

Coleção Conexões em Direitos Humanos

Anexo 2

Impactos de casos

Violência e discriminação contra mulheres, meninas e adolescentes

Tradução livre



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Paulo Gustavo Gonet Branco
Procurador-Geral da República

Hindenburg Chateaubriand Pereira Diniz Filho
Vice-Procurador-Geral da República

ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Raquel Branquinho Pimenta Mamede Nascimento
Diretora-Geral

Manoel Jorge e Silva Neto
Diretor-Geral Adjunto

COMITÊ DE POLÍTICA EDITORIAL

Manoel Jorge e Silva Neto
Luiza Cristina Fonseca Frischeisen
Antonio do Passo Cabral
Carlos Bruno Ferreira da Silva
Gisele Santos Fernandes Góes
Selma Pereira de Santana
Kedyma Cristiane Almeida Silva

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Paulo Gustavo Gonet Branco
Presidente

Ângelo Fabiano Farias da Costa
Corregedor Nacional do Ministério Público

CONSELHEIROS

Moacyr Rey Filho
Engels Augusto Muniz
Antônio Edílio Magalhães Teixeira
Paulo Cezar dos Passos
Jaime de Cassio Miranda
Ivana Lúcia Franco Cei
Fernando da Silva Comin
Cíntia Menezes Brunetta
Edvaldo Nilo de Almeida

Carlos Vinícius Alves Ribeiro
Secretário-Geral

Michel Betenjane Romano
Secretário-Geral Adjunto em exercício

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Ministro Luís Roberto Barroso
Presidente

Ministro Mauro Campbell Marques
Corregedor Nacional de Justiça

CONSELHEIROS

Ministro Guilherme Caputo Bastos
José Rotondano
Mônica Nobre
Alexandre Teixeira
Renata Gil
Daniela Madeira
Guilherme Guimarães Feliciano
Pablo Coutinho Barreto
João Paulo Schoucair
Marcello Terto
Ulisses Rabaneda
Daiane Nogueira de Lira
Luiz Fernando Bandeira

Adriana Alves dos Santos Cruz
Secretária-Geral

Gabriel da Silveira Matos
Secretário de Estratégia e Projetos

Johaness Eck
Diretor-Geral

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

Procuradoria-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios

Procurador-Geral de Justiça Georges Carlos Fredderico Moreira Seigneur

Vice-Procuradoria-Geral de Justiça Jurídico-Administrativa

Procuradora de Justiça Selma Leite do Nascimento Sauerbronn de Souza

Vice-Procuradoria-Geral de Justiça Institucional

Procurador de Justiça Antônio Marcos Dezan

Chefia de Gabinete da Procuradoria-Geral de Justiça

Procurador de Justiça Nísio Edmundo Tostes Ribeiro Filho
Promotor de Justiça André Luiz Cappi Pereira

Secretaria-Geral

Promotora de Justiça Claudia Braga Tomelin

Assessoria de Políticas Institucionais

Promotor de Justiça Ruy Reis Carvalho Neto

Núcleos de Direitos Humanos

Adalgiza Maria Aguiar Hortêncio de Medeiros
Camila Costa Britto
Liz Elaine Mendes
Polyanna Silvaes de Moares Dias



MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Coleção Conexões em Direitos Humanos

Anexo 2

Impactos de casos
Violência e discriminação contra
mulheres, meninas e adolescentes

Tradução livre

Brasília-DF
2025

COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL

Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU
SGAS Quadra 603 Lote 22
Brasília-DF | 70200-630
www.escola.mpu.mp.br

Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP
SAFS Quadra 2, Lote 3
Brasília-DF | 70070-600
www.cnmp.mp.br

Conselho Nacional de Justiça – CNJ
SAFS Quadra 2, Lotes 5/6
Brasília-DF | 70070-600
www.cnj.jus.br

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU

SUPERVISÃO DE PRODUÇÃO EDITORIAL

Allana de Albuquerque Sousa Silva – ESMPU
Lizandra Nunes Marinho da Costa Barbosa – ESMPU
Sheylise Rhoden – ESMPU

CAPA E PROJETO GRÁFICO

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT

2025. Coleção Conexões em Direitos Humanos, volume 1 – Tradução Livre do Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Violência e discriminação contra mulheres, meninas e adolescentes: boas práticas e desafios na América Latina e no Caribe.



Os textos estão sob Licença Creative Commons – Atribuição-Não Comercial 4.0. É autorizada a reprodução total ou parcial para fins não comerciais, desde que inserida a fonte e indicada a autoria do texto.

INSTITUIÇÃO PARTÍCIPE RESPONSÁVEL PELA TRADUÇÃO LIVRE DESTE VOLUME

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT
Eixo Monumental, Praça do Buriti, Lote 2, Sede do MPDFT
Brasília-DF | 70.091-900
www.mpdft.mp.br

PREPARAÇÃO DE ORIGINAIS E REVISÃO DE PROVAS

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT

DIAGRAMAÇÃO

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do MPDFT

Impactos de casos: violência e discriminação contra mulheres, meninas e adolescentes / Comissão Interamericana de Direitos Humanos ; tradução livre, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. – Brasília : ESMPU ; MPDFT, 2025.
(Coleção Conexões em Direitos Humanos, IBBN 978-65-88299-05-0 ; anexo 2)

Título original: COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Anexo 2 - Impactos de casos de discriminación y violencia contra mujeres, niñas y adolescentes. 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 de novembro de 2019.

ISBN 978-65-89246-09-1 – (impresso - obra compl.)

ISBN 978-65-89246-11-4 – (digital - obra compl.)

1. Direitos da mulher. 2. Direitos da criança. 3. Violência contra a mulher. 4. Discriminação sexual contra a mulher. I. Conselho Nacional do Ministério Público. II. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. III. Título. IV. Título: violência e discriminação contra mulheres, meninas e adolescentes. V. Série.

CDD 341.556

Este documento é uma tradução livre realizada pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) e não constitui uma publicação oficial da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) ou da Organização dos Estados Americanos (OEA), ambas sediadas em Washington D.C., Estados Unidos. O texto original oficial, em espanhol, é o seguinte: COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Anexo 2 - Impactos de casos de discriminación y violencia contra mujeres, niñas y adolescentes. 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 de novembro de 2019. O documento original está disponível no site da CIDH e prevalece em caso de dúvidas ou divergências. Acesse: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violencia-discriminacion-mujeres-Anexo2-es.pdf>

Esta publicação integra a **Coleção Conexões em Direitos Humanos**, projeto interinstitucional coordenado pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com a finalidade de tornar os relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) acessíveis ao público de língua portuguesa, contribuindo para a disseminação do conhecimento sobre direitos humanos e o trabalho da CIDH no Brasil.

O controle de convencionalidade em relação aos padrões interamericanos é obrigatório às instituições brasileiras, por força da adesão voluntária pelo Estado brasileiro a esses tratados internacionais. Os relatórios temáticos da Comissão Interamericana fornecem uma síntese dos padrões do direito internacional dos direitos humanos no tópico de análise e apresentam recomendações aos Estados sobre como evoluir em suas políticas institucionais para melhor abordar a problemática.

Os relatórios temáticos originais da CIDH, disponíveis em seu site, são de livre acesso e podem ser utilizados e difundidos por qualquer pessoa ou instituição interessada.

Acreditamos que a democratização do conhecimento sobre o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e as recomendações da CIDH são fundamentais para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária e para o efetivo cumprimento pelas autoridades brasileiras de seus compromissos internacionais.

A ESMPU, responsável pela gestão editorial da coleção, disponibiliza apoio às instituições que querem contribuir com o projeto por meio da tradução e diagramação dos relatórios, buscando, assim, criar um conjunto padronizado e integrado de publicações.

Os volumes que integram a **Coleção Conexões em Direitos Humanos** e informações adicionais referentes ao projeto estão disponíveis na página da ESMPU na Internet.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	11
TRADUÇÃO LIVRE DO RELATÓRIO DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS	13
INTRODUÇÃO	15
A. Antecedentes, alcance e objetivo do relatório	16
B. Metodologia e Estrutura	19
CAPÍTULO 1 PROTEÇÃO DAS MULHERES E DAS MENINAS CONTRA A VIOLÊNCIA E A DISCRIMINAÇÃO NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS	21
A. Panorama dos casos	23
1. Caso 11.625, Relatório de Mérito N. 4/01, María Eugenia Morales de Sierra (Guatemala)	23
2. Caso 11.565, Relatório de Mérito n. 53/01, Ana, Beatriz e Célia González Pérez (México)	25
3. Caso 12.051, Relatório de Mérito N. 54/01, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil)	26
4. Caso 12.626, Relatório de Mérito N. 80/11, Jessica Lenahan (Gonzales) (Estados Unidos)	28
5. Caso 12.551, Relatório de Mérito N. 51/13, Paloma Angélica Escobar Ledezma e outros (México)	30
6. Caso 11.656, Relatório de Mérito N. 122/18, Marta Lucía Álvarez Giraldo (Colômbia)	32
B. Observações gerais	34
CAPÍTULO 2 PRINCIPAIS IMPACTOS E DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES SOBRE A PROTEÇÃO DE MULHERES E MENINAS CONTRA A VIOLÊNCIA E DISCRIMINAÇÃO	37
A. Introdução	38
B. Análise do grau geral de cumprimento das recomendações formuladas em casos de discriminação e violência contra mulheres, meninas e adolescentes	39
C. Análise dos resultados, impactos e desafios do cumprimento das recomendações formuladas em casos de discriminação e violência contra mulheres, meninas e adolescentes	41
1. Medidas de compensação	39
2. Medidas de reabilitação	43
3. Medidas de satisfação	46
a. Atos de reconhecimento de responsabilidade e desculpas públicas	46
b. Construção de edifícios ou monumentos em homenagem às vítimas	48
4. Medidas de verdade e justiça	49
5. Medidas estruturais ou garantias de não repetição	51
a. Reforma legislativa e regulatória	52
b. Adoção de políticas públicas	54
c. Fortalecimento Institucional	58
D. Observações Gerais	64
CAPÍTULO 3 CONCLUSÕES	67

APRESENTAÇÃO

Esta publicação amplia o protagonismo do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios no tocante às ações que partem de dentro de nossa instituição para a defesa e proteção integral de crianças, adolescentes e mulheres em situação de risco, vulnerabilidade ou violência.

Neste aspecto, ao traduzir para o português o Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, esta Casa se alinha à dinâmica das transformações sociais que exigem das organizações cada vez mais agilidade e capacidade de adaptação a novos cenários, à atualização das leis e aos recursos e metodologias para o aprimoramento institucional.

A proposta para a criação desta coletânea partiu de um membro do MPDFT, o promotor de Justiça Thiago Pierobom, e recebeu importante apoio da ESMPU, do CNJ e do CNMP. Este Ministério Público também colaborou com a produção do modelo de *template* que será utilizado em todos os volumes desta coleção que versa sobre os direitos das mulheres, temática que recebe especial atenção do Núcleo de Gênero e Promotorias especializadas no MPDFT.

Acreditamos que este projeto fomenta uma atuação em consonância com as melhores práticas e com a busca de resultados voltados ao desenvolvimento social, ao fortalecimento da cidadania e à garantia dos direitos individuais.

Além disso, dissemina experiências que auxiliam na elaboração de diretrizes e normativos alinhados às perspectivas da sociedade, de organismos internacionais e dos demais entes governamentais.

Outro viés importante é o auxílio na divulgação das recomendações que visam à implementação das normas interamericanas voltadas à prevenção e à erradicação da violência e da discriminação contra mulheres, meninas e adolescentes.

