



Bogotá, 5 de octubre de 2012

Comisionado
José de Jesús Orozco Henríquez
Presidente
Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Asunto: Respuesta a Consulta sobre el Fortalecimiento de
la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Respetado comisionado:

La Corporación Sisma Mujer es una organización feminista que trabaja por el respeto y la protección de los derechos humanos de las mujeres, que tiene una trayectoria amplia en la exigibilidad del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias a través de los instrumentos internacionales de derechos humanos principalmente en la jurisdicción interna y recientemente en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. A partir de la experiencia de Sisma Mujer como representante judicial y acompañante de mujeres en situación de riesgo, víctimas de violencias tanto dentro como fuera del conflicto armado interno, participamos del debate actual sobre el proceso de fortalecimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, (CIDH), y en general del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), aportando nuestras reflexiones en relación a la trascendencia de las medidas cautelares como parte de la protección de los derechos humanos de las mujeres, revaluando el alcance de las recomendaciones realizadas por el Grupo de Trabajo Especial a la CIDH, y solicitando la incorporación de aspectos relativos a la protección efectiva del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias y las obligaciones derivadas para los Estados.

Aspectos para el fortalecimiento de un procedimiento de medidas cautelares acorde con los derechos humanos de las mujeres

Como se sabe, mientras la CIDH ha insistido en la necesidad de fortalecer los aspectos de la universalidad en la suscripción y ratificación de los instrumentos interamericanos de derechos humanos, la financiación completa de su plan estratégico y su institucionalidad, el cumplimiento de sus decisiones por parte de los Estados, y el acceso de las víctimas a las garantías judiciales¹, el grupo de trabajo especial ha formulado una serie de recomendaciones tanto a la CIDH como a los Estados sobre el funcionamiento de la CIDH y el fortalecimiento del SIDH², a partir de un temario que según su criterio sería el que necesita fortalecerse. Al respecto el grupo de trabajo ha dicho que los desafíos se refieren a *“alcanzar la universalidad del SIDH; asegurar el pleno cumplimiento de las recomendaciones y decisiones de los órganos del mismo; lograr mayor equilibrio entre la promoción y la protección de todos los derechos humanos; perfeccionar los aspectos procedimentales y garantizar la observancia estricta de los marcos normativos en el sistema de peticiones individuales; lograr una mayor eficiencia y agilidad en la tramitación de peticiones y casos y avanzar hacia una mayor transparencia en la gestión de la CIDH”*³. Aunque hay coincidencias entre el planteamiento de la CIDH y el grupo de trabajo, claramente la concepción del fortalecimiento dista entre ambas instancias tanto por la mayor cantidad de temas abordados por el grupo de trabajo como por el enfoque que cada organismo le da a cada materia. Además, y debido a que algunas temáticas fueron reformadas en el reglamento de la CIDH hace más de dos años⁴, donde se consideraron las observaciones enviadas por los Estados parte así como por las organizaciones de la sociedad civil, habría entonces una duda sobre si todas las abordadas por el grupo de trabajo serían aquellas que coinciden con una necesidad de “fortalecimiento” o de reforma, en términos reales.

Puntualmente en el tema de las medidas cautelares, como uno de los mecanismos de protección del SIDH, y que se corresponde en principio con la necesidad prevista por otros órganos judiciales o cuasijudiciales del derecho internacional y regional⁵, resulta un

¹ Ver CIDH, documento de posición sobre el proceso de fortalecimiento del Sistema Interamericano para la Protección de los derechos humanos OEA/Ser.L/V/II.Doc 68, 8 de abril de 2012, párr. 25 y ss

² Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH. Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos. Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para la Consideración del Consejo Permanente. OEA/Ser.G GT/SIDH-13/11 rev. 2, 13 diciembre 2011.

³ *Ibíd.*, punto II.1.

⁴ El nuevo reglamento de CIDH fue expedido el 9 de diciembre de 2009.

⁵ El Secretario Ejecutivo de la CIDH en su presentación sobre medidas cautelares, evidenció que el mecanismo de “medidas cautelares” del SIDH se corresponde con mecanismo similares como las “medidas provisionales” en la Corte Internacional de Justicia, las medidas de protección de los órganos de protección de derechos humanos contempladas en los Reglamentos del Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Protocolo Facultativo a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, así como en el sistema europeo de derechos humanos en el cual la facultad de decretar medidas interinas, cautelares o

mecanismo fundamental para la protección de los derechos humanos así como para el cumplimiento de las obligaciones estatales, y que en consecuencia mantenerse como el mecanismo que ha permitido durante décadas garantizar la vida e integridad de las personas, comunidades y pueblos, y que por su efectividad en la mayoría de los casos ha conllevado a un aumento de demanda como lo demuestra el informe presentado por la CIDH⁶.

