



Foto de portada: Iniciativa Spotlight

Iniciativa Spotlight en Argentina

ESTÁNDARES REGIONALES E INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN

2021



El derecho internacional y regional de los derechos humanos reconoce el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia basada en género, concepto que comprende “la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada”¹. Tal como ha destacado el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (Comité de la CEDAW), “[la] violencia contra la mujer, que menoscaba o anula el goce por la mujer de sus derechos humanos y libertades fundamentales (...) constituye discriminación, tal como se entiende en el artículo 1 de la Convención [Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer]”². De acuerdo al mismo Comité “las obligaciones del Estado... que se establecen en los apartados a), b) y e) del artículo 2 de la Convención se extienden a la prevención y la protección de la violencia contra la mujer.”³

Del mismo modo, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) reconoce el derecho de todas las mujeres a “una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado” (artículo 1). El artículo 7 inciso d) de la Convención obliga a los Estados a “adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjure su propiedad”.

Tal como ha señalado el Comité de la CEDAW, este marco normativo impone a los Estados la obligación de “adoptar y aplicar diversas medidas para hacer frente a la violencia por razón de género contra la mujer cometida por agentes no estatales, lo que comprende contar con leyes, instituciones y un sistema para abordar dicha violencia y garantizar que funcionan de manera eficaz en la práctica y que cuentan con el apoyo de todos los agentes y órganos del Estado que hacen cumplir las leyes con diligencia.”⁴ En particular, el Estado no sólo debe aprobar marcos normativos para “la prestación de mecanismos de protección adecuados y accesibles para evitar una posible violencia o más actos de la misma”⁵ sino que, además, “la voluntad política expresada en la legislación debe contar con el apoyo de todos los agentes estatales que respeten las obligaciones de diligencia debida del Estado”.⁶ Esto exige adoptar “todas las medidas adecuadas para prevenir los actos de violencia por razón de género contra

¹ Comité de la CEDAW, *Recomendación General N° 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la Recomendación General N° 19*, CEDAW/C/GC/35, 26 de julio de 2017, párrafo 1.

² Comité de la CEDAW, *Recomendación N° 19 – La violencia contra la mujer*, 1992, párrafo 7.

³ Comité de la CEDAW, *A. T. contra Hungría*, 26 de enero de 2005, párrafo 9.3.

El artículo 2 de la CEDAW obliga a los Estados a “a) [consagrar], si aún no lo han hecho en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio; [adoptar] medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer; [y] [tomar] todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas.”

⁴ Comité de la CEDAW, *supra* nota 1, párrafo 24.

⁵ *Ídem*, párrafo 31 inciso a). Se han omitido las citas internas.

⁶ Comité de la CEDAW, *Fatma Yildirim (fallecida). v. Austria*, 1 de octubre de 2007, CEDAW/C/39/D/6/2005, párrafo 12.1.2.

la mujer en los casos en que sus autoridades tengan conocimiento o deban ser conscientes del riesgo de dicha violencia.”⁷

Del mismo modo, en el marco del sistema interamericano de derechos humanos se ha enfatizado que “los Estados tienen el deber de contar con un adecuado marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de manera eficaz ante las denuncias por actos de violencia basada en género contra las mujeres... [La] estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer.”⁸

Asimismo, “los Estados deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que existe un riesgo que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia y deben garantizar que las mujeres que son víctimas de violencia o están en situación de riesgo de sufrir violencia, tengan acceso a protección y garantías judiciales eficaces.”⁹ La obligación de protección está condicionada al conocimiento por parte del Estado de “una situación de riesgo real e inmediato para... [la persona] y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo.”¹⁰

A continuación, se analizan algunas de las características fundamentales que deben cumplir tanto las medidas de protección como los procedimientos y/o mecanismos establecidos por el Estado para su otorgamiento e implementación. También se describen algunos aspectos de estos procesos que pueden presentar desafíos.

Objetivos de las medidas de protección desde un enfoque centrado en la persona e interseccional

Las medidas de protección comprenden una gran variedad de medidas que resulten eficaces y adecuadas para prevenir la ocurrencia o la repetición de actos de violencia basada en género¹¹ y proteger la integridad de la persona, sus familiares y, eventualmente, quienes hayan sido testigo de estos actos¹². Sin embargo, lejos de estar orientadas *sólo* a la prevención y protección propiamente dicha, estas medidas también deben resultar efectivas para fortalecer la autonomía¹³ de la persona beneficiaria y garantizar que tenga acceso a servicios de atención integral y rehabilitación que promuevan su empoderamiento.¹⁴

⁷ Comité de la CEDAW, *supra* nota 1, parágrafo, parágrafo 24.

⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes Anexo 1: Estándares y recomendaciones (2019)*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 233, 14 noviembre 2019, parágrafo 69. Se han omitido las citas internas.

⁹ *Ídem*.

¹⁰ *Ídem*, parágrafo 70.

¹¹ Comité de la CEDAW, *supra* nota 1, parágrafo 31 inciso a). Se han omitido las citas internas.

¹² Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, *Intensificación de los esfuerzos para prevenir y eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas: el acoso sexual*, A/RES/73/148, 11 de enero de 2019, parágrafo 9 inciso a).

Ver también MESECVI, *Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*, OEA/Ser.L/II.6.14, 2014, página 49 y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *supra* nota 8, párrafos 49 y 71.

¹³ Comité de la CEDAW, *supra* nota 1, parágrafo 31 inciso b).

¹⁴ MESECVI, *supra* nota 12, página 49.