A cooperação e o estreitamento das relações institucionais, entre entes com atividades correlatas, também representam importante oportunidade de otimizar resultados em prol dos mais vulneráveis.

Desejamos que muitas outras instituições do sistema de justiça brasileiro possam se unir neste esforço interinstitucional de fomentar a acessibilidade linguística dos relatórios da Comissão Interamericana, colaborando para a difusão dos valores inegociáveis da dignidade da pessoa humana.

Boa leitura!

Georges Seigneur
Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios



**TRADUÇÃO LIVRE DO RELATÓRIO
DA COMISSÃO INTERAMERICANA
DE DIREITOS HUMANOS**



Violência e discriminação contra mulheres, meninas e adolescentes

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Membros

Esmeralda Arosemena de Troitiño

Joel Hernández García

Antonia Urrejola

Margarette May Macaulay

Francisco José Eguiguren Praeli

Luis Ernesto Vargas Silva

Flávia Piovesan

Secretário Executivo

Paulo Abrão

Secretária Executiva Adjunta para Monitoramento, Promoção e Cooperação Técnica em Direitos Humanos

María Claudia Pulido

Secretária Executiva Adjunta para o Sistema de Petições e Casos

Marisol Blanchard Vera

Chefe de Gabinete da Secretaria Executiva da CIDH

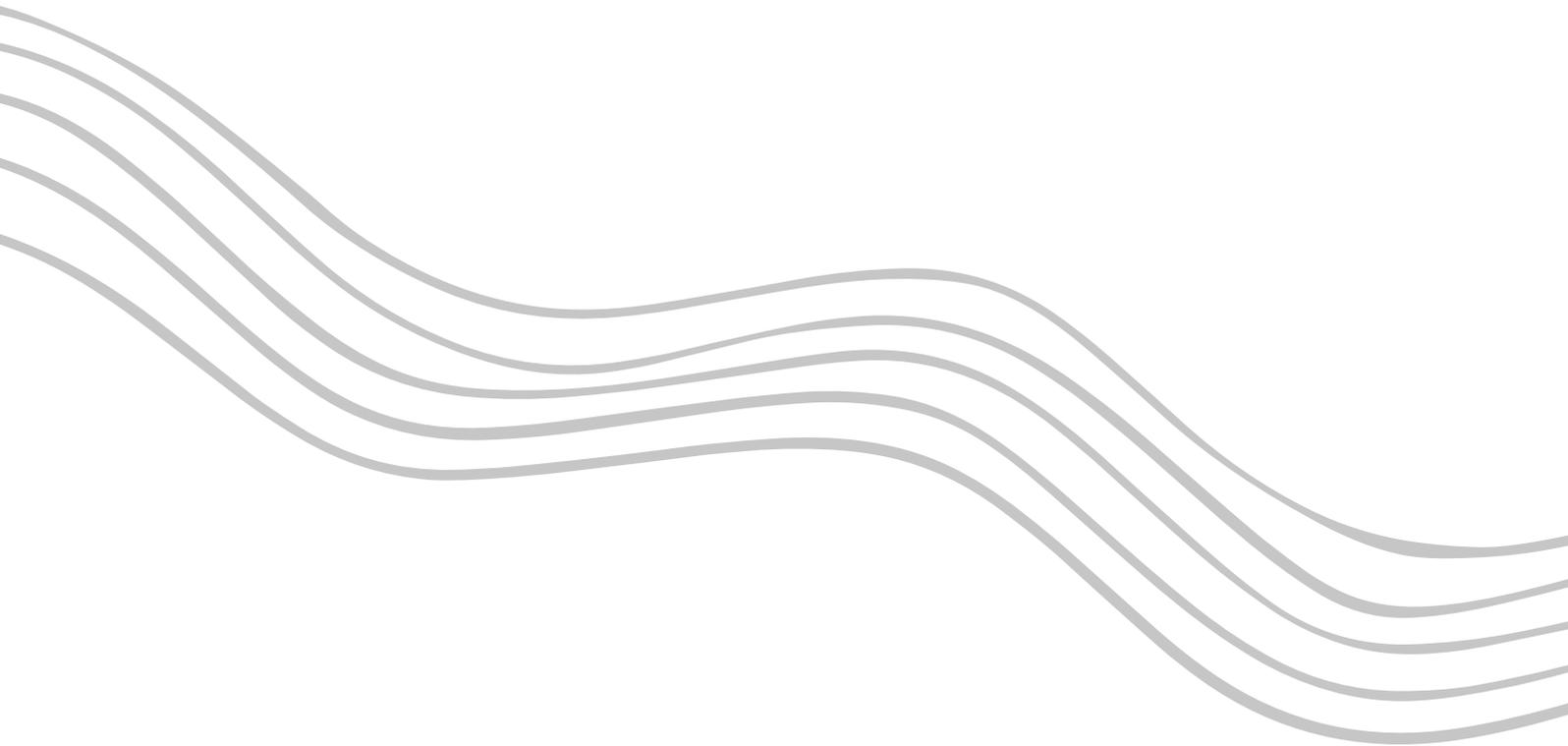
Fernanda dos Anjos

Com a colaboração de:

Edison Lanza, Relator Especial para a Liberdade de Expressão

Soledad García Muñoz, Relatora Especial sobre Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DESCA)

INTRODUÇÃO



INTRODUÇÃO

A. Antecedentes, alcance e objetivo do relatório

1. Mulheres, meninas e adolescentes estão em maior risco de serem vítimas de discriminação e violência, pois seus direitos tendem a ser ignorados e suas necessidades frequentemente silenciadas. Nas Américas, elas enfrentam diversas formas de violência e discriminação no emprego, na educação, na saúde, na esfera política, na vida privada e em outros contextos sociais¹. Além disso, os Estados da região continuam enfrentando várias dificuldades para cumprir sua obrigação de responder de maneira adequada e eficaz à discriminação histórica e estrutural, à desigualdade e à violência contra elas.
2. Os fatores de risco de violência e discriminação contra mulheres, meninas e adolescentes variam de acordo com o contexto social e cultural em que essas violações de direitos humanos ocorrem, e estão relacionados ao contexto social e individual das vítimas². A violência contra elas está presente tanto na esfera pública quanto na privada. Pode ser física, sexual, psicológica, econômica, espiritual, obstétrica ou simbólica, e sua forma mais extrema é o feminicídio³. A violência contra mulheres, meninas e adolescentes pode ser perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes⁴ e tem sérias consequências, frequentemente causando problemas físicos, mentais e emocionais de longo prazo para as vítimas e, em muitos casos, levando à morte⁵. Além disso, costuma ter impactos negativos na sociedade como um todo⁶.
3. A violência infligida a mulheres, meninas e adolescentes recebe cada vez mais atenção devido à sua natureza generalizada. Sua magnitude decorre do fato de que se manifesta em eventos que, ao invés de serem incidentes isolados, constituem um padrão de violações sistemáticas de direitos humanos⁷. Globalmente, 35% das mulheres já experimentaram violência física ou sexual por parte do parceiro ou fora do relacionamento⁸. Nas Américas, a violência e a discriminação estrutural contra mulheres, meninas e adolescentes ainda são altamente prevalentes⁹. Segundo as Nações Unidas, em 2015, entre 14% e 38% das mulheres na América Latina e no Caribe experimentaram violência por parte do parceiro pelo menos uma vez na vida¹⁰.

1 CIDH. Plano Estratégico 2017-2021. OEA/Ser.L/V/II.161. Doc. 27/17, 20 de março de 2017, pág. 41.

2 CIDH. Estândares jurídicos relacionados à igualdade de gênero e aos direitos das mulheres no sistema interamericano de direitos humanos: desenvolvimento e aplicação. OEA/Ser.L/V/II.143, 2015, pars. 28 e 43.

3 Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, “Convenção de Belém do Pará”, artigos 1 e 2; ONU. Declaração sobre a eliminação da violência contra a mulher, 20 de dezembro de 1993, A/RES/48/104, artigo 1.

4 Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, “Convenção de Belém do Pará”, artigo 2; ONU. Declaração sobre a eliminação da violência contra a mulher, 20 de dezembro de 1993, A/RES/48/104, artigo 2.

5 ONU. The World’s Women 2015: Tendências e Estatísticas. Nova York: ONU, Divisão de Estatística do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais. Sales No. E.15.XVII.8, 2015, pág. 139.

6 OPS. Violência contra as mulheres na América Latina e no Caribe: Análise comparativa de dados populacionais de 12 países. Washington, DC: OPS, 2012, p.1.

7 CIDH. Comunicado de Imprensa 144/18. CIDH manifesta sua preocupação com a prevalência de assassinatos e outras formas de violência extrema contra as mulheres no Peru. 2 de julho de 2018.

8 PNUD e ONU Mulheres. Do Compromisso à Ação: Políticas para erradicar a violência contra as mulheres na América Latina e no Caribe: Documento de análise regional. 2017.

9 CIDH. Comunicado de Imprensa 44/18. No Dia Internacional da Mulher, a CIDH exorta os Estados a absterem-se de adotar medidas que representem um retrocesso no respeito e garantia dos direitos das mulheres. 8 de março de 2018.

10 ONU. The World’s Women 2015: Tendências e Estatísticas. Nova York: ONU, Divisão de Estatística do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais. Sales No. E.15.XVII.8, 2015.

4. A grande predominância da violência contra mulheres, meninas e adolescentes nas Américas está relacionada com as múltiplas formas de discriminação que as afetam. Diferentes manifestações dessa discriminação aumentam a vulnerabilidade de mulheres indígenas e afrodescendentes, mulheres com deficiência, mulheres com HIV/AIDS, meninas, mulheres lésbicas, mulheres trans, mulheres em situação de mobilidade humana e defensoras dos direitos humanos. Além disso, muitas mulheres enfrentam diversas formas interseccionais de discriminação¹¹. Todas essas formas de discriminação contra mulheres, meninas e adolescentes têm suas raízes em sociedades e culturas patriarcais que não apenas as excluíram da participação na vida social e em cargos decisórios, mas também criaram obstáculos para o exercício de seus direitos econômicos, sociais e culturais em áreas como cuidados de saúde, educação, trabalho, acesso a recursos econômicos e controle sobre eles¹².
5. Embora nas Américas tenham sido feitos grandes esforços e adotadas boas práticas para proteger os direitos das mulheres, meninas e adolescentes, o problema da violência e discriminação contra elas continua sendo generalizado. Portanto, a promoção e proteção de seus direitos visam dismantlar a discriminação histórica que sofreram e oferecer-lhes a oportunidade de ocupar um lugar melhor nas sociedades americanas, em condições de igualdade e sem violência¹³.
6. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante “a Comissão Interamericana”, “a Comissão,” ou “a CIDH”) é um dos principais órgãos da Organização dos Estados Americanos (doravante “a OEA”). Sua função principal é promover e proteger os direitos humanos na região através de seu sistema de petições individuais e casos, monitorando a situação dos direitos humanos nos Estados Membros da OEA e fornecendo assistência técnica e cooperação aos Estados e outros agentes¹⁴.
7. A Comissão considera que, para cumprir este mandato, deve-se prestar especial atenção às pessoas, comunidades e grupos que têm sofrido discriminação ao longo da história¹⁵. A CIDH reconhece que a adoção de uma perspectiva de gênero e diversidade é essencial para proteger plenamente e garantir os direitos humanos¹⁶. Por isso, compromete-se especialmente em proteger os direitos das mulheres, meninas e adolescentes e em focar nos obstáculos que impedem o pleno exercício de seus direitos básicos de forma livre e completa¹⁷. O trabalho da Comissão é guiado pelos principais instrumentos interamericanos, incluindo a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (doravante “a Convenção de Belém do Pará”)¹⁸.