Recientemente en 2009, las medidas cautelares fueron objeto de la reforma al reglamento, a través de la cual atendiendo a las observaciones presentadas por Estados parte, se estableció un procedimiento más explícito en tanto a las fases, se estableció como regla general la solicitud de información al Estado previa a la decisión de otorgamiento, se establecieron los criterios de gravedad y urgencia para el otorgamiento, se incorporó al reglamento las evaluaciones periódicas que ya realizaba la CIDH y la posibilidad de solicitud de archivo por parte de los Estado, solicitudes que también se venían realizando en la práctica. En consecuencia, lo primero que se evidencia en la fase actual del proceso de fortalecimiento, es que a pesar de los cambios realizados en la última reforma, persiste para Grupo de Trabajo así como para los Estados, la necesidad de *dotar de mayor claridad, perfeccionar los aspectos procedimentales, y establecer reglas más claras para el funcionamiento y operación* de las medidas cautelares⁷, ante lo cual manifestamos nuestra preocupación porque las recomendaciones se orienten a debilitar el mecanismo de protección y que una nueva reforma lograría “endurecer” el funcionamiento del mecanismo de protección.

Trascendencia de un mecanismo efectivo de protección para las mujeres

Particularmente en la situación de violencias que afrontan las mujeres en América documentada por el SIDH a través de los informes temáticos y de los casos conocidos, se ha reconocido que las medidas de protección tanto estatales como interamericanas son fundamentales para evitar daños irreparables y prevenir la comisión de otras violaciones de derechos humanos. En consecuencia, partimos del supuesto según el cual la CIDH debe progresivamente ampliar el margen de protección en los casos de violencia contra la mujer y ordenar las medidas cautelares en los casos de violencia física, sexual, psicológica y patrimonial en tanto graves violaciones de derechos humanos.

provisionales ha sido establecida en los reglamentos de la Corte Europea de Derechos Humanos, así como en la Convención Americana de Derechos Humanos, respecto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. Presentación de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH sobre el tema “Medidas Cautelares”, Reunión del Grupo de Trabajo del 29 de noviembre de 2011, OEA/Ser.G GT/SIDH/INF.43/11, 2 de diciembre de 2011.

⁶ Según la CIDH en su presentación de la Consulta sobre el Fortalecimiento al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, presenta cifras recientes sobre las medidas cautelares “Entre los años 2002 y 2011, la Comisión ha recibido un total de 3009 solicitudes de medidas cautelares; de ellas, ha otorgado un 15% para un total de 474. En el año 2011, el índice de otorgamiento fue de 13%, esto es, 57 de un total de 422 solicitudes”.

⁷ Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH. Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos. Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para la Consideración del Consejo Permanente. OEA/Ser.G GT/SIDH-13/11 rev. 2, 13 diciembre 2011.

Los casos de violencia contra las mujeres son usualmente valorados por las autoridades estatales como de menor importancia, entre otras razones porque el Estado es uno de los reproductores de los patrones de discriminación y los estereotipos de los roles femeninos, con lo cual sus funcionarios justifican e invisibilizan la violación de los derechos humanos de las mujeres. Esta desatención a la grave situación de las mujeres es aún más profunda cuando se trata de (a) violencia doméstica que se entiende como un asunto privado donde muchas veces las autoridades encuentran que su protección es una intromisión a la familia y a los asuntos personales, y que generalmente esta violencia se constituye como el antecedente de los feminicidios; (b) violencia sexual donde la protección estatal es necesaria para evitar la repetición, así como atenuar o extinguir las acciones de retaliación que se dan contra las mujeres por parte de los agresores cuando ellas denuncian; y (c) violencias contra mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos, que se caracterizan por implicar violencias con simbolismos de discriminación por ser mujeres, tales como el uso de la violencia sexual como castigo y que tienen una trascendencia social para la participación de las mujeres en el desarrollo social y político de nuestra naciones.

Ante esta precaria realidad, la protección a través de un procedimiento sencillo, que garantice el acceso al mismo, efectivo y amplio en términos de que comprenda en su totalidad la situación de riesgo y las violencias que se cometen contra las mujeres, resulta fundamental para decir que el SIDH protege también los derechos de las mujeres. Encontramos que el mecanismo de medidas cautelares es adecuado y pertinente como una herramienta de derecho internacional para salvar la vida de muchas mujeres, quienes al recibir atención del Estado seguramente encontrarán la garantía para su vida e integridad personal.

1. *Recomendaciones sobre la definición de criterios objetivos para el trámite de las medidas cautelares y la aplicación de los criterios de gravedad y urgencia*⁸.

En relación con las recomendaciones sobre la definición de criterios objetivos para otorgar, revisar, prorrogar o levantar las MC y ajustar en general la aplicación de los conceptos de gravedad, urgencia de las situaciones por parte de la CIDH, consideramos que existen desarrollos claros en la definición de dichos criterios y por tanto no encuentra fundamento las recomendaciones referidas. En cambio, consideramos que el SIDH si debe avanzar en trabajar los criterios en función de los retos que imponen al SIDH los casos de violencias contra las mujeres, como se mostrará a continuación.

La CIDH otorga medidas cautelares a personas en casos independientes, o en el curso de peticiones. Para otorgar las medidas en cada situación valora “tres condiciones “i) la “gravedad”; ii) la “urgencia”, y iii) que se trate de “evitar daños irreparables a las personas”⁹, lo que se hizo explícito con la reforma de 2009 a su Reglamento.