Las medidas de protección deben aplicarse con un “enfoque centrado en la víctima o superviviente, reconociendo a las mujeres como titulares de derechos y promoviendo su capacidad para actuar y su autonomía.”¹⁵ Del mismo modo, se ha enfatizado que los servicios y medidas de protección “deben estar concebidos específicamente para las víctimas, centrarse en los derechos humanos de la mujer y en la seguridad y el empoderamiento de las víctimas, y estar destinados a evitar la victimización secundaria de las mujeres y los niños.”¹⁶ Además, deben “tener en cuenta las necesidades concretas de [los] hijos y otros familiares a cargo”¹⁷ de la persona beneficiaria. Este “enfoque holístico debe aplicarse a todas las fases relativas a la provisión de medidas de protección”.¹⁸

Es particularmente importante que las medidas de protección sean concebidas y se apliquen teniendo en cuenta y/o “prestando especial atención a las mujeres y las niñas que sufren formas múltiples e interseccionales de discriminación.”¹⁹ Asimismo, en la adopción de medidas de protección debe tenerse en cuenta los roles que desempeñan las potenciales beneficiarias, el riesgo que enfrentan y su situación de vulnerabilidad frente a ese riesgo, entre otros factores.

En este marco, se ha destacado la obligación de los Estados de “[adoptar] medidas especiales y diferenciadas para proteger la vida y seguridad de las mujeres que desafían estereotipos asociados a su género en su labor o por sus actividades, como por ejemplo mujeres defensoras de los derechos humanos y mujeres lideresas, mujeres con compromisos políticos y mujeres periodistas, en vista del riesgo acentuado que enfrentan y reconociendo la importancia de la labor que realizan.”²⁰ Las

Ver también Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *supra* nota 8, párrafo 71 e Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, A/HRC/35/30, 13 de junio de 2017, párrafo 42.

¹⁵ Comité de la CEDAW, *supra* nota 1, párrafo 28. Ver también párrafo 31 inciso b).

Ver también Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, *supra* nota 12, párrafo 9 inciso a).

¹⁶ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, *supra* nota 14, párrafo 42.

¹⁷ Comité de la CEDAW, *supra* nota 1, párrafo 31 inciso b).

¹⁸ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, *supra* nota 14, párrafo 42.

Sin embargo, “[lo] que predomina actualmente son alternativas terapéuticas y sociales que paralelamente a la atención de la mujer violentada, buscan la reeducación y resocialización del agresor para así intentar conseguir la eliminación del problema de la violencia contra las mujeres en un futuro. Si bien este es un paso importante, no es suficiente para garantizar la protección de las mujeres víctimas de violencia.” MESECVI, *supra* nota 12, página 46.

Del mismo modo, la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias ha manifestado su preocupación “por la manera en que los jueces tratan las medidas de protección, pues con demasiada frecuencia se centran en el tratamiento que debe recibir el maltratador en lugar de en la protección de la víctima”. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, *supra* nota 14, párrafo 86.

¹⁹ Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, *supra* nota 12, párrafo 9 inciso a).

Ver también Comité de la CEDAW, *supra* nota 1, párrafo 28.

²⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 233, 14 noviembre 2019, Capítulo 4: Recomendaciones, párrafo 8

acciones de protección orientadas a estos grupos “deben adoptar una perspectiva de género con enfoque interseccional..., asegurando que todo el proceso y sus etapas, desde la recepción y orientación de la solicitud de protección, la evaluación del riesgo, hasta la adopción de medidas de protección especiales, esté orientado a atender las necesidades particulares y riesgos específicos”²¹ que enfrentan. Es particularmente importante que estas medidas sean “integrales, culturalmente adecuadas, con perspectiva interseccional, y especializadas, a fin de garantizar que las mujeres puedan realizar su labor...libres de toda forma de violencia y discriminación.”²²

Ejemplos de medidas de protección específicas en relación a la violencia basada en género en la vida política

La *Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política* recomienda que los marcos normativos contemplen la adopción de las siguientes medidas de protección:

- “Restringir el acceso de los agresores a los lugares en los que normalmente se encuentra la víctima;
- Otorgar escoltas a la mujer víctima de violencia y a sus familiares cuando se requiera;
- Realizar análisis de riesgos y un plan de seguridad;
- Impedir el acceso a armas al agresor;
- Retirar la campaña violenta, haciendo públicas las razones. Dicha publicidad deberá ser financiada por quien resulte responsable de la violencia;
- Retirar un porcentaje del financiamiento público electoral al agresor;
- Suspender la candidatura electoral al agresor;
- Suspender la elección de un candidato;
- Suspender de empleo o cargo público al agresor”²³

Formas y modalidades de violencia que ameritan el otorgamiento de medidas de protección

Las medidas de protección deben estar a disposición de las personas que experimentan cualquier forma y modalidad de violencia basada en género.²⁴ En relación a este punto, el Comité de la CEDAW cuestionó la decisión de los tribunales de un Estado parte de la CEDAW de focalizarse “exclusivamente en la cuestión de la amenaza directa e inmediata a la vida o la salud de la autora y a su integridad física, y [dejar] de lado al mismo tiempo su sufrimiento emocional y psicológico”²⁵ al negar el otorgamiento de una medida de protección. A juicio del Comité, esta decisión de los tribunales “refleja

Ver también Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, *Erradicación de la violencia contra las periodistas*, A/HRC/44/52, 6 de mayo de 2020, parágrafo 93 inciso j).

²¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *supra* nota 20, parágrafo 8

Ver también Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, *supra* nota 20.

²² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *supra* nota 8, parágrafo 130

²³ MESECVI, *Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política*, OEA/Ser.L/II.6.17, artículo 37.

²⁴ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, *supra* nota 14, parágrafo 45.

²⁵ Comité de la CEDAW, *Comunicación núm. 20/2008*, CEDAW/C/49/D/20/2008, 27 de septiembre de 2011, parágrafo 9.9.

un concepto estereotipado y excesivamente estrecho de qué es lo que constituye violencia doméstica²⁶ y, por ende, resulta contraria a la CEDAW.

Contenido y alcance de las medidas de protección

Los Estados deben adoptar medidas de protección que “sean accesibles, asequibles, apropiados, aceptables y de calidad, y que tengan en cuenta una perspectiva de género.”²⁷ Asimismo, el requisito de que sean adoptadas con un enfoque centrado en la persona se traduce en la obligación de que sean multidisciplinarias²⁸, flexibles y adaptables²⁹ a las características y necesidades de la persona beneficiaria, la naturaleza del riesgo y a las características específicas que adopten los actos de violencia que fundamenten su adopción³⁰, entre otros factores. Además, deben tener debidamente en cuenta “los antecedentes de violencia de género y violencia doméstica”³¹ que existan en el caso y si la misma se ha prologado en el tiempo. En cuanto a su naturaleza jurídica, “pueden ser de carácter penal o civil”³².

El contenido y alcance de las medidas adoptadas debe estar claramente definido y su vigencia debe tener una duración adecuada a la naturaleza del riesgo.³³ En relación a este punto, se ha señalado con preocupación que muchas medidas de protección “[son] ineficaces debido a su corta duración o... [a que] no [son] suficientemente claras”³⁴, por ejemplo en cuanto a la distancia que el agresor debe mantener respecto de la persona beneficiaria.³⁵

En cuanto a su alcance territorial, las medidas de protección deben ser de cumplimiento obligatorio en todo el territorio del Estado.³⁶ En este sentido, en los Estados federales debe evitarse la adopción de marcos normativos locales que se traduzcan en la adopción de órdenes de protección que difieran de una jurisdicción a

²⁶ *Ídem*.

²⁷ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, *supra* nota 14, parágrafo 41.

²⁸ MESECVI, *supra* nota 12, página 6.

²⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *supra* nota 8, parágrafo 96.

³⁰ Por ejemplo, en el caso de la violencia basada en género en línea “[los] Estados deben permitir a las víctimas obtener órdenes de protección (por ejemplo, órdenes de alejamiento) en los tribunales de familia o civiles para impedir que los abusadores publiquen o distribuyan imágenes íntimas sin su consentimiento o participen en otra forma de acoso o violencia, ya sea en línea o fuera de línea.” Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias acerca de la violencia en línea contra las mujeres y las niñas desde la perspectiva de los derechos humanos*, A/HRC/38/47, 18 de junio de 2018, parágrafo 104.

³¹ Comité de la CEDAW, *S. L. v. Bulgaria*, CEDAW/C/73/D/99/2016, 10 de septiembre de 2019, parágrafo 7.8.

³² MESECVI, *supra* nota 12, página 46.

³³ “Para reforzar la seguridad de la demandante/superviviente, algunas jurisdicciones han introducido órdenes de protección a largo plazo o definitivas. Al reducir el número de veces que una demandante/superviviente debe comparecer ante un tribunal, dichas órdenes reducen las cargas financieras, emocionales y psicológicas que soportan las demandantes/supervivientes, así como el número de veces que se ven obligadas a enfrentarse al autor del acto violento.” ONU Mujeres, *Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer*, 2012, página 50.

³⁴ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, *supra* nota 14, parágrafo 86.

³⁵ *Ídem*.

³⁶ Comité de la CEDAW, *supra* nota 1, parágrafo 31 inciso b)

otra y no se reconozcan mutuamente ni se apliquen de manera uniforme en todo el territorio.³⁷ Por el contrario, las medidas de protección deben ser de “ejecutoriedad automática en todas las jurisdicciones”³⁸ en las que se divida el país.

Esto incrementa la efectividad de la medida y evita que la persona tenga que solicitar órdenes de protección en cada una de las jurisdicciones en las que desarrolla su vida y/o en las que el riesgo pueda materializarse. En relación a este último punto, debe tenerse en cuenta que las medidas de protección deben estar diseñadas de modo tal de “evitar imponer una excesiva carga financiera, burocrática o personal sobre las mujeres víctimas o supervivientes”³⁹.

Ejemplos de medidas de protección mencionadas por organismos internacionales y regionales de derechos humanos

- Órdenes de desalojo⁴⁰ y/o imposición al agresor de la obligación de abandonar el lugar donde reside la persona en situación de riesgo;⁴¹
- Órdenes de alejamiento o la imposición al agresor de la obligación de no ponerse en contacto y/o acercarse al domicilio en el que residía con la víctima o a lugares específicos (i.e. el lugar donde trabaja la persona en situación de riesgo);⁴²
- Imposición al agresor de la obligación de pagar el alquiler de la vivienda donde vive la familia, alimentos u otras prestaciones;⁴³
- Imposición al agresor de la obligación de entregar las armas que estén en su poder;⁴⁴
- Otorgamiento de protección policial a la persona en situación de riesgo y/o su evacuación voluntaria a lugares seguros, fondos para facilitar esta evacuación o salvoconductos;⁴⁵
- Cambio de identidad y otras formas de protección de personas que hayan sido testigo de situaciones de violencia⁴⁶
- Imposición al agresor de la obligación de utilizar dispositivos electrónicos de “monitoreo y control”;⁴⁷
- Adopción de medidas judiciales orientadas a impedir la publicación o distribución de “imágenes íntimas” sin consentimiento u otras formas de violencia o acoso en línea o fuera de línea.⁴⁸

³⁷ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, *supra* nota 14, párrafo 87.