11 CIDH. Estândares jurídicos relacionadas à igualdade de gênero e aos direitos das mulheres no sistema interamericano de direitos humanos: desenvolvimento e aplicação. OEA/Ser.L/V/II.143, 2015, pars. 28 e 43.

12 CIDH. Plano Estratégico 2017-2021. OEA/Ser.L/V/II.161 Doc.27/17, 20 de março de 2017, pág. 32.

13 CIDH. Combate à discriminação e à violência contra mulheres e meninas na América Latina e no Caribe, Plano de Trabalho Julho 2017 - Março 2018, pág. 5.

14 CIDH. Plano Estratégico 2017-2021. OEA/Ser.L/V/II.161 Doc.27/17, 20 de março de 2017, pág. 9.

15 CIDH. Plano Estratégico 2017-2021. OEA/Ser.L/V/II.161 Doc.27/17, 20 de março de 2017, pág. 9.

16 CIDH. Plano Estratégico 2017-2021. OEA/Ser.L/V/II.161 Doc.27/17, 20 de março de 2017, pág. 41.

17 A CIDH, por meio da Relatoria sobre os Direitos das Mulheres e a Relatoria sobre os Direitos da Infância, também trabalha em estudos sobre temas específicos, auxilia no desenvolvimento da jurisprudência sobre os direitos das mulheres e das crianças no sistema de casos individuais, formula recomendações específicas para impulsionar os Estados a cumprir suas obrigações prioritárias em relação à igualdade e à não discriminação, realiza visitas aos países, elabora relatórios para apoiar investigações sobre vários assuntos que afetam os direitos das mulheres e das meninas em determinados países da região e sensibiliza sobre a necessidade de tomar medidas para que as mulheres possam exercer seus direitos básicos. Para mais informações, consulte <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/relatorias.asp>.

18 CIDH. Plano Estratégico 2017-2021. OEA/Ser.L/V/II.161 Doc.27/17, 20 de março de 2017, pág. 41.

8. Através do sistema de casos e petições individuais, tanto indivíduos quanto grupos ou organizações têm a possibilidade de apresentar uma petição à Comissão sobre situações em que houve violação dos direitos humanos de mulheres, meninas e adolescentes¹⁹. A Comissão examina a admissibilidade de cada petição recebida²⁰ e, se a considera admissível, analisa os fatos e a matéria das alegadas violações²¹. Posteriormente, determina se o Estado em questão é responsável por violações dos direitos humanos garantidos pela Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos, pela Convenção de Belém do Pará e outros tratados interamericanos de direitos humanos. Quando a CIDH determina em um relatório de mérito que houve violações dos direitos humanos, pode encaminhar o caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos ou publicar o relatório, conforme os artigos 50 e 51 da Convenção Americana e os artigos 45 e 47 do Regulamento da Comissão. Quando a Comissão decide publicar um relatório de mérito, este inclui recomendações direcionadas ao Estado em questão para reparar os danos causados às vítimas como consequência das violações dos direitos humanos cometidas²².
9. A CIDH formula suas recomendações para reparar os danos de acordo com o conceito de reparação integral, que inclui medidas individuais e garantias de não repetição. As medidas individuais envolvem a restauração dos direitos violados nos casos em que for viável, bem como medidas de compensação, satisfação, reabilitação, verdade e justiça. As recomendações relacionadas às garantias de não repetição ou medidas de reabilitação estrutural podem incluir reformas de políticas públicas, reformas do quadro jurídico do Estado ou medidas de fortalecimento institucional.
10. Em suas recomendações sobre situações de violência e discriminação contra mulheres, meninas e adolescentes, a Comissão tem solicitado aos Estados da região que proporcionem reparação individual às vítimas através de pagamentos de indenizações, investigação das violações e pedidos públicos de desculpas, além da adoção de medidas estruturais que vão além das vítimas diretas do caso, voltadas para abordar os problemas estruturais que fomentaram as violações. Nesse sentido, a CIDH tem recomendado a adoção de leis e a implementação de programas de capacitação e políticas públicas, entre outras medidas, para combater a violência e a discriminação contra mulheres, meninas e adolescentes. Seus relatórios de mérito mostram um desenvolvimento significativo e inovador das normas e jurisprudência interamericanas em vários temas relacionados à proteção das mulheres, meninas e adolescentes contra a violência e a discriminação.
11. Após formular recomendações ao Estado sobre um caso específico por meio da aprovação e publicação de um relatório de mérito, a Comissão monitora o cumprimento das recomendações pelo Estado. O mandato da CIDH de monitorar suas recomendações é estabelecido em diversos instrumentos interamericanos. No artigo 48 do Regulamento da Comissão:
 1. Uma vez publicado um relatório sobre solução amistosa ou de mérito no qual tenham sido formuladas recomendações, a Comissão poderá adotar as medidas de acompanhamento que considere apropriadas, como solicitar informações às partes e realizar audiências, com o objetivo de verificar o cumprimento dos acordos de solução amistosa e das recomendações.
 2. A Comissão informará da forma que considerar pertinente sobre os progressos no cumprimento desses acordos e recomendações.

19 CIDH. Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, artigos 26 a 29.

20 CIDH. Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, artigos 30 a 36.

21 CIDH. Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, artigos 37 a 42.

22 CIDH. Diretrizes principais para uma política integral de reparações. OEA/Ser/L/V/II.131 Doc. 1, 19 de fevereiro de 2008, par. 1.

12. Nesse sentido, a CIDH solicita informações dos Estados e dos peticionários sobre as medidas tomadas pelo Estado em questão para cumprir as recomendações formuladas em relatórios de mérito publicados. A Comissão publica essas informações em seus relatórios anuais²³, nos quais apresenta uma análise dessas medidas para determinar o grau de cumprimento das recomendações.
13. O cumprimento integral pelos Estados das recomendações da Comissão contidas em relatórios de mérito publicados é essencial para que os direitos humanos tenham plena vigência nos Estados Membros da OEA²⁴. As recomendações da CIDH — quando os Estados as cumprem — são um instrumento eficaz por meio do qual os Estados fortalecem seus mecanismos para proteger e promover os direitos humanos²⁵. Fatores como a vontade política, a capacidade das instituições estatais para prevenir e responder a violações de direitos humanos, o peso da sociedade civil, o conhecimento do público sobre seus direitos humanos e a criação de condições favoráveis ao exercício dos direitos humanos são fundamentais para cumprir as obrigações contidas nos instrumentos do sistema interamericano de direitos humanos²⁶.
14. No presente relatório são analisadas as recomendações formuladas pela Comissão Interamericana nos relatórios de mérito publicados sobre situações de violência e discriminação contra mulheres, meninas e adolescentes, bem como os impactos que tiveram na garantia de seus direitos humanos, na correção da discriminação estrutural e na persistência da violência na região, além da disponibilidade de recursos e reparações para as vítimas que levaram seus casos à CIDH. No relatório Violência e discriminação contra mulheres, meninas e adolescentes: boas práticas e desafios na América Latina e no Caribe²⁷, a Comissão analisa a situação atual na região.
15. Nesse sentido, através de uma análise dos principais impactos e desafios no cumprimento das recomendações da CIDH pelos Estados Membros, este relatório procura demonstrar os efeitos dos mecanismos para reparar violações de direitos humanos cometidas contra mulheres, meninas e adolescentes, com uma perspectiva de gênero. Para este fim, destaca-se a informação fornecida pelos Estados Membros e pelos peticionários à Comissão durante o processo de monitoramento das recomendações. A preparação deste relatório foi viabilizada pelo relevante apoio financeiro do Ministério de Assuntos Mundiais do Canadá.

B. Metodologia e Estrutura

16. No presente relatório são analisados o grau de cumprimento e os principais resultados, impactos e desafios das recomendações formuladas pela Comissão Interamericana nos relatórios de mérito publicados sobre situações de violência e discriminação contra mulheres, meninas e adolescentes.
17. A Comissão apresenta um relatório de acompanhamento de cada relatório de mérito no capítulo II de seu relatório anual, no qual analisa as medidas adotadas pelo Estado em questão para cumprir as recomendações formuladas no caso específico. Na elaboração desses relatórios, considera-se a informação recebida das partes ao longo do ano por meio de comunicações dirigidas à CIDH, reuniões de trabalho, audiências e outras fontes. Nesse sen-

23 CIDH. Regulamento, artigo 59.2.c.vii.

24 CIDH. Relatório Anual 2018, capítulo II, seção G: [Estado do cumprimento das recomendações da CIDH emitidas em relatórios de mérito e dos acordos de solução amistosa homologados pela CIDH](#), par. 179.

25 CIDH. [Plano Estratégico 2011-2015](#), pág. 8.

26 CIDH. [Considerações sobre a ratificação universal da Convenção Americana e outros tratados interamericanos sobre direitos humanos](#). OAS/Ser.L/V/II.152 Doc. 21, 14 de agosto de 2014, par. 77.

27 CIDH. Violência e discriminação contra mulheres, meninas e adolescentes: boas práticas e desafios na América Latina e no Caribe.

tido, a CIDH examinou os relatórios de mérito aos quais deu seguimento em seu relatório anual. Inicialmente, observou-se que, dos 113 relatórios de mérito publicados de 2001 a 2018, 27 casos diziam respeito tanto a situações de violência de gênero e discriminação contra mulheres, meninas e adolescentes, quanto a violações de direitos humanos que não foram perpetradas exclusivamente por razões de gênero, mas afetaram os direitos de mulheres, meninas e adolescentes²⁸. Após analisar esses 27 casos, a Comissão determinou que 21 não estavam especificamente relacionados a violações de direitos humanos envolvendo discriminação e violência contra mulheres, meninas e adolescentes por motivos de gênero. A CIDH selecionou os seis casos restantes e os incluiu no presente relatório, considerando que a finalidade da análise dos impactos é determinar como as recomendações de garantias de não repetição têm ajudado a abordar situações de discriminação e violência contra mulheres, meninas e adolescentes devido ao gênero das vítimas. Em três dos seis casos incluídos neste relatório, as partes concordaram com acordos de cumprimento em relação às recomendações formuladas pela Comissão nos relatórios de mérito.

18. Após a seleção dos casos analisados neste relatório, a CIDH utilizou principalmente as informações recebidas dos Estados e dos peticionários dos casos selecionados para examinar os principais resultados e impactos das recomendações, bem como o progresso e os desafios em seu cumprimento. Em termos de fontes secundárias, o relatório considerou pesquisas, artigos acadêmicos e outros tipos de informações de domínio público²⁹.
19. Este relatório é dividido em três capítulos. No primeiro, a Comissão apresenta os seis relatórios de mérito publicados e descreve os fatos de cada caso, os principais problemas analisados, as normas interamericanas relacionadas à discriminação e violência contra mulheres, meninas e adolescentes, as recomendações formuladas e seu grau de cumprimento. No segundo capítulo, são apresentadas informações sobre o nível geral de cumprimento das recomendações formuladas pela Comissão nos seis relatórios de mérito, seguidas pelos principais resultados, impactos e desafios do cumprimento das recomendações pelos Estados, especialmente no que diz respeito à garantia e proteção dos direitos humanos de mulheres, meninas e adolescentes nas Américas. No terceiro capítulo, que contém as conclusões, reitera-se a importância de os Estados Membros da OEA cumprirem as recomendações formuladas pela Comissão Interamericana para proporcionar uma reparação integral das violações de direitos humanos perpetradas contra mulheres, meninas e adolescentes, e para prevenir e abordar de forma mais eficaz as situações de violência e discriminação contra elas.