⁸ Grupo de Trabajo Especial, op. cit. Recomendaciones a), b) y c) lit A. punto VIII.2

⁹ CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 diciembre 2011, párr. 422.

Para valorar la *gravedad* ha tenido en cuenta “a) el tenor de las amenazas recibidas (mensajes orales, escritos, simbólicos etc.); 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 la apología e incitación a la violencia contra una persona o grupo de personas”¹⁰, a lo cual debe agregarse el análisis del contexto que permite conocer a profundidad las formas de violencia en las que se enmarca la solicitud.

En relación con la *urgencia* valora “a) la existencia de ciclos de amenazas y agresiones que demuestran la necesidad de actuar en forma inmediata; y b) la continuidad y proximidad temporal de las amenazas, entre otros”¹¹. También tiene en cuenta “la descripción de los hechos que fundamentan la solicitud (amenazas telefónicas/escritas/atentados/hechos de violencia/señalamientos/ultimátums); la identificación del origen de las amenazas (particulares, particulares con vínculos con el Estado, agentes del Estado, otros); las denuncias formuladas ante las autoridades; las medidas de protección de las cuales ya sean beneficiarios e información sobre su efectividad; la descripción del contexto necesario para valorar la gravedad de las amenazas; la cronología y proximidad en el tiempo de las amenazas proferidas; la identificación de personas afectadas y su grado de riesgo, o bien, la determinación del grupo al que pertenecen”¹² y “a) la existencia de un conflicto armado, b) la vigencia de un estado de emergencia, c) los grados de eficacia e impunidad en el funcionamiento del sistema judicial, d) los indicios de discriminación contra grupos vulnerables, y e) los controles ejercidos por el Poder Ejecutivo sobre los demás poderes del Estado, entre otros”¹³.

En cuanto a la “*irreparabilidad del daño*”, es necesario que en los hechos que fundamentan la solicitud se advierta una probabilidad razonable de que se materialice y el daño no debe recaer en bienes o intereses jurídicos que puedan ser reparables”¹⁴. Finalmente, la CIDH ha considerado que la denuncia de los hechos ante las autoridades judiciales internas no es requisito para acceder a las MC pero si es un elemento que se analiza para determinar cuál ha sido la respuesta estatal o las razones por las cuales la o las personas no han acudido a este mecanismo¹⁵.

En consecuencia, consideramos que la CIDH ha construido desde su experiencia unos criterios objetivos y claros que la guían en la evaluación de las situaciones de riesgo que llagan a su conocimiento, por lo cual la recomendación del Grupo de Trabajo que señala la necesidad de contar con *criterios o parámetros objetivos más precisos*, que permitan *determinar que situaciones reúnen la “gravedad” y “urgencia” requeridas, así como para determinar la inminencia del daño*, puede en realidad orientar a que se genere un catálogo

¹⁰ Ibíd., párr. párr. 424

¹¹ Ibíd., párr. 425

¹² Ibíd., párr. 426

¹³ Ibíd., párr. 427

¹⁴ Ibíd., párr. 428

¹⁵ Ibíd., párr. 429

cerrado de criterios, que conllevaría a un “endurecimiento” de las medidas cautelares, al desconocimiento de la dinámica del derecho y de los derechos humanos, y podría avocar al mecanismo a ser obsoleto para las situaciones que se le presentaran, omitiendo entonces la CIDH su función de prevención que está directamente vinculada a la protección.

El “endurecimiento” de las medidas cautelares, limitaría gravemente la respuesta de la CIDH a las situaciones de riesgo que afrontan las mujeres. En todos los casos de violencias contra las mujeres se conoce la tendencia de las mujeres a guardar silencio y no denunciar ante la justicia, por muchas razones que van desde las cargas de culpabilidad que se ejercen sobre las mujeres en sociedades con patrones patriarcales fuertes, pasando por la desconfianza en las autoridades y los obstáculos de acceso a la justicia que enfrentan, y finalizando con las amenazas contra su vida e integridad que provienen de los agresores evitando así la denuncia de los hechos; en consecuencia, para valorar el riesgo en todos los casos de violencias contra las mujeres, la ausencia de denuncia no se debe exigir y se debe presumir que se declina.

Particularmente, (a) en los casos de amenazas relacionadas con violencia doméstica, éstas no se comunican a través mensajes físicos (panfletos) o electrónicos, sino que hacen parte de la dinámica de agresiones verbales, físicas, psicológicas, sexuales y patrimoniales que viven las mujeres por sus compañeros/esposos, excompañeros/exesposos y demás familiares, en ambientes privados y sin testigos, entre las cuales debe contemplarse las amenazas relacionadas con la custodia de los hijos; cambia parcialmente la identificación de los agresores pues se sabe quién es o se tiene idea de quien ha sido luego de un ataque, y en muchos casos el agresor tiene un vínculo familiar o conyugal con la víctima lo cual aumenta la exposición a la repetición de la violencia; en estos casos es fundamental conocer la historia de violencia contra la mujer, en la cual muchos de los hechos no se corresponderán con denuncias, pero que se relacionan con un contexto general.

