechos a efectos de que pueda continuar con sus labores como defensora de derechos humanos.

37. En relación con los argumentos del Estado en relación con el principio de complementariedad, la Comisión considera pertinente recordar que dicho principio informa transversalmente al sistema interamericano, en cuanto a que la jurisdicción internacional es

²¹ El Estado indicó que: se solicitará a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca, a fin de que proporcione números de contacto de emergencia a los integrantes del colectivo de los destacamentos más cercanos a las comunidades de San Dionisio del Mar, Santa María Xadani, Unión Hidalgo, San Francisco del Mar y Alvaro Obregón; se solicitará a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca que realice rondines bitacorados en el domicilio de la beneficiaria Bettina Cruz y otro, así como en el domicilio de las instalaciones de la organización; se reiterará la solicitud de que se lleve a cabo un reconocimiento público sobre la labor de Defensa de los Derechos Humanos que llevan a cabo los beneficiarios; se solicitará que se brinden acompañamientos, durante sus traslados a las comunidades de Unión Hidalgo, Santa María Xadani, San Dionisio del Mar, San Francisco del Mar, Alvaro Obregón y San Mateo del Mar, por parte de la Policía Estatal de Oaxaca, previo aviso de los beneficiarios con 48 horas de anticipación; se solicitó a la empresa RCU, se lleve a cabo una visita técnica con el objetivo de instalar las medidas de infraestructura que consideren pertinentes en el domicilio; se solicitará que se brinden acompañamientos a Bettina Cruz, su esposo, entre otras personas durante sus traslados a determinadas comunidades, previo aviso de los beneficiarios.

²² Ver CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, 31 de diciembre de 2011, párr. 521.

“coadyuvante” de las jurisdicciones nacionales, sin que las sustituya²³. La Comisión considera sin embargo que la invocación del principio de complementariedad como sustento para considerar que no resulta procedente la adopción de medidas cautelares, supone que el Estado concernido satisfaga la carga de demostrar que las personas solicitantes no se encuentran en el supuesto establecido en el artículo 25 del Reglamento, en vista de que las medidas adoptadas por el propio Estado han tenido un impacto sustantivo en la disminución o mitigación de la situación de riesgo, de tal forma que no permita apreciar una situación que cumpla con el requisito de gravedad y urgencia que precisamente requieren la intervención internacional para prevenir daños irreparables²⁴.

38. En el presente asunto, si bien la Comisión toma en cuenta las acciones adoptadas por el Estado para proteger los derechos de la propuesta beneficiaria, tras el análisis realizado sobre la situación planteada, observa los requisitos establecidos en el artículo 25 del Reglamento se encuentran cumplidos, de tal manera que resulta pertinente la adopción de medidas cautelares.

39. Finalmente, la Comisión observa que los solicitantes también han aportado información en relación con la situación en que se encontrarían miembros del pueblo indígena zapoteca de la región del Istmo de Tehuantepec en Juchitan de Zaragoza, quienes forman parte del colectivo APOYO y la APIITD TT. Si bien la Comisión identifica que la situación de riesgo descrita se enmarcaría en el contexto del desarrollo del proyecto eólico, dada la información con que cuenta, considera que no le resulta posible identificar cumplidos los requisitos del artículo 25 del Reglamento, en términos de gravedad y urgencia, siendo necesario contar con mayor información de las partes.

IV. BENEFICIARIOS

40. La CIDH considera como beneficiario de la presente medida cautelar a la señora Lucila Bettina Cruz y su núcleo familiar debidamente identificados en los términos del art. 25.3 del Reglamento de la CIDH.

V. DECISIÓN

41. 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 necesarias para preservar la vida y la integridad personal de la señora Lucila Bettina Cruz y su núcleo familiar;
- b) Adopte las medidas necesarias para asegurar que la señora Lucila Bettina Cruz pueda desarrollar sus actividades como defensora de derechos humanos sin ser objeto de amenazas, hostigamientos y actos de violencia en el ejercicio de sus funciones;
- c) Concierte las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes; e
- d) Informe sobre las acciones adoptadas para asegurar la idoneidad y efectividad de las medidas de protección adoptadas, así como para investigar los hechos alegados que dieron lugar a la adopción de la presente medida cautelar a fin de así evitar su repetición.

42. 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.

²³ Véase *inter alia*: CIDH, *Francisco Javier Barraza Gómez respecto de México* (MC-209-14), Resolución de 15 de agosto de 2017, párr. 22. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>; CIDH, *Paulina Mateo Chic respecto de Guatemala* (MC 782-17), Resolución de 1 de diciembre de 2017, párr. 34; Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2017/49-17MC782-17-GU.pdf>; y CIDH, *Santiago Maldonado respecto de Argentina* (MC 564-2017), Resolución de 22 de agosto de 2017, párr. 16. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2017/32-17MC564-17-AR.pdf>

²⁴ *Ibidem*

43. 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.

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

45. Aprobado el 4 de enero de 2018 por: Francisco José Eguiguren Praeli, Presidente; Margarete May Macaulay, Primera Vicepresidenta; Esmeralda Arosemena de Troitiño, Segunda Vicepresidenta; Luis Ernesto Vargas, Flavia Piovesan y Antonia Urrejola, miembros de la CIDH.

Elizabeth Abi-Mershed
Secretaria Ejecutiva Adjunta