28 Caso 12.632, Adriana Beatriz Gallo, Ana María Careaga e Silvia Maluf de Christin (Argentina); Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil); Caso 12.053, Comunidade Maia do Distrito de Toledo (Belize); Caso 11.556, Corumbiara (Brasil); Caso 12.001, Simone André Diniz (Brasil); Caso 12.142, Alejandra Marcela Matus Acuña e outros (Chile); Caso 12.469, Margarita Barbería Miranda (Chile); Caso 12.799, Miguel Ángel Millar Silva e outros (Radio Estrella del Mar de Melinka) (Chile); Caso 11.654, Massacre de Riofrío (Colômbia); Caso 12.009, Leydi Dayan Sánchez (Colômbia); Caso 10.455, Valentín Basto Calderón e outros (Colômbia); Caso 12.713, José Rusbel Lara e outros (Colômbia); Caso 11.656, Marta Lucía Álvarez Giraldo (Colômbia); Caso 12.476, Oscar Elías Biscet e outros (Cuba); Caso 12.127, Vladimiro Roca Antúnez e outros (Cuba); Caso 11.992, Dayra María Levoyer Jiménez (Equador); Caso 9.903, Rafael Ferrer Mazorra e outros (Estados Unidos); Caso 11.140, Mary e Carrie Dann (Estados Unidos); Caso 11.204, Statehood Solidarity Committee (Estados Unidos); Caso 12.534, Andrea Mortlock (Estados Unidos); Caso 12.626, Jessica Lenahan (Estados Unidos); Caso 10.573, José Isabel Salas Galindo e outros (Estados Unidos); Caso 11.625, María Eugenia Morales de Sierra (Guatemala); Caso 9.111, Ileana del Rosario Solares Castillo e outros (Guatemala); Caso 11.565, Irmãs González Pérez (México); Caso 12.551, Paloma Angélica Escobar Ledezma e outros (México); Caso 10.247, Luis Miguel Pasache Vidal e outros (Peru).

29 CIDH. Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, artigo 59.5.

CAPÍTULO 1

PROTEÇÃO DAS MULHERES E DAS MENINAS CONTRA A VIOLÊNCIA E A DISCRIMINAÇÃO NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS



PROTEÇÃO DAS MULHERES E DAS MENINAS CONTRA A VIOLÊNCIA E A DISCRIMINAÇÃO NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

20. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos assumiu um compromisso especial com a proteção dos direitos das mulheres, meninas e adolescentes, dedicando especial atenção aos obstáculos que impedem o pleno e livre exercício de seus direitos fundamentais³⁰. Avanços relacionados aos instrumentos internacionais e interamericanos nesta área, como a Convenção de Belém do Pará, têm sido refletidos em declarações dos diversos mecanismos do sistema interamericano de direitos humanos, incluindo decisões publicadas pela CIDH através de seu sistema de petições e casos, bem como sentenças emblemáticas da Corte Interamericana em casos encaminhados pela Comissão³¹. Estes casos não apenas foram decisivos na concessão de reparações às mulheres vítimas de violações de direitos humanos, mas também impulsionaram o desenvolvimento da jurisprudência e importantes normas interamericanas relacionadas à proteção dos direitos humanos das mulheres, meninas e adolescentes.
21. Os seis relatórios de mérito analisados neste documento foram publicados entre 2001 e a data de publicação deste relatório³². Os casos envolvem 14 mulheres de diferentes segmentos da população, incluindo indígenas, lésbicas, mulheres privadas de liberdade, adolescentes e meninas. Nestes relatórios de mérito, a CIDH declarou a responsabilidade do Estado por violações dos direitos às garantias judiciais, à proteção judicial, ao tratamento humano, à vida, à igualdade perante a lei e à proteção das crianças, além da obrigação de respeitar os direitos humanos e adotar medidas internas para garantir esses direitos, conforme estabelecido na Declaração Americana e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Em alguns casos, a Comissão também declarou que os Estados eram responsáveis por violações de direitos amparados pela Convenção de Belém do Pará e pela Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura.
22. Através destes relatórios de mérito, a Comissão emitiu 34 recomendações ao Brasil, Colômbia, Guatemala, México e Estados Unidos para que proporcionem reparação às vítimas das violações de direitos humanos sofridas e abordem problemas estruturais relacionados à violência e discriminação contra mulheres, meninas e adolescentes.
23. Este capítulo apresenta um panorama desses seis relatórios de mérito publicados, em ordem cronológica de sua aprovação, com o objetivo de compreender os desafios enfrentados ao longo dos anos para o pleno gozo dos direitos humanos por mulheres, adolescentes e meninas na região. É apresentado um resumo de cada caso, com descrição dos fatos, direitos afetados, principais conclusões da CIDH, recomendações formuladas, seu grau de cumprimento e as normas interamericanas aplicáveis.

30 CIDH. Estândares jurídicos relacionados à igualdade de gênero e aos direitos das mulheres no sistema interamericano de direitos humanos: desenvolvimento e aplicação. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 11, 2015.

31 CIDH. Estândares jurídicos relacionados à igualdade de gênero e aos direitos das mulheres no sistema interamericano de direitos humanos: desenvolvimento e aplicação. OEA/Ser.L/V/II.143, 2015, pars. 16, 17 e 32.

32 Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2013), artigo 59.2.c.vii e iv. Começou-se a dar um acompanhamento mais eficaz aos relatórios de mérito e aos acordos de solução amistosa, que foram incluídos no capítulo II desde 2001, após uma modificação do Regulamento aprovada em 2000 e que entrou em vigor em 1º de maio de 2001 (artigo 46).

A. Panorama dos casos

1. Caso 11.625, Relatório de Mérito N. 4/01, María Eugenia Morales de Sierra (Guatemala)
24. Quando a petição foi apresentada à Comissão Interamericana, os artigos 109, 110, 113, 114, 115, 131, 133, 255 e 317 do Código Civil da República da Guatemala definiam o papel de cada cônjuge no casamento³³. Essas normas resultavam em distinções discriminatórias em relação às mulheres casadas, como María Eugenia Morales de Sierra³⁴:

Artigo 109	Conferia ao marido a representação conjugal.
Artigo 110	Referia-se às responsabilidades dentro do casamento, conferindo à esposa “o direito e a obrigação” especial de cuidar dos filhos menores e do lar.
Artigo 113	Determinava que uma mulher casada só poderia exercer uma profissão ou ter um emprego quando isso não prejudicasse suas funções de mãe e dona de casa.
Artigo 114	Estabelecia que o marido poderia se opor às atividades fora do lar da mulher, desde que a sustentasse e tivesse razões justificadas. Em caso de controvérsia sobre o assunto, a decisão caberia a um juiz.
Artigo 115	Estabelecia as circunstâncias excepcionais em que a representação conjugal poderia ser exercida pela esposa.
Artigo 131	Facultava ao esposo a administração do patrimônio conjugal.
Artigo 133	Estabelecia exceções limitadas à norma que facultava ao esposo a administração do patrimônio conjugal.
Artigo 255	Conferia ao marido a responsabilidade primária de representar os filhos da união matrimonial e administrar seus bens.
Artigo 317	Determinava que, em virtude de seu sexo, a mulher poderia ser dispensada do exercício de certas formas de tutela.

25. No Relatório de Mérito N. 4/01, publicado em 19 de janeiro de 2001, a Comissão concluiu que o Estado havia violado os direitos da Sra. Morales de Sierra à igualdade perante a lei, ao respeito de sua vida familiar e à privacidade pessoal³⁵. A CIDH considerou que as distinções baseadas no gênero estabelecidas no Código Civil da Guatemala não eram justificadas e, portanto, contrariavam o direito da Sra. Morales de Sierra à igualdade perante a lei, pois, como mulher casada, foram negadas a ela proteções que homens casados e outros guatemaltecos desfrutavam³⁶.
26. A Comissão destacou que esses nove artigos do Código Civil institucionalizavam desequilíbrios nos direitos e deveres dos cônjuges, estabelecendo “uma situação de dependência jurídica para a esposa e criavam um desequilíbrio irreparável na autoridade dos esposos dentro do casamento” e aplicavam “conceitos estereotipados das funções da mulher e do homem que perpetuam uma discriminação de fato contra a mulher na esfera familiar e têm o efeito subsequente de dificultar a capacidade dos homens de desenvolver plenamente seus papéis dentro do casamento e da família”³⁷. A CIDH acrescentou que tais artigos condicionavam o direito da mulher de trabalhar ao consentimento do marido e negavam à mu-

33 CIDH. Caso 11.625, Relatório N. 4/01. Mérito. María Eugenia Morales de Sierra. Guatemala, pars. 1 e 2, 20, 21 e 28.

34 CIDH. Caso 11.625, Relatório N. 4/01. Mérito. María Eugenia Morales de Sierra. Guatemala, pars. 28, 39 e 44.

35 CIDH. Caso 11.625, Relatório N. 4/01. Mérito. María Eugenia Morales de Sierra. Guatemala, par. 83.

36 CIDH. Caso 11.625, Relatório N. 4/01. Mérito. María Eugenia Morales de Sierra. Guatemala, par. 39.

37 CIDH. Caso 11.625, Relatório N. 4/01. Mérito. María Eugenia Morales de Sierra. Guatemala, par. 44.

lher o direito equitativo de buscar emprego e beneficiar-se da maior autodeterminação que isso implica³⁸.

27. O Estado da Guatemala modificou os artigos 109, 110, 115, 131 e 255 do Código Civil e revogou os artigos 114 e 133 para cumprir com as recomendações formuladas pela Comissão no relatório preliminar de mérito³⁹. No entanto, dado que mais reformas eram necessárias, a Comissão formulou as seguintes recomendações ao Estado no Relatório de Mérito N. 4/01:

Recomendações:

1. Ajustar as disposições pertinentes do Código Civil para equilibrar o reconhecimento jurídico dos deveres recíprocos da mulher e do homem dentro do casamento, e adotar as medidas legislativas e outras necessárias para reformar o artigo 317 do Código Civil, de modo a alinhar a legislação nacional com as normas da Convenção Americana e garantir plenamente os direitos e liberdades de María Eugenia Morales de Sierra.
 2. Reparar e indenizar de maneira adequada a María Eugenia Morales de Sierra pelos danos causados pelas violações estabelecidas no presente Relatório.
28. Em 3 de março de 2006, os peticionários e o Estado da Guatemala assinaram um “Acordo de Cumprimento Específico de Recomendações” para formalizar as obrigações do Estado quanto ao cumprimento das recomendações da CIDH contidas no Relatório de Mérito N. 4/01⁴⁰.
29. Em seu Relatório Anual de 2018, a CIDH concluiu que o Estado havia cumprido parcialmente a recomendação 2, relativa ao Caso 11.625, e que havia cumprido totalmente quatro das cláusulas do acordo de cumprimento. A Comissão determinou que o estado de cumprimento do caso era parcial⁴¹.
30. Para declarar a responsabilidade do Estado da Guatemala no Relatório de Mérito N. 4/01, a Comissão aplicou a norma interamericana segundo a qual os Estados devem garantir a igualdade entre homens e mulheres perante a lei⁴². Nesse sentido, a Comissão destacou que as distinções baseadas no gênero estabelecidas nos artigos contestados não eram justificadas e violavam os direitos de María Eugenia Morales de Sierra protegidos pelo artigo 24 da Convenção Americana. A CIDH concluiu que, como mulher casada, a Sra. Morales de Sierra havia sido privada, por causa de seu sexo, das proteções desfrutadas por homens casados e outros guatemaltecos. Além disso, acrescentou que os artigos contestados tinham um efeito contínuo e direto sobre a vítima neste caso, ao violar seu direito à igual proteção e à não discriminação, ao não oferecer proteção para garantir que seus direitos e responsabilidades no casamento fossem iguais e equilibrados com os de seu marido, e ao não proteger seu direito ao respeito por sua dignidade e vida privada⁴³.