(b) En los casos de violencia sexual, se conocen una multiplicidad de agresiones contra las mujeres, muchas veces como forma de castigo por ejercer un rol diferente a los considerados “femeninos”, para mantener un orden donde las mujeres están en condición de inferioridad, o por haber denunciado ante la justicia la misma violencia, lo cual debe ser considerado como factores del riesgo; además dependiendo del tipo se podrá tener información de donde proviene el riesgo si se conoce quién es el agresor, aunque en los casos ocurridos en conflicto armado puede ser más difícil es importante tener en cuenta información del grupo, alias o algunos indicios acerca del agresor; también debe contemplarse las situaciones de alta vulnerabilidad a la violencia sexual –y otras violencias- como es el conflicto armado colombiano o vivir en un contexto social con patrones muy fuertes de misoginia o justificación de la violencia contra las mujeres.

(c) En casos de amenazas contra lideresas y defensoras de derechos humanos, debe considerarse el escenario de persecución política, las diferentes modalidades de la violencia política que se ejerce contra mujeres –donde se encuentra el riesgo a la violencia sexual y las agresiones contra los hijos-, la pretensión de restituir el orden patriarcal a través de la violencia contra las mujeres que defienden los derechos de las mujeres,



el énfasis progresivo de las amenazas contra las lideresas y defensoras, en un escenario de agresión generalizada contra defensores y defensoras de derechos humanos en varios países de América Latina.

En conclusión, los criterios establecidos por la CIDH permiten valorar las situaciones de riesgo que afrontamos las mujeres y facilitan que sean considerados factores de gravedad y urgencia que son específicos de las violencias contra las mujeres, los cuales podrían quedar excluidos parcial o totalmente si se estableciera con mayor rigidez los criterios o parámetros que tiene la CIDH para el otorgar, revisar, prorrogar o levantar las medidas cautelares. Mayor trascendencia tiene esta amplitud de los criterios, cuando se trata de la situación de riesgo de mujeres que son víctimas de doble o triple discriminación, por ejemplo mujeres indígenas o afrodescendientes, mujeres lideresas o defensoras en situación de pobreza, mujeres LGBTI, VIH positivo, entre otras.

Sin embargo, observamos que en las situaciones de riesgo para las mujeres es necesario que dentro del análisis que realiza la CIDH para otorgar, revisar, prorrogar o levantar, en la valoración de la gravedad debe considerarse como apología a la violencia los actos patriarcales sobre las vidas y los cuerpos de las mujeres como la cosificación, el pretendido ejercicio de derecho de propiedad, lo cual a su vez genera un escenario de reproducción de violencia y discriminación contra las mujeres. En la valoración de la urgencia, debe considerarse no solo el ciclo de violencias que se puede identificar en las historias de las mujeres, sino también diferenciar los tipos de violencia, física, sexual, psicológica y patrimonial, y como se ejercen en las mujeres; asimismo, en términos de la continuidad y proximidad temporal del riesgo, debe tenerse en cuenta que las mujeres están sumidas en ciclos de violencia de tiempos amplios que es difícil superar, donde el/los agresor/es tienen una mayor extensión de su dominio en el tiempo y en las manifestaciones de la violencia.

Finalmente para otorgar, revisar, prorrogar o levantar medidas cautelares casos de mujeres, es necesario que el análisis y principalmente el seguimiento contemplen las diferencias en los modelos de atención a las violencias contra las mujeres, que por la naturaleza misma de la violencia y por sus diferentes modalidades, debe tener respuestas integrales que abarcan los ámbitos de la salud -psicológica y física-, educación –para ellas y para sus hijos-, trabajo entendiendo que la independencia económica es parte del proceso de autonomía y de capacidad de reacción ante el riesgo, así como la importancia de la superación de todos los obstáculos de acceso a la justicia, entendiendo que la impunidad siempre va a ser un factor de riesgo dado el clima de impunidad generalizado existente en la mayoría de países de América, y que tiene una mayor gravedad en el tema de violencias contra las mujeres.

2. Recomendación sobre el límite temporal a las medidas¹⁶.

En cuanto a la temporalidad de las medidas, la CIDH debe tener en cuenta que las mujeres han tenido historias de violencia en que el Estado ha permanecido largo tiempo en silencio, dejándolas expuestas a riesgos de agresión, que muchas veces ya se han transformado en violaciones de derechos humanos. Es necesario considerar que la temporalidad de las medidas cautelares debe corresponderse con la temporalidad del riesgo que afrontan las mujeres, es decir, la preocupación por los tiempos de vigencia de las medidas no puede llevar al SIDH a considerar términos ni siquiera en términos de promedios o reglas generales.

En los casos de violencias contra las mujeres, la permanencia del riesgo está fuertemente vinculada a la posibilidad del/de los agresor/es de continuar el ejercicio de violencia, lo cual en muchos casos solo se limita a través de la judicialización de los mismos, más aún cuando se trata de un actor armado que mantiene control de la zona, o cuando es precisamente el ejercicio del derecho a la justicia lo que incrementó el riesgo, como ocurre principal –pero no exclusivamente- en los casos de violencia sexual y amenazas contra lideresas y defensoras de derechos humanos.