³⁸ *Ídem*.

³⁹ Comité de la CEDAW, *supra* nota 1, párrafo 31 inciso a). Se han omitido las citas internas.

⁴⁰ *Ídem*.

⁴¹ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, *supra* nota 14, párrafo 61

⁴² *Ídem*.

⁴³ *Ídem*.

⁴⁴ *Ídem*.

⁴⁵ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, *supra* nota 20, párrafo 93 inciso j).

⁴⁶ MESECVI, *supra* nota 12, página 49

⁴⁷ MESECVI, *Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Muerte Violenta de Mujeres y Niñas (Femicidio/Feminicidio)*, OEA/Ser.L/II.6.21, diciembre de 2018, página 34.

⁴⁸ Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, *supra* nota 30, párrafo 104

Plazo para solicitar medidas de protección

Los/as operadores/as judiciales no deben denegar el acceso a medidas de protección en base al tiempo que ha transcurrido entre el hecho que fundamenta la adopción de la medida y el momento de su solicitud. El Comité de la CEDAW ha analizado la legislación de Bulgaria que establece que la solicitud de medidas de protección debe realizarse dentro del plazo de un mes “desde la fecha en que ocurre el acto de violencia doméstica”⁴⁹, cuya razonabilidad ha sido avalada por los tribunales del Estado por considerar que “el objetivo de la orden es posibilitar la intervención urgente de los tribunales, y no controlar la convivencia de la pareja”⁵⁰. De acuerdo al Comité, esta fundamentación “carece de sensibilidad con respecto a las cuestiones de género, puesto que refleja la noción preconcebida de que la violencia de género y la violencia doméstica son en gran medida cuestiones privadas pertenecientes a la esfera privada, que, en principio, no debe estar controlada por el Estado.”⁵¹

Derecho a la información sobre las medidas de protección disponibles

Las autoridades estatales deben informar sin demora a las mujeres que reportan violencia basada en género sobre su derecho a acceder a medidas de protección.⁵² Este deber se desprende de la obligación del Estado de “[elaborar] y difundir información accesible, a través de medios de comunicación diversos y accesibles..., dirigida a las mujeres, en especial a las afectadas por las formas interrelacionadas de discriminación... sobre los recursos jurídicos y sociales disponibles para las víctimas y supervivientes”⁵³ de violencia basada en género y sus derechos.⁵⁴

Procedimientos para la adopción de medidas de protección

Las medidas de protección deben ser adoptadas en forma expedita, sin incurrir demoras indebidas⁵⁵. Esto así porque las demoras en la adopción de medidas de protección reducen su eficacia, incrementan el riesgo para la persona solicitante⁵⁶ y desalienta a las mujeres de denunciar por temor a la reacción del agresor.⁵⁷ También se ha destacado el vínculo entre la implementación oportuna de medidas de protección y la prevención de femicidios y otras formas especialmente graves de violencia basada en género.⁵⁸

Una vez solicitadas, las medidas de protección deben adoptarse en el marco de procedimientos que resulten “sencillos, rápidos”⁵⁹ y “fácilmente accesibles para las

⁴⁹ Comité de la CEDAW, *supra* nota 25, párrafo 9.12.

⁵⁰ *Ídem*.

⁵¹ Comité de la CEDAW, *supra* nota 31, párrafo 7.8.

⁵² Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, *supra* nota 30, párrafo 83. Comité de la CEDAW, *V. C. (fallecida) v. República de Moldova*, CEDAW/C/76/D/105/2016, 26 de agosto de 2020, párrafo 7.11 y 7.12.

⁵³ Comité de la CEDAW, *supra* nota 1, párrafo 31, inciso d).

⁵⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *supra* nota 8, párrafo 81.

⁵⁵ Comité de la CEDAW, *Recomendación General N° 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia*, CEDAW/C/GC/33, párrafo 51.

⁵⁶ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, *supra* nota 14, párrafo 85.

⁵⁷ MESECVI, *supra* nota 12, página 49

⁵⁸ *Ídem*.

Ver también MESECVI, *supra* nota 47, página 35.

⁵⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser. L/V/II. doc. 68, 2007, Conclusiones y recomendaciones.

mujeres y niñas⁶⁰ en toda su diversidad, incluidas las mujeres con discapacidad.⁶¹ Estos procedimientos deben garantizar, además, una “evaluación inmediata de los riesgos”⁶² que enfrenta la persona solicitante.