38 CIDH. [Caso 11.625, Relatório N. 4/01. Mérito. María Eugenia Morales de Sierra. Guatemala](#), pars. 49.

39 CIDH. [Caso 11.625, Relatório N. 4/01. Mérito. María Eugenia Morales de Sierra. Guatemala](#), pars. 57 e 78.

40 CIDH. Relatório Anual 2006. [Caso 11.625, Relatório N. 4/01. Mérito. María Eugenia Morales de Sierra. Guatemala](#), par. 275.

41 As cláusulas do acordo de cumprimento que foram plenamente cumpridas são A (Relatório Anual 2015 da CIDH, par. 852), J (Relatório Anual 2015 da CIDH, par. 853), L (Relatório Anual 2015 da CIDH, par. 852) e M (Relatório Anual 2015 da CIDH, par. 855); CIDH. Relatório Anual 2018, capítulo II, seção G.4: Estado de cumprimento dos relatórios de mérito publicados de acordo com o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Ficha de acompanhamento do Relatório N. 4/01, [Caso 11.625, Relatório N. 4/01. Mérito. María Eugenia Morales de Sierra. Guatemala](#), par. 23.

42 CIDH. [Caso 11.625, Relatório N. 4/01. Mérito. María Eugenia Morales de Sierra. Guatemala](#), par. 32.

43 CIDH. [Caso 11.625, Relatório N. 4/01. Mérito. María Eugenia Morales de Sierra. Guatemala](#), pars. 39 e 52.

2. Caso 11.565, Relatório de Mérito n. 53/01, Ana, Beatriz e Célia González Pérez (México)
31. Em 4 de junho de 1994, um grupo de militares deteve Ana, Beatriz e Celia González Pérez e sua mãe, Delia Pérez de González, no estado de Chiapas (México) para interrogatório. As quatro mulheres ficaram detidas por aproximadamente duas horas. Nesse período, as três irmãs foram separadas da mãe, espancadas e estupradas diversas vezes pelos militares. Em 30 de junho de 1994, a denúncia foi apresentada ao Ministério Público Federal. O processo foi transferido para a Procuradoria-Geral da Justiça Militar em setembro de 1994, mas posteriormente arquivado⁴⁴.
32. No Relatório de Mérito N. 53/01, publicado em 4 de abril de 2001, a CIDH afirmou que, considerando que o abuso físico e sexual contra Ana, Beatriz e Celia González Pérez ocorreu enquanto as três estavam detidas ilegalmente, poucos meses após a rebelião armada do EZLN, em meio a um contexto de hostilidade contra os moradores considerados “zapatistas”, isso indicava que os militares queriam humilhar e punir as mulheres por sua suposta ligação ao EZLN. A Comissão concluiu que estupro e outros abusos à integridade física, psicológica e moral das três irmãs cometidos por agentes do Estado mexicano constituíam tortura e, portanto, violações dos artigos 5 e 11 da Convenção Americana⁴⁵. Além disso, considerando que Celia González Pérez tinha 16 anos quando os estupros ocorreram, a CIDH determinou que o Estado violou seu dever de proporcionar a proteção especial devida a menores de idade. Como a investigação foi transferida para a jurisdição militar e os perpetradores permaneceram impunes na época da publicação do relatório de mérito, a CIDH afirmou que os direitos a um julgamento imparcial e à proteção judicial, consagrados na Convenção Americana e no artigo 8 da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, foram violados⁴⁶.
33. Além disso, considerando que Ana, Beatriz e Celia González Pérez e Delia Pérez de González eram membros da etnia tzeltal, a Comissão enfatizou que a dor e a humilhação que as mulheres sofreram foram agravadas por sua condição indígena, não apenas pela falta de compreensão da língua de seus agressores e outras autoridades envolvidas, mas também porque, mergulhadas no medo, repúdio e humilhação devido às violações sofridas, foram forçadas a fugir de sua comunidade⁴⁷.
34. No relatório de mérito, a CIDH recomendou que o Estado mexicano conduzisse uma investigação para determinar a responsabilidade penal dos autores das violações estabelecidas no relatório e fornecesse uma reparação adequada às vítimas.

Recomendações:

1. Realizar uma investigação completa, imparcial e eficaz na jurisdição penal ordinária mexicana para determinar a responsabilidade de todos os autores das violações de direitos humanos cometidas contra Ana, Beatriz e Celia González Pérez e Delia Pérez de González.
2. Proporcionar uma reparação adequada a Ana, Beatriz e Celia González Pérez e Delia Pérez de González pelas violações de direitos humanos aqui estabelecidas.

44 CIDH. [Caso 11.565, Relatório N. 53/01. Mérito. Ana, Beatriz e Celia González Pérez. México](#), par. 2.

45 CIDH. [Caso 11.565, Relatório N. 53/01. Mérito. Ana, Beatriz e Celia González Pérez. México](#), pars. 50 a 52 e 60.

46 CIDH. [Caso 11.565, Relatório N. 53/01. Mérito. Ana, Beatriz e Celia González Pérez. México](#), pars. 82, 88 e 90.

47 CIDH. [Caso 11.565, Relatório N. 53/01. Mérito. Ana, Beatriz e Celia González Pérez. México](#), pars. 52 e 95.

35. Em seu Relatório Anual de 2018, a CIDH concluiu que o Estado não havia cumprido plenamente nenhuma das duas recomendações feitas no Caso 11.565 e, portanto, o caso estava pendente de cumprimento⁴⁸.
36. Para declarar a responsabilidade do Estado mexicano no Relatório de Mérito N. 53/01, a Comissão aplicou a norma interamericana relativa ao dever dos Estados de agir com diligência no contexto de violência sexual contra mulheres, meninas e adolescentes. Nesse sentido, a Comissão indicou que o Estado havia falhado em sua obrigação de prevenir, investigar e punir a violação dos direitos garantidos pela Convenção Americana⁴⁹. As decisões nos casos de Raquel Martín de Mejía⁵⁰ e Ana, Beatriz e Celia González Pérez⁵¹ representaram a primeira vez que a CIDH abordou o conceito de violência sexual como forma de tortura e o acesso das vítimas à justiça no sistema de casos individuais⁵².
3. Caso 12.051, Relatório de Mérito N. 54/01, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil)
37. Em 29 de maio de 1983, a Sra. Maria da Penha Maia Fernandes foi vítima de tentativa de homicídio em sua residência em Fortaleza, estado do Ceará (Brasil), por seu então marido, que a atacou enquanto ela dormia. Este ataque foi o ápice de uma série de agressões por parte dele ao longo do casamento. Como resultado desse ataque, a Sra. da Penha foi gravemente ferida, submetida a várias operações e sofre de paraplegia irreversível e outros traumas físicos e psicológicos. Na época em que a petição foi apresentada à CIDH, o Estado brasileiro não havia tomado medidas para julgar e punir o ex-marido da Sra. da Penha, apesar de ela ter denunciado os incidentes às autoridades⁵³.
38. No Relatório de Mérito N. 54/01, publicado em 16 de abril de 2001, a Comissão Interamericana aplicou a Convenção de Belém do Pará pela primeira vez e determinou que o Estado brasileiro não havia agido com a devida diligência para prevenir, punir e erradicar a violência doméstica, pois durante 17 anos não havia condenado ou punido o autor dos atos violentos contra a Sra. da Penha⁵⁴. A Comissão declarou enfaticamente que a obrigação do Estado de agir com a devida diligência não se limitava apenas à condenação do responsável, mas incluía a obrigação de prevenir essas práticas degradantes. Além disso, determinou que os artigos 8 e 25 da Convenção Americana foram violados, uma vez que mais de 17 anos se passaram desde o início da investigação e o processo contra o acusado ainda estava pendente, sem uma sentença definitiva⁵⁵.
39. A Comissão observou que o caso de Maria da Penha fazia parte de um padrão sistemático de tolerância e ineficiência judicial do Estado em casos de violência doméstica no Brasil, o que “é uma tolerância de todo o sistema, que não faz nada além de perpetuar as raízes e fatores psicológicos, sociais e históricos que mantêm e alimentam a violência contra a mu-

48 CIDH. Relatório Anual 2018, capítulo II, seção G.4: Estado de cumprimento dos relatórios de mérito publicados de acordo com o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Ficha de acompanhamento do Relatório N. 53/01, Caso 11.565, Relatório N. 53/01. Mérito. Ana, Beatriz e Celia González Pérez. México, pars. 1 a 3, 8 e 13.

49 CIDH. Caso 11.565, Relatório N. 53/01. Mérito. Ana, Beatriz e Celia González Pérez. México, pars. 45, 46, 47, 58 a 61 e 83 a 88.

50 CIDH. Caso 10.970, Relatório N. 5/96. Mérito. Raquel Martín de Mejía. Peru, 1º de março de 1996.

51 CIDH. Caso 11.565, Relatório N. 53/01. Mérito. Ana, Beatriz e Celia González Pérez. México, 4 de abril de 2001.

52 CIDH. Estândares jurídicos relacionados à igualdade de gênero e aos direitos das mulheres no sistema interamericano de direitos humanos: desenvolvimento e aplicação. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 60, 3 de novembro de 2011, par. 25.

53 CIDH. Caso 12.051, Relatório N. 54/01. Mérito. Maria da Penha Maia Fernandes. Brasil, pars. 2 e 8.

54 CIDH. Caso 12.051, Relatório N. 54/01. Mérito. Maria da Penha Maia Fernandes. Brasil, par. 60.

55 CIDH. Caso 12.051, Relatório N. 54/01. Mérito. Maria da Penha Maia Fernandes. Brasil, par. 8.

lher”⁵⁶. A Comissão constatou que a ineficácia judicial generalizada e discriminatória cria um ambiente propício para a violência doméstica, uma vez que não há provas socialmente percebidas da vontade e eficácia do Estado, como representante da sociedade, para punir esses atos⁵⁷.

40. No relatório de mérito, a CIDH formulou várias recomendações específicas ao Estado para que oferecesse reparação individual à Sra. da Penha e combatesse o padrão generalizado de tolerância à violência contra as mulheres no país por meio de garantias de não repetição.