La temporalidad de las medidas cautelares, también debe valorarse frente a la dificultad que tienen las mujeres para salir de los círculos de violencia en que viven, ya que se trata adicionalmente de una violencia fundada en la discriminación por razón del género, y se caracteriza por ataques durante amplios periodos, cuestionamientos a la gravedad del riesgo por tratarse de violencias normalizadas e invisibilizadas, y porque las expresiones de dominio sobre las mujeres son continuas y provienen incluso del mismo Estado o sus funcionarios.

En consecuencia, la recomendación del Grupo Especial acerca de un *plan de trabajo para la revisión periódica de las medidas cautelares vigentes*, corresponde a un mecanismo que ya se ha implementado por la CIDH, no obstante, es fundamental aclarar que el objetivo de ese *plan de trabajo* no puede llevar a un levantamiento de medidas cautelares mientras el riesgo grave y urgente de las mujeres a la violencia persista, más aún cuando los Estados parte en general están en mora de brindar protección diferenciada a las mujeres y de dar respuestas eficaces para la superación de las violencias contra las mujeres, como lo establece la Convención Belém do Pará. El Plan de Trabajo además debe considerarse en términos de acciones puntuales para la protección de la mujer en riesgo pero también debe considerar el verdadero impacto que tienen las acciones individuales respecto de una violencia que se basa en un discriminación estructural, ya que los Estados generalmente presentan informes acerca de múltiples acciones por un periodo de tiempo, pero al analizar el sentido y la efectividad de esas acciones se encuentra que estas no son adecuadas para enfrentar el riesgo y prevenir otras violaciones de derechos humanos.

¹⁶ Grupo de Trabajo Especial, op cit. Recomendación d) lit A. punto VIII.2

3. *Recomendación sobre exigencia de mayoría en la adopción de MC cuando no se solicita información previa al Estado*¹⁷.

Sobre la recomendación para establecer una regla de mayoría cuando las medidas se adoptan sin solicitar de manera previa información a los Estados, creemos que esto resta efectividad al trámite y desdibuja la naturaleza preventiva de las medidas cautelares. Justo porque se trata de una acción preventiva en la que no se han consumado daños irreparables y donde no se pretende establecer si existió o no responsabilidad estatal, el procedimiento debe ser más flexible y expedito en aras de garantizar la vida e integridad de las personas. Además, esto hace parte del respeto por la autonomía de la CIDH quien al decidir excepcionalmente adoptar una medida sin consultar al Estado, actúa conforme a los instrumentos que respaldan su mandato, pero además al conocimiento y experticia que ha desarrollado durante 33 años este organismo interamericano sobre la comisión de violaciones de derechos humanos en la región y la importancia de que se adopten medidas que prevengan la continuación de las violaciones. En este punto, la sola presentación de la solicitud ante la Comisión compromete la responsabilidad de un Estado que en semejante escenario de riesgo no ha adoptado medidas efectivas, por tanto con este tipo de procedimientos se salvaguarda a la persona pero también se evita comprometer en mayor medida dicha responsabilidad del Estado ante la posible consumación de un *daño irreparable*. De consumarse un daño durante la solicitud de información, el Estado sería el responsable de haber desprotegido a la persona afectada y por tanto se daría lugar a un debate en un caso contencioso con mayores repercusiones jurídicas y económicas para el Estado.

La exigencia de mayorías especiales en la toma de decisiones, suele plantearse en los órganos colegiados cuando se trata de decisiones que por su entidad comprometen el funcionamiento del orden establecido, por ejemplo que afecten en sí mismo al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y que no son susceptibles a ser reconsideradas o difícilmente se podrán cambiar, por ejemplo la suspensión de un Estado de la OEA¹⁸. Los Estados parte conocen que una vez proferida las medidas cautelares, cuentan con los mecanismos suficientes para demostrar a la CIDH que (a) existe el riesgo que fue considerado por la CIDH y la respuesta del Estado es adecuada y eficiente en términos de proteger a las personas que se encuentran en riesgo y así evitará los daños irreparables; (b) el riesgo considerado por la CIDH no tiene la entidad de gravedad y urgencia que se valoró en principio y en todo caso el Estado ha dado respuesta oportuna y adecuada a los requerimientos de las personas en riesgo. Es decir, la decisión de la CIDH se puede en todo caso revisar frente a la información que presenta el Estado, no es una decisión absoluta sino que está sometida a un análisis continuo y el Estado además tiene el mecanismo de solicitar el archivo, de acuerdo al artículo 25 numerales 7 y 8 del actual Reglamento.

¹⁷ Grupo de Trabajo Especial, op cit. Recomendación f) lit A. punto VIII.2

¹⁸ La Carta de la Organización de los Estados Americanos en su artículo 9 establece la posibilidad de que un Estado sea suspendido de la organización cuando “cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza”, y la Carta Democrática Interamericana en su artículo 21 establece que la decisión de suspender a un Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA se tomara con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros.

4. *Recomendación sobre la necesidad de fundar jurídica y fácticamente las decisiones*¹⁹.