En particular, para garantizar su inmediatez, el otorgamiento de las medidas de protección no debe estar sujeto a “la condición previa de que las víctimas y supervivientes inicien acciones legales”⁶³ contra el autor de los actos de violencia⁶⁴. En relación a este punto, se ha señalado que las medidas de protección “pueden ser dictadas de manera independiente por un tribunal civil o en el marco de otro procedimiento judicial civil o penal a fin de proteger la seguridad de la víctima mientras avanzan las actuaciones.”⁶⁵ En cualquiera de los dos supuestos, las medidas de protección deben ser otorgadas con independencia de “[la] capacidad o voluntad [de la mujer] para cooperar en las acciones judiciales contra el presunto autor.”⁶⁶

Obligaciones estatales en relación a la implementación de medidas de protección

Para que resulten efectivas, las medidas de protección deben ser “implementadas con diligencia”.⁶⁷ En este sentido, los Estados tienen la obligación de “asegurar que su estructura responda efectivamente y en forma coordinada para hacer cumplir los términos de la orden de protección.”⁶⁸

Para lograrlo, debe existir un sistema de registro de medidas de protección que permita que las autoridades encargadas de su ejecución puedan determinar rápidamente qué medidas de protección están vigentes y cuál es su contenido y alcance.⁶⁹ Asimismo, es fundamental que estas autoridades “entiendan que una orden de protección representa una determinación judicial de riesgo, ... sepan cuáles son sus responsabilidades a partir de esta determinación”⁷⁰ y cuenten con “los presupuestos, recursos [y] orientaciones”⁷¹ necesarios para cumplir estas responsabilidades.⁷²

Como destaca la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias (“la Relatora Especial”), los Estados deben establecer

⁶⁰ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, *supra* nota 14, párrafo 65.

⁶¹ Comité de la CEDAW, *supra* nota 1, párrafo 31 inciso a). Se han omitido las citas internas.

⁶² *Ídem*.

⁶³ *Ídem*.

⁶⁴ MESECVI, *supra* nota 12, página 49. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *supra* nota 8, párrafos 49 y 71.

⁶⁵ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, *supra* nota 14, párrafo 62. Se omitieron las citas internas.

⁶⁶ Comité de la CEDAW, *supra* nota 1, párrafo 31 inciso b)

⁶⁷ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, *supra* nota 14, párrafo 88

⁶⁸ MESECVI, *supra* nota 12, página 49. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *supra* nota 8, párrafo 72.

⁶⁹ MESECVI, *supra* nota 12, página 49. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *supra* nota 8, párrafo 72. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, *supra* nota 14, párrafo 87

⁷⁰ MESECVI, *supra* nota 12, página 49. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *supra* nota 8, párrafo 72.

⁷¹ Comité de la CEDAW, *supra* nota 45, párrafo 18.

⁷² Comité de la CEDAW, *supra* nota 1, párrafo 34 inciso f).

“mecanismos eficaces de cooperación y coordinación entre los diferentes mandatos del sistema del Estado que se ocupan de la violencia contra la mujer. Entre ellos se incluyen la policía, los fiscales, la judicatura y los servicios sociales, los profesionales de la atención de la salud, las ONG y otras organizaciones pertinentes que prestan servicios de primera línea y brindan cooperación interinstitucional para tramitar adecuadamente los casos.”⁷³

De acuerdo a la Relatora, esta coordinación también debe existir entre las autoridades responsables de la implementación (complementaria y/o acumulativa) de medidas de protección y otras medidas que se adopten para proteger a la mujer, como el acceso de las mujeres a centros de acogida o refugios.⁷⁴ Sobre este punto señaló que “esta complementariedad no se aplica habitualmente en la práctica, ya que la división burocrática entre los servicios sociales y el sistema judicial a menudo da lugar a deficiencias de protección ocasionadas por una coordinación insuficiente.”⁷⁵

Por su parte, el sistema interamericano de derechos humanos ha enfatizado que “es fundamental que exista una coordinación fluida y eficaz entre las autoridades estatales encargadas del seguimiento y supervisión de las medidas de protección y prevención”⁷⁶. Con ese fin, los Estados “deben tomar medidas inmediatas para lograr las articulaciones entre juzgados, fiscales, policías y otras autoridades relacionadas para monitorear el cumplimiento de las medidas de protección otorgadas y/o penas alternativas.”⁷⁷

Además, se ha enfatizado la importancia de adoptar protocolos de actuación o directivas⁷⁸ para estos/as actores/as sobre cómo implementar medidas de protección y desarrollar programas de capacitación obligatoria⁷⁹ en materia de violencia basada en género y el contenido y alcance de estas directivas.⁸⁰ Estos programas deben concientizar “a todos los funcionarios estatales involucrados en el seguimiento y supervisión de medidas de protección y medidas preventivas de actos de violencia contra las mujeres, particularmente a la policía, sobre la necesidad de asegurar el debido cumplimiento de estas medidas y las consecuencias de su incumplimiento.”⁸¹

Monitoreo y rendición de cuentas

El Estado debe implementar mecanismos de rendición de cuentas que permitan identificar y sancionar adecuadamente situaciones en las funcionarios/as públicos/as

⁷³ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, *supra* nota 14, párrafo 101.

⁷⁴ *Ídem*, párrafo 64.

⁷⁵ *Ídem*.

⁷⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *supra* nota 8, párrafo 72. Se han omitido las citas internas.

⁷⁷ *Ídem*, párrafo 96. Ver también MESECVI, *supra* nota 12, página 49.

⁷⁸ MESECVI, *supra* nota 12, página 49.

Ver también: Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, *supra* nota 20, párrafo 93 incisos k) y l). Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *supra* nota 20.

⁷⁹ Comité de la CEDAW, *supra* nota 1, párrafo 30 inciso b) punto ii.

⁸⁰ MESECVI, *supra* nota 12, página 49. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *supra* nota 8, párrafo 72.