Recomendações:

1. Completar rápida e efetivamente o processamento penal do responsável da agressão e tentativa de homicídio em prejuízo da Senhora Maria da Penha Maia Fernandes.
2. Proceder a uma investigação séria, imparcial e exaustiva a fim de determinar a responsabilidade pelas irregularidades e atrasos injustificados que impediram o processamento rápido e efetivo do responsável, bem como tomar as medidas administrativas, legislativas e judiciárias correspondentes.
3. Adotar, sem prejuízo das ações que possam ser instauradas contra o responsável civil da agressão, as medidas necessárias para que o Estado assegure à vítima adequada reparação simbólica e material pelas violações aqui estabelecidas, particularmente por sua falha em oferecer um recurso rápido e efetivo; por manter o caso na impunidade por mais de quinze anos; e por impedir com esse atraso a possibilidade oportuna de ação de reparação e indenização civil.
4. Prosseguir e intensificar o processo de reforma que evite a tolerância estatal e o tratamento discriminatório com respeito à violência doméstica contra mulheres no Brasil. A Comissão recomenda particularmente o seguinte:
 - a) Medidas de capacitação e sensibilização dos funcionários judiciais e policiais especializados para que compreendam a importância de não tolerar a violência doméstica;
 - b) Simplificar os procedimentos judiciais penais a fim de que possa ser reduzido o tempo processual, sem afetar os direitos e garantias de devido processo;
 - c) O estabelecimento de formas alternativas às judiciais, rápidas e efetivas de solução de conflitos intrafamiliares, bem como de sensibilização com respeito à sua gravidade e às consequências penais que gera;
 - d) Multiplicar o número de delegacias policiais especiais para a defesa dos direitos da mulher e dotá-las dos recursos especiais necessários à efetiva tramitação e investigação de todas as denúncias de violência doméstica, bem como prestar apoio ao Ministério Público na preparação de seus informes judiciais.
 - e) Incluir em seus planos pedagógicos unidades curriculares destinadas à compreensão da importância do respeito à mulher e a seus direitos reconhecidos na Convenção de Belém do Pará, bem como ao manejo dos conflitos intrafamiliares. [...]

41. Em seu Relatório Anual de 2018, a CIDH concluiu que o Estado brasileiro havia cumprido integralmente as recomendações 1, 3 e 4.a feitas no Caso 12.051 e que o estado de cumprimento do caso era parcial.
42. Este caso é emblemático no sistema interamericano de direitos humanos porque a CIDH, além de aplicar a Convenção de Belém do Pará pela primeira vez, reconheceu que as violações de direitos humanos cometidas contra Maria da Penha faziam parte de um padrão

56 CIDH. [Caso 12.051, Relatório N. 54/01. Mérito. Maria da Penha Maia Fernandes. Brasil](#), par. 55.

57 CIDH. [Caso 12.051, Relatório N. 54/01. Mérito. Maria da Penha Maia Fernandes. Brasil](#), par. 56.

generalizado de negligência e ineficácia do Estado ao processar e condenar os agressores⁵⁸. No relatório de mérito, para declarar a responsabilidade do Estado brasileiro, a CIDH mencionou o dever maior de proteção em contextos de violência contra a mulher e considerou a obrigação imediata dos Estados de agir com a diligência devida para prevenir, investigar e punir com rapidez e sem demora todos os atos de violência contra as mulheres⁵⁹.

4. Caso 12.626, Relatório de Mérito N. 80/11, Jessica Lenahan (Gonzales) (Estados Unidos)
43. Apesar de uma ordem de proteção ter sido emitida contra Simon Gonzales, ex-marido de Jessica Lenahan e pai de suas três filhas menores de idade, os Estados Unidos não protegeram a Sra. Lenahan e suas filhas contra atos de violência doméstica. A Sra. Lenahan ligou várias vezes para a polícia nas primeiras horas da noite de 22 de junho de 1999 para relatar que seu ex-marido havia violado a ordem de medida protetiva de urgência e levado suas três filhas, mas a polícia não tomou medidas razoáveis para fazer cumprir a ordem. Como resultado, as três filhas foram encontradas mortas a tiros na parte traseira da caminhonete de seu pai após um tiroteio com a polícia local. Até o momento da apresentação da petição à CIDH, o Estado não havia investigado devidamente nem esclarecido as circunstâncias da morte das meninas, de modo que a Sra. Lenahan ainda não sabia a causa, o local e a hora da morte de suas filhas⁶⁰.
44. No Relatório de Mérito N. 80/11, publicado em 21 de julho de 2011, a CIDH se pronunciou pela primeira vez sobre o tema da discriminação contra as mulheres no âmbito da Declaração Americana e sua estreita ligação com o problema da violência contra as mulheres⁶¹. A Comissão abordou o direito das vítimas à proteção judicial conforme o artigo XVIII da Declaração e explicou que este artigo garante o direito à investigação e esclarecimento dos fatos. Considerando que não havia sido realizada uma investigação adequada e diligente sobre a morte das meninas e que mais de onze anos haviam se passado sem esclarecer a causa, o local e a hora de sua morte, a CIDH determinou que o direito à proteção judicial havia sido violado⁶².
45. A CIDH considerou que o caso de Jessica Lenahan estava inserido em um contexto mais amplo no qual o problema da violência doméstica era tratado de maneira generalizada como uma questão privada nos Estados Unidos⁶³. Nesse sentido, a Comissão determinou que poderia ser declarada a responsabilidade do Estado de acordo com o padrão da devida diligência se o Estado não protegeu as mulheres contra atos de violência doméstica cometidos por particulares quando as autoridades sabiam ou deveriam saber que as vítimas estavam em risco⁶⁴. O fato de uma ordem de medida protetiva de urgência ter sido emitida e o Estado reconhecer que isso representava uma determinação de risco e uma forma de proteção

58 CIDH. Estândares jurídicos relacionados à igualdade de gênero e aos direitos das mulheres no sistema interamericano de direitos humanos: desenvolvimento e aplicação. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 60, 3 de novembro de 2011, par. 23.

59 CIDH. Estândares jurídicos relacionados à igualdade de gênero e aos direitos das mulheres no sistema interamericano de direitos humanos: desenvolvimento e aplicação. OEA/Ser.L/V/II. 143, Doc. 60, 26 de janeiro de 2015, pars. 18 e 22.

60 CIDH. Caso 12.626, Relatório N. 80/11. Mérito. Jessica Lenahan (Gonzales) e outros. Estados Unidos, pars. 1 e 2.

61 CIDH. Estândares jurídicos relacionados à igualdade de gênero e aos direitos das mulheres no sistema interamericano de direitos humanos: desenvolvimento e aplicação. Atualização de 2011-2014. Atualização aprovada em 26 de janeiro de 2015, pág. 72, par. 134.

62 CIDH. Caso 12.626, Relatório N. 80/11. Mérito. Jessica Lenahan (Gonzales) e outros. Estados Unidos, par. 199.

63 CIDH. Caso 12.626, Relatório N. 80/11. Mérito. Jessica Lenahan (Gonzales) e outros. Estados Unidos, par. 93.

64 CIDH. Caso 12.626, Relatório N. 80/11. Mérito. Jessica Lenahan (Gonzales) e outros. Estados Unidos, pars. 133 a 136.

estatal indicava que o Estado sabia que as vítimas estavam em risco e precisavam de proteção⁶⁵.

46. No relatório de mérito sobre a investigação dos fatos do caso, a CIDH recomendou que o Estado fornecesse reparação à Sra. Lenahan e adotasse medidas estruturais para evitar a repetição de casos semelhantes, especialmente em relação a situações de violência doméstica e ao cumprimento de ordens de medidas protetivas de urgência⁶⁶.

Recomendações:

1. Realizar uma investigação séria, imparcial e completa para determinar a causa, hora e local das mortes de Leslie, Katheryn e Rebecca Gonzales, e informar adequadamente seus familiares sobre o progresso da investigação.
2. Conduzir uma investigação séria, imparcial e completa das falhas sistêmicas ocorridas na execução da ordem de medida protetiva de urgência de Jessica Lenahan, como garantia de não repetição, incluindo uma investigação para determinar as responsabilidades dos funcionários públicos por violações das leis estaduais e/ou federais, e punir os responsáveis.
3. Oferecer reparação completa a Jessica Lenahan e seus familiares, considerando suas perspectivas e necessidades específicas.
4. Adotar legislação com medidas abrangentes em nível federal e estadual, ou reformar a legislação existente, para reforçar o caráter obrigatório das ordens de medidas protetivas de urgência e outras medidas de segurança para proteger as mulheres contra atos iminentes de violência, e criar mecanismos eficazes de implementação. Estas medidas devem ser acompanhadas por recursos adequados para promover sua implementação, regulamentação apropriada para garantir sua aplicação, programas de treinamento para funcionários policiais e judiciais envolvidos, e o desenvolvimento de protocolos e diretrizes modelo que os departamentos de polícia em todo o país possam usar como referência.
5. Adotar legislação com medidas abrangentes em nível federal e estadual, ou reformar a legislação existente, para incluir medidas de proteção de meninas e meninos no contexto de violência doméstica. Essas medidas devem ser apoiadas por recursos suficientes para promover sua implementação, regulamentação adequada para garantir sua aplicação, programas de treinamento para funcionários policiais e judiciais envolvidos, e o desenvolvimento de protocolos e diretrizes modelo que os departamentos de polícia em todo o país possam usar como referência.
6. Continuar adotando políticas públicas e programas institucionais destinados a modificar os estereótipos das vítimas de violência doméstica e a promover a erradicação dos padrões socioculturais discriminatórios que impedem as mulheres, meninas, meninos e crianças de receberem proteção completa contra atos de violência doméstica. Isso inclui programas para capacitar funcionários públicos de todas as áreas da administração da justiça e da polícia, bem como programas abrangentes de prevenção.
7. Desenvolver protocolos, em nível federal e estadual, que especifiquem os componentes adequados da investigação que a polícia deve realizar em resposta a relatos de meninas ou meninos desaparecidos no contexto de uma denúncia de violação de uma ordem de medida protetiva de urgência.

65 CIDH. Caso 12.626, Relatório N. 80/11. Mérito. Jessica Lenahan (Gonzales) e outros. Estados Unidos, pars. 133 a 136.

66 CIDH. Caso 12.626, Relatório N. 80/11. Mérito. Jessica Lenahan (Gonzales) e outros. Estados Unidos, par. 199.

47. Em seu Relatório Anual de 2018, a CIDH concluiu que o Estado havia cumprido parcialmente as recomendações 4, 5, 6 e 7 formuladas no Caso 12.626 e, portanto, o estado de cumprimento do caso era parcial⁶⁷.
48. No caso de Jessica Lenahan, a CIDH reiterou que existe uma relação evidente e sistemática entre os problemas de discriminação e violência contra as mulheres⁶⁸. A CIDH aplicou a norma interamericana do dever maior de proteção em contextos de violência contra a mulher, especialmente em situações de violência doméstica, e a obrigação imediata dos Estados de agir com a devida diligência⁶⁹. Nesse sentido, enfatizou que, de acordo com a Declaração Americana, os Estados têm o dever de efetivar os princípios de igualdade perante a lei e não discriminação estabelecidos no artigo II, e que este dever inclui a prevenção e erradicação da violência contra as mulheres como um componente crucial do dever de eliminar todas as formas de discriminação direta e indireta⁷⁰.
5. Caso 12.551, Relatório de Mérito N. 51/13, Paloma Angélica Escobar Ledezma e outros (México)
49. Em 2 de março de 2002, Paloma Angélica Escobar saiu de sua casa para ir à escola na cidade de Chihuahua e não foi mais vista até que seu cadáver foi descoberto em 29 de março de 2002. O Estado não realizou uma investigação oportuna, imediata, séria e imparcial sobre seu desaparecimento. Quando a petição foi apresentada à CIDH, o caso ainda estava impune⁷¹.
50. No Relatório de Mérito N. 51/13, publicado em 12 de julho de 2013, a CIDH declarou o Estado mexicano responsável por violações do artigo 7 da Convenção de Belém do Pará e dos direitos às garantias judiciais, aos direitos das crianças, à igualdade perante a lei e à proteção judicial garantidos pela Convenção Americana, em detrimento de Paloma Angélica Escobar e seus familiares⁷². A CIDH determinou que, com a investigação realizada ao longo dos oito anos desde os fatos e desde a publicação do relatório de mérito, o Estado não havia cumprido sua obrigação de agir com a devida diligência. Além das falhas no registro da cadeia de custódia das amostras obtidas do cadáver, das contradições entre os relatórios periciais e da falta de confronto das declarações das testemunhas, a CIDH enfatizou que as autoridades estatais haviam colocado evidências falsas na cena do crime para obstruir a justiça⁷³. A CIDH também explicou que os fatos do caso se inseriam em um padrão mais amplo de violência impune contra as mulheres no estado de Chihuahua e afirmou que o Estado, ao deixar este ato de violência impune, havia criado um ambiente propício para sua repetição⁷⁴.
51. A CIDH formulou várias recomendações ao Estado mexicano quanto a medidas de reparação individual para as vítimas e medidas de não repetição para combater a violência contra mulheres

67 CIDH. Relatório Anual 2018, capítulo II, seção G.4: Estado de cumprimento dos relatórios de mérito publicados conforme o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Ficha de acompanhamento do Relatório N. 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) (Estados Unidos), par. 30.