Una recomendación adicional del grupo de trabajo propone fundar jurídica y fácticamente el otorgamiento, revisión y prórroga de las medidas cautelares. Esto generaría una congestión preocupante en el trámite de los casos conocidos por la CIDH por cuanto el carácter expedito del procedimiento no solo contribuye a proteger de manera inmediata la vida e integridad de una o unas personas, sino que el desarrollo de amplios documentos de justificación sobre las decisiones relativas a las MC haría que disminuya sensiblemente la capacidad de respuesta de la instancia y por tanto se incrementa en nivel de riesgo para las personas que enfrentan problemas inmediatos de seguridad. A su vez esto generaría una redefinición de los requisitos con los cuales, las personas deben presentar las solicitudes y semejante escenario reforzaría los obstáculos de acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia que por su desconocimiento de los trámites y las dificultades de acceso a la información que tienen, estaría más cercanas a una decisión negativa y más expuestas a los riesgos sufridos. Esto antes que fortalecer, debilita el SIDH y consideramos que esto conllevaría un incremento y cualificación de los requisitos para las personas beneficiarias en detrimento de sus posibilidades de éxito en el trámite

Además, ésta recomendación acerca la decisión de las medidas cautelares a la decisión de establecer la responsabilidad internacional del Estado, es decir, tiende a generar una confusión entre las medidas urgentes para garantizar la vida e integridad de las personas y comunidades, y la decisión de fondo de la comisión de violaciones de derechos humanos, confusión que solo puede apuntar a generar obstáculos para las personas que encuentran en las medidas emitidas por la CIDH la única forma de garantizar su vida e integridad. El mismo Grupo de Trabajo²⁰ ha resaltado que no es el procedimiento de medidas cautelares la instancia para establecer la ocurrencia o no de una violación de derechos humanos con responsabilidad del Estado, y por ende el trámite o procedimiento no puede asimilarse al de peticiones individuales, donde se hace un extenso debate acerca de los hechos, su ocurrencia, las obligaciones internacionales y la responsabilidad del Estado, sino que por su naturaleza misma debe implementarse un trámite ágil y sencillo.

La naturaleza cuasijudicial y democrática del procedimiento de medidas cautelares facilita el acceso de las mujeres víctimas a la justicia internacional y acompaña mediante el apoyo de una instancia como la CIDH, las acciones de exigibilidad de protección ante los Estados, teniendo en cuenta que en la mayoría de los Estados la impunidad en los casos de violencia contra las mujeres corresponde a tasas muy altas²¹, como se ha evidenciado en informes

¹⁹ Grupo de Trabajo Especial, op cit. Recomendación g) lit A. punto VIII.2

²⁰ “Circunscribir la valoración para el otorgamiento de medidas cautelares a la “gravedad” y “urgencia” de las situaciones, evitando consideraciones sobre el fondo del asunto”. Grupo de Trabajo Especial, punto 2, recomendación A, b).

²¹ En Colombia la impunidad de los casos de violencias contra las mujeres supera el 90%, en casi todos los delitos investigados. Durante las Sesiones de la CIDH de marzo de 2012, la Red Nacional de Mujeres, la Mesa de Seguimiento al Cumplimiento de la ley 1257 de 2008 y la Corporación Sisma Mujer, presentaron un informe de la situación de las mujeres en Colombia, donde presentamos las siguientes cifras : “De los 84.560

temáticos de la CIDH²². Además, la fundamentación jurídica puede llevar confusión a la CIDH, puesto que Estados como el colombiano ha desarrollado en la última década una multiplicidad de normas y políticas públicas en relación a las violencias contra las mujeres, sin embargo, éstas normas y políticas no han resultado adecuadas en tanto tienen un enfoque reducido a la concientización y capacitación de funcionarios públicos y de la sociedad en general, dejando de lado la obligación de respeto a los derechos de las mujeres y la obligación estatal de la debida diligencia para la prevención, atención, protección e investigación de las violencias contra las mujeres. Por ejemplo, en materia de protección se ha planteado en decretos y resoluciones la necesidad de un enfoque diferencial para las medidas de protección para las mujeres, sin embargo, no hay claridad acerca de qué compone ese enfoque y no existe un programa independiente y especializado para atender las situaciones de gravedad y urgencia que atienden las mujeres, sino que los programas ya creados, por ejemplo de testigos y víctimas de la Fiscalía General de la Nación, adecúa en la norma algunas medidas para las mujeres pero no atiende integralmente su diferencia, ni ha integrado a los programas los riesgos particulares para las mujeres en el conflicto armado colombiano que ya se han identificado²³.

Por tanto no vemos prudente, por los intereses y derechos de las mujeres, sofisticar un procedimiento que a diferencia de la generalidad de los mecanismos para acceder a la justicia, ofrece herramientas sencillas a las mujeres para preservar sus vidas.

5. *Recomendación para identificar con precisión a las personas beneficiarias de las medidas cautelares*²⁴.