⁸¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *supra* nota 49.

incumplen sus obligaciones en relación a las medidas de protección.⁸² En este sentido, el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes enfatizó que deben existir “recursos legales civiles adecuados (incluida la posibilidad de solicitar la correspondiente indemnización)... contra las autoridades estatales que hubieran incumplido su deber de adoptar las medidas preventivas o de protección requeridas dentro de su ámbito de competencia.”⁸³

Además, “deben existir mecanismos estatales para evaluar la efectividad de estas medidas y cuán expedito es el trámite para obtenerlas”⁸⁴ Esto así porque “[sin] una evaluación de estos mecanismos no se podrán tomar los correctivos necesarios.”⁸⁵ En la misma línea, se ha destacado que para “examinar y aplicar eficazmente leyes, políticas, estrategias y medidas de prevención y protección”⁸⁶, los Estados deben reunir, analizar y difundir periódica y sistemáticamente datos debidamente desagregados sobre todas las formas de violencia basada en género.

Cuestiones que presentan desafíos

Legitimación activa para solicitar medidas de protección

Existe un debate en torno a si terceras personas – distintas a la persona en situación de riesgo de violencia basada en género– pueden solicitar una medida de protección en su nombre. En este sentido, la Relatora Especial considera que “se debería permitir que otros actores pertinentes —públicos, familiares y profesionales— puedan representar en dichas solicitudes, al tiempo que se garantice el respeto de la intervención de la demandante/superviviente.” En particular, la Relatora entiende que “al examinar las pruebas relativas a un enjuiciamiento, los fiscales deberían determinar las necesidades de protección de la víctima y tomar medidas por iniciativa propia.”⁸⁷

En este sentido, en el caso *Opuz v. Turquía* la Corte Europea de Derechos Humanos consideró que “a la luz de la obligación positiva del Estado de tomar medidas operacionales preventivas para proteger a un individuo cuya vida está en riesgo, *podría esperarse que, frente a un sospechoso con un historial criminal conocido de agresiones violentas, las autoridades adoptarían medidas especiales en consonancia con la gravedad de la situación* con vistas a proteger a [la persona en situación de riesgo]. Con este fin, la Fiscalía o el Juez del Tribunal de lo Penal *podrían haber ordenado de oficio la adopción de una o más... medidas de protección....* También podrían haber emitido un requerimiento judicial para prohibir [al agresor] que contactara, se comunicara o se acercara a la [persona] o entrara en ciertas zonas”.⁸⁸

⁸² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *supra* nota 8, párrafo 72.

⁸³ Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Importancia de la prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el contexto de la violencia doméstica, A/74/148, 12 de julio de 2019, párrafo 89.

⁸⁴ MESECVI, *supra* nota 12, página 50

⁸⁵ *Ídem*.

⁸⁶ Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, *supra* nota 12, párrafo 15.

⁸⁷ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, *supra* nota 14, párrafo 89.

⁸⁸ Corte Europea de Derechos Humanos, *Opuz c. Turquía* (Demanda no. 33401/02), sentencia del 9 de junio de 2009, párrafo 148. Énfasis agregado.

En el marco de este debate, la jurisprudencia del Comité de la CEDAW sugiere que las autoridades estatales deben informar a la persona sobre su derecho a solicitar órdenes de protección, pero no ha reconocido (al menos expresamente) el deber de implementarlas de oficio. En este sentido, en el caso *V. C. (fallecida) v. República de Moldova*, el Comité señaló: “la policía tendría que haber reconocido el riesgo de que continuara la violencia ejercida contra V. C. ... después de que ella hubiera denunciado repetidos incidentes de violencia doméstica.... [Ese] reconocimiento exigía que la policía comprendiera en qué consistía la violencia doméstica y cuáles eran sus responsabilidades... con respecto al riesgo de que se produjeran nuevos actos de violencia... [Sin embargo, la] policía carecía de la capacidad necesaria para comprender el alcance y la gravedad de la violencia doméstica contra la mujer y actuar en consecuencia, ofreciendo a V. C. servicios de apoyo y rehabilitación, así como *información sobre la posibilidad de obtener una orden de protección.*”⁸⁹

Por su parte, en el ámbito interamericano, el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) parece trazar una distinción entre las medidas de protección y otros mecanismos de conminación sobre el agresor. En este sentido, señala que “los Estados deben promover políticas para abordar diferentes mecanismos de conminación, *más allá de las medidas de protección*, como la detención y el enjuiciamiento *aún y cuando la mujer víctima no denuncie, pero las autoridades tienen razones fundadas para creer que se ha producido un delito, o que existe riesgo grave para la mujer, o cuando la policía es testigo de la comisión del delito.*”⁹⁰

El abordaje de esta cuestión debería ser armonizado con los estándares ya analizados en relación a la obligación del Estado de garantizar que las medidas de protección se adopten “con la participación de la mujer”⁹¹ y con un “enfoque centrado en la víctima o superviviente,... promoviendo su capacidad para actuar y su autonomía”⁹². Si bien el debate no está saldado, los enfoques que reconocen a la persona en situación de riesgo de violencia basada en género como única legitimada para solicitar medidas de protección, al tiempo que obligan al Estado a proporcionarle información sobre sus derechos y a adoptar otros mecanismos de conminación, tienden a favorecer esta armonización.

Debido proceso y derechos del agresor

Existe consenso en relación a que las medidas de protección “deben ser dictadas u ordenadas por autoridades estatales bajo parámetros legalmente establecidos”⁹³ y a través de procedimientos que tengan “en consideración las garantías procesales de las víctimas y supervivientes, los testigos y los acusados.”⁹⁴ Sin embargo, diversos organismos internacionales y regionales de protección de derechos humanos han analizado de qué manera el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia basada en género interactúa con el principio de inocencia y otros derechos del agresor que pueden verse restringidos por la adopción de medidas de protección.