68 CIDH. Caso 12.626, Relatório N. 80/11. Mérito. Jessica Lenahan (Gonzales) e outros. Estados Unidos, pars. 110 e 111.

69 CIDH. Caso 12.626, Relatório N. 80/11. Mérito. Jessica Lenahan (Gonzales) e outros. Estados Unidos, par. 111.

70 CIDH. Caso 12.626, Relatório N. 80/11. Mérito. Jessica Lenahan (Gonzales) e outros. Estados Unidos, par. 160.

71 CIDH. Caso 12.551, Relatório N. 51/13. Mérito (Publicação). Paloma Angélica Escobar e outros. México, pars. 11 a 19.

72 CIDH. Caso 12.551, Relatório N. 51/13. Mérito (Publicação). Paloma Angélica Escobar e outros. México, pars. 152 e 153.

73 CIDH. Caso 12.551, Relatório N. 51/13. Mérito (Publicação). Paloma Angélica Escobar e outros. México, par. 68.

74 CIDH. Caso 12.551, Relatório N. 51/13. Mérito (Publicação). Paloma Angélica Escobar e outros. México, pars. 80 e 104.

e meninas⁷⁵. Nos dias 3 e 4 de agosto de 2011, as partes assinaram acordos de cumprimento em relação às recomendações feitas pela CIDH no caso⁷⁶. Esses dois acordos contêm 28 cláusulas que especificam as medidas que o Estado deve adotar para cumprir as nove recomendações formuladas pela Comissão.

Recomendações:

1. Concluir a investigação de maneira oportuna, imediata, séria e imparcial para esclarecer o assassinato de Paloma Angélica Escobar e identificar, julgar e, se necessário, sancionar os responsáveis.
2. Reparar completamente os familiares de Paloma Angélica Escobar pelas violações dos direitos humanos aqui estabelecidas.
3. Implementar, como medida de não repetição, uma política estadual abrangente e coordenada, apoiada por recursos públicos adequados, para garantir que os casos específicos de violência contra mulheres sejam devidamente prevenidos, investigados, punidos e reparados na cidade de Chihuahua.
4. Adotar reformas nos programas educacionais do Estado, desde a fase formativa e inicial, para promover o respeito às mulheres como iguais, bem como o respeito aos seus direitos à não violência e à não discriminação.
5. Investigar as irregularidades na investigação do caso cometidas por agentes do Estado e sancionar os responsáveis.
6. Fortalecer a capacidade institucional para combater a impunidade em casos de violência contra mulheres no estado de Chihuahua através de investigações criminais eficazes com uma perspectiva de gênero, garantindo assim uma adequada punição e reparação.
7. Implementar medidas e campanhas de divulgação destinadas ao público em geral sobre o dever de respeitar e garantir os direitos humanos de meninas e meninos.
8. Desenvolver programas de formação para os funcionários estaduais que levem em conta as normas internacionais estabelecidas no Protocolo de Istambul, a fim de equipar esses funcionários com os elementos técnicos necessários.
9. Continuar adotando políticas públicas e programas institucionais destinados a reformular os estereótipos sobre o papel das mulheres no estado de Chihuahua e promover a erradicação de padrões socioculturais discriminatórios que impedem seu acesso pleno à justiça, incluindo programas de capacitação para funcionários públicos em todos os setores do Estado, incluindo educação, justiça e polícia, e políticas abrangentes de prevenção.

52. Em seu Relatório Anual de 2018, a CIDH concluiu que o Estado mexicano havia cumprido integralmente as recomendações 2 e 6 formuladas no Caso 12.551 e 15 das cláusulas contidas no acordo de cumprimento assinado entre as partes. Portanto, determinou que o estado de cumprimento do caso era parcial⁷⁷.
53. Para declarar a responsabilidade do Estado mexicano neste caso, a Comissão aplicou a norma relacionada ao dever maior de proteção e devida diligência em contextos de violência contra as mulheres, especialmente no que se refere a desaparecimentos e feminicídios⁷⁸. Além disso, re-

75 CIDH. Caso 12.551, Relatório N. 51/13. Mérito (Publicação). Paloma Angélica Escobar e outros. México, par. 173.

76 CIDH. Relatório Anual 2018, capítulo II, seção G.4: Estado de cumprimento dos relatórios de mérito publicados conforme o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Ficha de acompanhamento do Relatório N. 51/13, Caso 12.551, Paloma Angélica Escobar Ledezma e outros (México), par. 1.

77 CIDH. Relatório Anual 2018, capítulo II, seção G.4: Estado de cumprimento dos relatórios de mérito publicados conforme o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Ficha de acompanhamento do Relatório N. 51/13, Caso 12.551, Paloma Angélica Escobar Ledezma e outros (México), par. 35.

78 CIDH. Caso 12.551, Relatório N. 51/13. Mérito (Publicação). Paloma Angélica Escobar e outros. México

feriu-se ao dever maior do Estado de proteger as meninas em casos de violência e estupro⁷⁹ e reiterou que, de acordo com a Convenção de Belém do Pará, a obrigação de agir com diligência devida adquire uma conotação especial em casos de violência contra as mulheres. Portanto, os Estados devem investigar com uma perspectiva de gênero⁸⁰. A CIDH enfatizou que, no que diz respeito às meninas, os Estados devem considerar que alguns fatores relacionados à idade e ao desenvolvimento as expõem de forma mais intensa a certas formas de violência do que as mulheres adultas⁸¹.

6. Caso 11.656, Relatório de Mérito N. 122/18, Marta Lucía Álvarez Giraldo (Colômbia)
54. Em 1994, Marta Lucía Álvarez, que estava detida, solicitou uma visita íntima com sua parceira do mesmo sexo, o que foi negado pela Direção da Reclusão de Mulheres de Pereira porque a Resolução N. 5.889/93, que regulava o direito às visitas conjugais nos centros de detenção, se referia exclusivamente a visitas entre um homem e uma mulher. Além disso, a Direção argumentou que permitir uma visita íntima entre duas pessoas do mesmo sexo representaria uma ameaça à segurança do estabelecimento penitenciário devido ao risco de o visitante se passar pelo detento. As autoridades penitenciárias indicaram que poderiam afetar os direitos dos familiares, cônjuges, parceiros permanentes e filhos de outros detentos porque casais homossexuais eram pouco tolerados pela sociedade. Acrescentaram que o regulamento que regia as visitas conjugais estava baseado nos princípios de “planejamento familiar [e] controle de natalidade”. Na decisão, reconheceu-se também que a Sra. Álvarez tinha “o direito de que suas inclinações íntimas e sexuais de caráter homossexual sejam respeitadas, [...] em condições normais”, mas que o estado de detenção poderia impor limitações a ela⁸². Após solicitar a visita íntima, a Sra. Álvarez foi alvo de medidas disciplinares, não foi mais permitido que solicitasse visitas conjugais e foi transferida várias vezes para diferentes estabelecimentos penitenciários. Em 2002, o Instituto Nacional Penitenciário e Carcerário (INPEC) finalmente autorizou sua visita íntima, somente após ordem da Corte Constitucional da Colômbia⁸³.
55. No Relatório de Mérito N. 122/18, publicado em 5 de outubro de 2018, a Comissão assinalou que a negação do direito da Sra. Álvarez a uma visita íntima constituía um tratamento discriminatório baseado em sua orientação sexual e, conseqüentemente, declarou que o Estado colombiano era responsável por violações do direito à igualdade perante a lei⁸⁴. Determinou também que o Estado havia tolerado o tratamento discriminatório contra a Sra. Álvarez tanto pelas autoridades carcerárias quanto pelas autoridades judiciais, o que interferiu de forma desproporcional e injustificadamente em sua vida privada⁸⁵. Por último, a Comissão considerou que as autoridades judiciais que haviam ratificado a negação das solicitações de visitas íntimas feitas pela Sra. Álvarez haviam violado seu direito de acesso à justiça, ao não lhe garantir uma audiência ou um processo imparcial⁸⁶.

íco, par. 80.

79 CIDH. Caso 12.551, Relatório N. 51/13. Mérito (Publicação). Paloma Angélica Escobar e outros. México, par. 87.

80 CIDH. Caso 12.551, Relatório N. 51/13. Mérito (Publicação). Paloma Angélica Escobar e outros. México, par. 80.

81 CIDH. Caso 12.551, Relatório N. 51/13. Mérito (Publicação). Paloma Angélica Escobar e outros. México, par. 88.

82 CIDH. Caso 11.656, Relatório N. 122/18. Mérito (Publicação). Marta Lucía Álvarez Giraldo. Colômbia, pars. 63, 68, 100, 167, 168 e 169.

83 A Corte Constitucional da Colômbia adotou esta decisão através da sentença T-499 de 2003. CIDH. Caso 11.656, Relatório N. 122/18. Mérito (Publicação). Marta Lucía Álvarez Giraldo. Colômbia, pars. 112, 119, 131, 132, 136 e 139 a 141.

84 CIDH. Caso 11.656, Relatório N. 122/18. Mérito (Publicação). Marta Lucía Álvarez Giraldo. Colômbia, pars. 170, 179 e 180.

85 CIDH. Caso 11.656, Relatório N. 122/18. Mérito (Publicação). Marta Lucía Álvarez Giraldo. Colômbia, par. 205.

86 CIDH. Caso 11.656, Relatório N. 122/18. Mérito (Publicação). Marta Lucía Álvarez Giraldo. Colômbia, pars. 214 e 215.

56. A Comissão considerou que uma visita íntima não pode ter a reprodução humana como único objetivo, deixando de lado o exercício da sexualidade em si mesma como algo independente dos fins reprodutivos. Isso é especialmente pertinente no que diz respeito aos estereótipos sociais negativos relacionados ao exercício da sexualidade pelas mulheres em geral, por um lado, e pelas mulheres lésbicas, por outro⁸⁷. A CIDH concluiu que “as circunstâncias que interferem na possibilidade de uma mulher decidir sobre questões relacionadas ao exercício de sua sexualidade devem estar livres de conceitos estereotipados sobre o alcance e conteúdo deste aspecto de sua vida privada, especialmente quando combinadas com considerações sobre sua orientação sexual”⁸⁸. Por último, no que diz respeito à negação da visita íntima da Sra. Álvarez para proteger “direitos de terceiros”, a Comissão determinou que o Estado não pode usar representações sociais estereotipadas que discriminam os atos sexuais entre mulheres como justificação para negar os direitos das pessoas sob sua jurisdição⁸⁹.
57. Em 14 de julho de 2017, as partes assinaram um acordo de cumprimento no qual concordaram com várias medidas específicas que o Estado adotaria para cumprir as recomendações formuladas pela CIDH no relatório preliminar de mérito.
58. A Comissão publicou o Relatório de Mérito N. 122/18, no qual indicou que o cumprimento foi parcial, pois, até a data de sua publicação, o Estado colombiano havia cumprido substancialmente as cinco recomendações formuladas no Relatório N. 3/14⁹⁰.