Una recomendación adicional prevé que deben hacerse un trabajo de determinación e identificación de las personas beneficiarias de las medidas. Como se dijo, esto ya lo ha abordado la CIDH y ha concluido que la persona o personas deben estar identificadas o ser

delitos de violencia sexual cometidos contra mujeres e investigados en el proceso de la ley 600 de 2000, un total de 34.744 (41%) casos se encuentran en etapa de investigación preliminar; 41.193 (48.7%) de estos casos, se encuentran en etapa de instrucción o investigación; 2.098 (2.48%) casos se encuentran en juicio; y en 6.525 (7.7), la entidad no reportó el estado procesal (en blanco). En las investigaciones adelantadas por el procedimiento de ley 906 de 2004, se indica que de los 68.675 casos de violencia sexual cometidos contra mujeres, 60.279 (87,7%) se encuentra en etapa de indagación; 925 casos (1.3%) se encuentra en investigación; 3.287 (4,78%) casos están en etapa de juicio; diferente de los 165 (0,2%) casos terminaron de forma anticipada; un total de 3.767 casos (5.48%), se encuentra en etapa de ejecución de penas y 121 (0,17%) casos no registran el estado procesal". En conclusión, la impunidad en violencia sexual contra mujeres alcanza el 98%.

²² CIDH, Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en Mesoamérica, OEA/Ser.L/V/II.9 diciembre 2011; y Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, OEA/Ser.L/V/II., 20 enero 2007.

²³ Durante las Sesiones de la CIDH de marzo de 2012, la Red Nacional de Mujeres, la Mesa de Seguimiento al Cumplimiento de la ley 1257 de 2008 y la Corporación Sisma Mujer, presentaron un informe de la situación de las mujeres en Colombia, donde una de las recomendaciones dirigidas al Estado es "Incluir como variables de identificación de riesgo de las lideresas y/o defensoras de derechos humanos, las presunciones de especial protección constitucional y los riesgos existentes en el marco del conflicto armado para las mujeres, previstos en el Auto 092 de 2008".

²⁴ Grupo de Trabajo Especial, op cit. Recomendación h) lit A. punto VIII.2

determinables²⁵, criterio que también ha sido adoptado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el conocimiento de casos de riesgo en su mecanismos de medidas provisionales²⁶.

Cuando los Estados alegan semejante requisito, están excusándose en su propia culpa de haber permitido que la situación llegara hasta una instancia internacional ante la ineficiencia estatal y de no llevar a cabo ejercicios certeros sobre las condiciones y consecuencias de la situación de riesgo, y las circunstancias en que se encuentran las víctimas, así como el conocimiento de las personas o colectivos que se encuentran en riesgo. Cuando esto se tiene claro, el mismo Estado es quien identifica y determina las personas en peligro y actúa de manera preventiva para salvaguardarles. Luego, la reiterada posición estatal por reducir los grupos de beneficiarios lleva más a la idea de querer salvar su responsabilidad que a la de estar interesado en proteger a la población que está obligado a resguardar. En todo caso tampoco se puede negar que progresivamente ha sido restringido por la CIDH el margen de identificación de los beneficiarios, justo por la presión estatal, de manera que no es clara la razón, - desde el punto de vista de un Estado comprometido con los derechos humanos- de limitar aún más este aspecto.

En el caso de las mujeres, en el criterio de “determinables” la CIDH debe: (i) considerar los familiares de la víctima, principalmente las y los hijos, personas que se encuentren bajo su custodia como otras niñas/os, personas con discapacidad y ancianas/os, que muchas veces no son considerados como personas en riesgo porque la violencia se ha dirigido principalmente contra la mujer, pero que dada la relación con estas otras personas se encuentran dentro del escenario de riesgo, y pueden ser agredidas como forma de causar una afectación indirecta a la mujer y reforzar el temor; (ii) además debe considerarse el riesgo que pueden afrontar las personas que apoyan, acompañan, defienden y/o representan a las mujeres víctimas, quienes también pueden ser objeto de los actos sus agresores, si bien inicialmente no son incluidas como víctimas, en la pretensión de dejar a la mujer sola y sin una red social de apoyo, los agresores suelen generar amenazas también contra estas personas; y (iii) a las organizaciones a las que pertenece la mujer en riesgo, es especial cuando se trata de organizaciones con un enfoque de trabajo en derechos de las mujeres, integradas por mujeres, y/o con una mayoría de mujeres, puesto que el riesgo puede no estar enfocado en una mujer sino en todas y tratar a través de la violencia de desarticular la organización y el impacto que tiene en el liderazgo de las mujeres y la defensa de los derechos humanos de las mujeres.

²⁵ “En el caso de las defensoras y defensores, las medidas pueden ser solicitadas para proteger a una persona en lo individual o bien, para proteger a una colectividad de defensores y defensoras que sean determinables, por ejemplo, los que pertenezcan a una misma organización. La Corte ha considerado consistentemente que se pueden otorgar medidas de protección a una pluralidad de personas que no han sido previamente nominadas, pero que sí son identificables y determinables y que se encuentran en una situación de grave peligro en razón de su pertenencia a un grupo o comunidad”. CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 diciembre 2011, párr. 421.

²⁶ Corte I.D.H., Asunto Centro Penitenciario de Aragua “Cárcel del Tocarón”, Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1 de noviembre de 2010, Considerando 14.