⁸⁹ Comité de la CEDAW, *supra* nota 52, párrafo 7.11 y 7.12.

⁹⁰ MESECVI, *supra* nota 12, página 46. Énfasis agregado.

⁹¹ Comité de la CEDAW, *supra* nota 1, párrafo 28.

⁹² *Ídem*.

⁹³ MESECVI, *supra* nota 12, página 45.

⁹⁴ Comité de la CEDAW, *supra* nota 1, párrafo 31 inciso a). Se han omitido las citas internas.

En cuanto al principio de inocencia y las medidas de prueba que deben sustentar una solicitud de medidas de protección, el Comité de la CEDAW ha señalado que “requerir que el acto de violencia doméstica [que se esgrime como fundamento para solicitar una medida de protección] sea probado más allá de toda duda razonable, y [asignar] así por consiguiente la carga de la prueba enteramente a la [persona solicitante]”⁹⁵ es un estándar de prueba “excesivamente elevado y no se ajusta a la Convención [en referencia a la CEDAW] ni a los estándares actuales de lucha contra la discriminación que alivian la carga de la prueba que recae sobre la víctima en los procedimientos civiles relativos a denuncias de violencia doméstica.”⁹⁶ En este sentido, también se ha señalado que el testimonio de la persona solicitante debe ser prueba suficiente para el otorgamiento de medidas de protección, sin que deban requerirse medidas adicionales de prueba para evitar demoras considerables en el procedimiento.⁹⁷ Por las mismas razones, se ha recomendado que el procedimiento para la solicitud y adopción de medidas de protección “ocurra con carácter *ex parte*”⁹⁸.

En cuanto a otros derechos de los agresores que pueden verse restringidos por la adopción de medidas de protección, tales como “la emisión y seguimiento de órdenes de desalojo, protección, alejamiento o seguridad de emergencia”⁹⁹, el Comité de la CEDAW ha destacado que “los derechos o reclamaciones de los autores o presuntos autores durante y después de los procedimientos judiciales, en particular en lo que respecta a la propiedad, la privacidad, la custodia de los hijos, el acceso, los contactos y las visitas, deberían determinarse a la luz de los derechos humanos de las mujeres y los niños a la vida y la integridad física, sexual y psicológica y regirse por el principio del interés superior del niño”.¹⁰⁰ En la misma línea, al analizar la omisión del Estado de detener a un agresor cuyo comportamiento “transponía un alto umbral de violencia del cual tenía conciencia el fiscal”¹⁰¹, el Comité sostuvo que “aunque el Estado Parte sostiene con razón que es necesario en cada caso determinar si la detención constituiría una injerencia desproporcionada en los derechos básicos y las libertades fundamentales de un autor de actos de violencia en el hogar, como el derecho a la libertad de circulación y a un juicio imparcial, el Comité opina... que *los derechos del agresor no pueden estar por encima de los derechos humanos de las mujeres a la vida y a la integridad física y mental*”.¹⁰²

Naturaleza de las sanciones en caso de incumplimiento de órdenes de protección

Existe consenso en relación a que para que las medidas de protección resulten efectivas, su incumplimiento por parte del agresor debe estar sujeto a sanciones

⁹⁵ Comité de la CEDAW, *supra* nota 24, párrafo 9.9.

⁹⁶ *Ídem*.

⁹⁷ ONU Mujeres, *supra* nota 33, página 51.

⁹⁸ *Ídem*, página 49.

⁹⁹ Comité de la CEDAW, *supra* nota 1, párrafo 31 inciso a). Se han omitido las citas internas.

¹⁰⁰ *Ídem*. Se han omitido las citas internas.

¹⁰¹ Comité de la CEDAW, *Goekce v. Austria*, 6 de agosto de 2007, CEDAW/C/39/D/5/2005, párrafo 12.1.5

¹⁰² *Ídem*. Énfasis agregado.

Del mismo modo, el *Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer* de ONU Mujeres señala que el procedimiento para la solicitud y adopción de medidas de protección “debe otorgar prioridad a la seguridad de la superviviente por encima de los derechos de propiedad y otras consideraciones.” ONU Mujeres, *supra* nota 33, página 49.

adecuadas.¹⁰³ Sin embargo, mientras que a juicio del MESECVI el tipo de sanción depende del carácter penal o civil de la medida incumplida¹⁰⁴, la Relatora Especial considera que las sanciones deben ser de naturaleza penal y deben poder involucrar la privación de la libertad del agresor. En este sentido, considera que “es absolutamente necesario que se *tipifique como delito* el incumplimiento de las órdenes de protección, a fin de que la policía pueda *detener* al maltratador.”¹⁰⁵

En sustento de su posición, la Relatora cita el *Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer* de ONU Mujeres, en el que se argumenta que “países en los que la legislación no tipifica como delito la violación de una orden de protección civil, los fiscales y la policía han expresado su frustración por su incapacidad para detener al autor de los actos violentos.”¹⁰⁶ Como buenas prácticas, el Manual menciona la legislación española que tipifica como delito penal a “cualquier violación de una orden de protección”¹⁰⁷ y establece que “en caso de riesgo o perjuicio grave, puede recurrirse a la detención preventiva del autor del delito.”¹⁰⁸ También menciona la legislación sudafricana en virtud de la cual “[cuando] un tribunal dicte una orden de protección..., también emite un auto para la detención del demandado, que se suspende si se cumple la orden.”¹⁰⁹

Medidas de protección recíprocas

En numerosas oportunidades, se dictan medidas de protección recíprocas; esto es, tanto a favor de la mujer como de su agresor. Sin embargo, los/as operadores/as judiciales deben tener en cuenta que la adopción de estas medidas recíprocas puede evidenciar que “las formas leves de violencia reactiva o las disputas verbales se tratan de la misma forma que los casos graves de violencia de género”¹¹⁰. También puede reflejar la idea estereotipada de que tanto la mujer como el agresor “comparten la misma culpa y responsabilidad”¹¹¹ por los actos de violencia.

En relación a este punto, debe tenerse en cuenta que las medidas de protección deben ser adoptadas con perspectiva de género y, como se señaló, con un “enfoque centrado

¹⁰³ Comité de la CEDAW, *supra* nota 1, parágrafo 31 inciso a). Se han omitido las citas internas.

¹⁰⁴ MESECVI, *supra* nota 12, página 46.

¹⁰⁵ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, *supra* nota 14, parágrafo 85. Se han omitido las citas internas. Énfasis agregado.

En línea con estas consideraciones, en 2017, la Relatora instó al Estado argentino a “alentar a los jueces y los agentes del orden a que consideren el incumplimiento de una orden preventiva como el equivalente a la desobediencia a un funcionario público en el ejercicio legítimo de sus funciones y un delito en virtud del artículo 239 del Código Penal, y lo denuncien y enjuicien en consecuencia. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias relativo a su misión a la Argentina. A/HRC/35/30/Add.3. 12 de abril de 2017, parágrafo 88 c). Este artículo prevé una pena de quince días a un año de prisión para toda persona que “resistiere o desobedeciere a un funcionario público en el ejercicio legítimo de sus funciones o a la persona que le prestare asistencia a requerimiento de aquél o en virtud de una obligación legal.”

¹⁰⁶ ONU Mujeres, *supra* nota 33, página 52.

¹⁰⁷ *Ídem*.

¹⁰⁸ *Ídem*, página 53.

¹⁰⁹ *Ídem*.

¹¹⁰ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, *supra* nota 14, parágrafo 90

¹¹¹ ONU Mujeres, *supra* nota 33, página 51.

en la víctima o superviviente”.¹¹²Del mismo modo, las decisiones judiciales que conceden medidas de protección deben estar exentas de estereotipos de género.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que los estereotipos de género “pueden hacer que los jueces interpreten erróneamente las leyes o las apliquen en forma defectuosa (...) [y] comprometen la imparcialidad y la integridad del sistema de justicia, [lo] que a su vez puede dar lugar a la denegación de justicia, incluida la revictimización de las denunciadas.”¹¹³ En particular, “la aplicación de estereotipos de género en el lenguaje y razonamiento de los operadores de justicia se convierte en una de las causas y consecuencias de la violencia de género.”¹¹⁴

Consideraciones finales

El marco normativo internacional y regional en materia de derechos humanos obliga al Estado a actuar con debida diligencia en la adopción de medidas de protección efectivas para prevenir la ocurrencia de actos de violencia basada en género, siempre que tengan conocimiento –o deban ser conscientes– del riesgo real e inmediato de la ocurrencia de estos actos. Al cumplir con esta obligación, el Estado debe reconocer que las medidas de protección son una herramienta efectiva no sólo para proteger a la mujer en situación de violencia basada en género sino también para fortalecer su autonomía, promover su empoderamiento y evitar su victimización secundaria.

En este marco, resulta fundamental que las medidas de protección sean adoptadas con perspectiva de género y con un enfoque centrado en la persona. En consecuencia, deben responder a las características, necesidades e intereses de la persona, la naturaleza del riesgo que enfrenta y su situación de vulnerabilidad frente a ese riesgo, entre otros factores. En este sentido, las medidas de protección deben tomar debidamente en cuenta la situación de las mujeres expuestas a formas múltiples e interseccionales de discriminación.

Los procedimientos para la adopción de medidas de protección deben ser expeditos, sencillos, rápidos y accesibles para las mujeres en toda su diversidad. En el marco de estos procedimientos, el contenido y alcance del principio de inocencia y otros derechos del agresor que pueden verse restringidos por la adopción de medidas de protección deben determinarse e interpretarse a la luz del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Una vez adoptadas, los Estados deben actuar con debida diligencia para garantizar la implementación efectiva de las medidas de protección y sancionar al agresor en caso de que incumpla sus términos. Esto requiere el desarrollo de mecanismos de cooperación y coordinación entre los diferentes actores involucrados, los que deben estar debidamente capacitados, seguir protocolos de actuación claramente

¹¹² Comité de la CEDAW, *supra* nota 1, parágrafo 28. Ver también parágrafo 31 inciso b).

Ver también Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, *supra* nota 12, parágrafo 9 inciso a)

¹¹³ Comité de la CEDAW, *supra* nota 55, parágrafo 26.

¹¹⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc.66, parágrafo 289.

establecidos y contar con recursos materiales e inmateriales para el cumplimiento de sus obligaciones. Asimismo, resulta fundamental que los Estados adopten mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas que permitan evaluar la efectividad tanto de las medidas de protección adoptadas como de los procedimientos establecidos para solicitarlas y monitorear su implementación efectiva. Además, los/as funcionarios/as que incumplan sus obligaciones en relación a la adopción e implementación de medidas de protección deben ser debidamente sancionados/as.