6. *Recomendación sobre el levantamiento de las medidas por “renuencia” de las víctimas*²⁷.

Otra recomendación del grupo de trabajo apunta al levantamiento de las medidas cuando las personas beneficiarias se niegan a aceptar un mandato de las autoridades, con lo cual, se quebranta el principio democrático que ha acompañado la implementación de las medidas cautelares en cuanto, de manera consistente se ha requerido la participación de las personas beneficiarias y el mismo SIDH ha creado espacios de concertación con el Estado, y la CIDH ha tenido un rol definitivo para encontrar fórmulas concertadas para la protección.

En el caso de las mujeres esto es particularmente importante porque nuestras reflexiones nos han llevado a identificar prácticas de dominio patriarcal en las medidas de protección brindadas por el Estado colombiano, lo cual evidencia un desconocimiento de los riesgos y necesidades diferenciadas de las mujeres, por ejemplo: la asignación de hombres armados encargados de la seguridad de las mujeres en riesgo, de suerte que se reemplaza el dominio de la pareja, expareja, agresor extraño o actor armado, por el de una autoridad masculina que espera obediencia, máxime si se trata de una mujer la beneficiaria, y que plantea su seguridad desde el uso de la fuerza o de las armas; la imposición de horarios y lugares a donde puede ir, personas de las que puede rodearse, límites a su relación con sus hijas e hijos, en general la definición de las restricciones por parte de las autoridades está marcada por patrones de discriminación contra las mujeres; es decir, en el marco de la protección estatal, a las mujeres también se les subordina y les establecen parámetros de conducta que intencional o no están permeados por estereotipos de género. Pero además, en la implementación de las medidas de protección, las autoridades estatales cuestionan la ocurrencia de los hechos de violencia contra las mujeres, en las evaluaciones de riesgo indagan por la veracidad de las declaraciones, realizan preguntas acerca de la violencia sexual, hacen manifestaciones acerca del consentimiento que debió dar la mujer para que se produjera la violencia, o generan dudas acerca de la condición de víctima o de población civil, principalmente cuando se trata de lideresas y defensoras de derechos humanos.

La forma de superar esos estereotipos y patrones de discriminación tanto en los procedimientos de valoración del riesgo por parte del Estado como en la implementación de la protección, es reivindicar el derecho de las mujeres a participar de la definición de la protección que necesitan y de cómo se desarrollará, y por ende, fortalecer los espacios de concertación entre las autoridades del Estado y las mujeres. De lo contrario, la confianza que tan difícilmente las mujeres han construido con los Estados se debilitará, lo cual no conduce a la inexistencia del riesgo para las mujeres pero si en la decisión de guardar silencio, posiblemente hasta que el riesgo desaparezca con la muerte de la mujer.

Por tanto, la concertación de las medidas de protección es fundamental para los casos de las mujeres y no podría entonces levantarse una medida porque una mujer “desobedeció” una orden o no estuvo de acuerdo con un procedimiento, en especial porque esta información es transmitida por los Estados como una restricción total a sus capacidades para la protección,

²⁷ Grupo de Trabajo Especial, op cit. Recomendación k) lit A. punto VIII.2



sin una evaluación seria de las alternativas de seguridad y de un esfuerzo de innovación para adecuar o crear programas diferenciales. Debe potenciarse de manera absoluta la concertación de los mecanismos para proteger a las personas por que además la sensación de riesgo solo la comprende quien la enfrenta y aquí los saberes de lo que conviene y los instintos de las mujeres aportan propuestas más efectivas de protección en beneficio de la persona y del Estado.

La Corporación Sisma Mujer agradece a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la generación de espacios de participación para que las organizaciones de la sociedad civil aportemos a este proceso de Fortalecimiento del SIDH, además celebramos todos los esfuerzos que se realicen para la protección de los derechos humanos, particularmente de los derechos de las mujeres, y para que todas las personas en el continente puedan acceder a los mecanismos internacionales, de forma concreta para proteger su vida e integridad y garantizar que a través de unas medidas de protección se les garantice la prevención de daos irreparables. Además, resaltamos la labor que ha desarrollado la CIDH para que los estándares internacionales de derechos humanos comprendan las situaciones que afrontan los grupos y colectivos más vulnerables, entre ellos las mujeres como una población entera que ha afrontado la discriminación por su género durante siglos y que recientemente hemos sido consideradas como sujetas de una protección especial por los Estados Americanos. Reiteramos nuestra disposición a participar y contribuir para fortalecer los mecanismos de protección de derechos humanos en el continente, y compartir nuestra experiencia en la defensa de los derechos de las mujeres para que el sistema y los Estados brinden una respuesta adecuada y oportuna a las mujeres, siempre buscando la superación de la discriminación y la violencia.

Atentamente,

Claudia María Mejía Duque
Directora Sisma Mujer

Linda María Cabrera Cifuentes
Coordinadora acceso a la justicia y
no violencia contra las mujeres

Viviana Rodríguez Peña
Abogada acceso a la justicia y
no violencia contra las mujeres