Recomendações:

1. Reparar integralmente Marta Lucía Álvarez Giraldo, tanto no aspecto material quanto moral, incluindo medidas de satisfação pelos danos causados.
2. Assegurar, por meio do Instituto Nacional Penitenciário (INPEC), que seja garantido o direito das mulheres e das mulheres lésbicas privadas de liberdade ao acesso à visita íntima, conforme estabelecido na legislação nacional. Em particular, adotar protocolos e diretrizes dirigidos aos funcionários públicos, incluindo autoridades penitenciárias e carcerárias em todos os níveis, com o objetivo de garantir esse direito; além de estabelecer mecanismos de controle e supervisão para o cumprimento dessa garantia.
3. Adotar reformas nas normas regulamentares do INPEC em relação ao regime dos estabelecimentos penitenciários e carcerários, para garantir o direito à não discriminação de pessoas privadas de liberdade com base em sua orientação sexual, em conformidade com o estabelecido na decisão T-062 de 2011 proferida pela Corte Constitucional.
4. Continuar adotando as medidas estatais necessárias, incluindo treinamento em direitos humanos para funcionários públicos, e estabelecer mecanismos de controle, para garantir que pessoas privadas de liberdade não sejam submetidas a tratamento discriminatório — incluindo sanções disciplinares por demonstrações de afeto entre mulheres em estabelecimentos carcerários e penitenciários — por parte das autoridades estatais ou por outras pessoas privadas de liberdade em razão de sua orientação sexual.
5. Tomar as medidas estatais necessárias para que pessoas privadas de liberdade na Colômbia, que de acordo com a legislação interna têm direito à visita íntima, estejam cientes deste relatório da CIDH, bem como das disposições internas relacionadas ao direito à visita íntima sem discriminação com base na orientação sexual ou no sexo.

87 CIDH. Caso 11.656, Relatório N. 122/18. Mérito (Publicação). Marta Lucía Álvarez Giraldo. Colômbia, par. 173.

88 CIDH. Caso 11.656, Relatório N. 122/18. Mérito (Publicação). Marta Lucía Álvarez Giraldo. Colômbia, par. 186.

89 CIDH. Caso 11.656, Relatório N. 122/18. Mérito (Publicação). Marta Lucía Álvarez Giraldo. Colômbia, par. 176.

90 CIDH. Caso 11.656, Relatório N. 122/18. Mérito (Publicação). Marta Lucía Álvarez Giraldo. Colômbia, pars. 248 e 249.

59. Neste caso, a Comissão analisou como o fato de ser mulher, ser lésbica e estar privada de liberdade influenciaram as violações dos direitos humanos de Marta Lucía Álvarez. Portanto, para declarar a responsabilidade do Estado colombiano, aplicou a norma do dever maior de proteção em relação a certos grupos de mulheres cuja vulnerabilidade a violações de direitos humanos é maior quando são discriminadas com base em “mais de um fator”⁹¹. Nesse sentido, a CIDH considerou que essa proteção especial requer a eliminação de disposições ou práticas discriminatórias contra as mulheres. Além disso, a Comissão aplicou a norma do respeito e garantia dos direitos sexuais das mulheres, que estabelece que uma visita íntima não pode ter como único objetivo a reprodução humana, deixando de lado o exercício da sexualidade em si como algo independente dos fins reprodutivos. A CIDH concluiu que o Estado não pode operar com base em estereótipos sobre atos sexuais entre mulheres, mas deve contribuir para a erradicação gradual desses preconceitos nocivos⁹².

B. Observações gerais

60. Em vários relatórios de mérito publicados, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos concluiu que certos Estados membros são responsáveis por violações de direitos humanos relacionadas a situações de violência de gênero e discriminação contra mulheres, meninas e adolescentes. Com base na análise dos fatos e da matéria de cada caso, a CIDH recomendou a adoção de medidas para reparar os danos causados por essas violações e evitar sua repetição. Neste contexto de discriminação estrutural, este relatório destaca a necessidade de que as reparações tenham uma função transformadora e não se limitem simplesmente a restabelecer a situação anterior de discriminação das vítimas⁹³. A Comissão considera essencial que os Estados adotem medidas de reparação com uma abordagem integral e holística, recorrendo a instituições e pessoal especializados⁹⁴, e enfatiza a importância de se adotar uma perspectiva de gênero em todas as reparações⁹⁵. A CIDH ressaltou que a discriminação afeta mulheres, meninas e adolescentes de maneiras diferentes e que os Estados têm um dever maior de prevenção e proteção em relação às mulheres, meninas e adolescentes em situações de discriminação interseccional⁹⁶.
61. Neste capítulo foram descritos seis relatórios de mérito publicados nos quais a Comissão declarou a responsabilidade internacional de diferentes Estados membros da OEA. Desde 2001 até a data de publicação deste relatório, a Comissão tem progressivamente elaborado normas relacionadas ao respeito e garantia dos direitos humanos de mulheres, meninas e adolescentes em casos individuais e contribuiu para seu desenvolvimento e aplicação futura em outros casos. Gradualmente, a CIDH também incorporou a ideia de reparações transformadoras nas recomendações formuladas nos relatórios de mérito que publicou sobre

91 CIDH. [Caso 11.656. Relatório N. 122/18. Mérito \(Publicação\). Marta Lucía Álvarez Giraldo. Colômbia](#), pars. 164, 165 e 198.

92 CIDH. [Caso 11.656. Relatório N. 122/18. Mérito \(Publicação\). Marta Lucía Álvarez Giraldo. Colômbia](#), par. 173.

93 CIDH. [Verdade, justiça e reparação: Quarto relatório sobre a situação dos direitos humanos na Colômbia](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 de dezembro de 2013, par. 462: “Além disso, em situações de discriminação estrutural, ‘as reparações devem ter uma vocação transformadora dessa situação, de modo que elas tenham um efeito não apenas restitutivo, mas também corretivo. Nesse sentido, não é admissível uma restituição à mesma situação estrutural de violência e discriminação”.

94 CIDH. [Verdade, justiça e reparação: Quarto relatório sobre a situação dos direitos humanos na Colômbia](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 de dezembro de 2013, par. 463.

95 CIDH. [Estândares jurídicos relacionados à igualdade de gênero e aos direitos das mulheres no sistema interamericano de direitos humanos: desenvolvimento e aplicação](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 60, 3 de novembro de 2011, par. 73.

96 CIDH. Comunicado de Imprensa No. 161/18. [No Dia Internacional da Mulher Afro-latino-americana, Afro-caribenha e da Diáspora, a CIDH faz um apelo aos Estados para promover e fortalecer sua participação política](#). 25 de julho de 2018; CIDH. [Mulheres indígenas e seus direitos humanos nas Américas](#). OEA/Ser.L/V/II.Doc. 44/17, 17 de abril de 2017, pars. 81 e 131; CIDH. [Violência contra pessoas LGBTI](#). OAS/Ser.L/V/II.rev.1. Doc. 36, 12 de novembro de 2015, pars. 41 e 270.

violência contra mulheres e considerações específicas baseadas em gênero na concessão de reparações⁹⁷.

62. Os relatórios de mérito publicados pela CIDH têm contribuído significativamente para aumentar a conscientização sobre a discriminação de gênero e a violência contra mulheres, meninas e adolescentes nas Américas. Esses relatórios demonstram que essas violações de direitos humanos não são casos isolados, mas representam situações endêmicas enraizadas em relações de poder desiguais entre homens e mulheres que têm sido historicamente desiguais⁹⁸.

97 CIDH. Estândares jurídicos relacionados à igualdade de gênero e aos direitos das mulheres no sistema interamericano de direitos humanos: desenvolvimento e aplicação. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 60, 3 de novembro de 2011, par. 61.

98 Womens Link Worldwide, Projeto CLADEM-UNIFEM. Balanço sobre esforços e atividades dirigidas a erradicar a violência contra as mulheres na América Latina e no Caribe, consultado em 26 de agosto de 2019; Convenção de Belém do Pará, Preâmbulo; Comissão Mexicana de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos. O brilho do sol se perdeu para nós naquele dia: Relatório sobre o impacto psicossocial do feminicídio no caso de Paloma Angélica Escobar Ledezma, 2009, pág. 84.

CAPÍTULO 2

PRINCIPAIS IMPACTOS E DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES SOBRE A PROTEÇÃO DE MULHERES E MENINAS CONTRA A VIOLÊNCIA E DISCRIMINAÇÃO CAPÍTULO



PRINCIPAIS IMPACTOS E DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES SOBRE A PROTEÇÃO DE MULHERES E MENINAS CONTRA A VIOLÊNCIA E DISCRIMINAÇÃO

A. Introdução

63. As violações graves de direitos humanos frequentemente têm consequências devastadoras para a vida das pessoas; daí a grande importância da possibilidade de acesso a reparações eficazes. Um dos princípios do direito internacional é que qualquer violação de uma obrigação internacional que cause prejuízo gera o dever de reparação adequada. As vítimas de violações de direitos humanos têm direito a receber uma reparação integral pelos danos sofridos, abrangendo medidas individuais para restaurar, indenizar e reabilitar a vítima, além de medidas de satisfação e garantias de não repetição⁹⁹. Os Estados não podem utilizar o direito interno para ignorar essa obrigação internacional¹⁰⁰.
64. Em casos de violência e discriminação contra mulheres, meninas e adolescentes, é crucial entender completamente as dimensões de gênero das violações de direitos humanos para aplicar efetivamente medidas de reparação. Os Estados responsáveis por essas violações devem abordar os danos diferenciados sofridos pelas vítimas nesses casos. Nesse sentido, as desigualdades de gênero devem ser consideradas ao implementar reparações, para garantir que essas medidas não excluam, marginalizem ou penalizem mulheres, meninas e adolescentes¹⁰¹.
65. Além disso, é igualmente importante que as medidas de reparação sejam aplicadas com um enfoque interseccional que leve em conta as circunstâncias singulares e a situação de cada vítima. Esta perspectiva reconhece que nem todas as mulheres, meninas e adolescentes são iguais. Portanto, os Estados têm o dever de considerar o vínculo inseparável entre os fatores que as expõem à discriminação, como sexo, idade, raça, origem étnica e situação econômica¹⁰². No contexto específico da violência sexual, é essencial compreender os obstáculos enfrentados pelas vítimas para buscar ou obter reparação devido ao impacto físico e psicológico, além do estigma associado¹⁰³. É indispensável a participação das vítimas — e de seus representantes, se desejado — na formulação, aplicação, acompanhamento e avaliação das medidas de reparação. Portanto, considerar as particularidades culturais, linguísticas, sociais e outras contribuirá para garantir que essas medidas tenham o efeito desejado e que as vítimas desempenhem um papel central no processo¹⁰⁴.
66. A Comissão reconheceu que as meninas frequentemente enfrentam dificuldades para exercer plenamente seus direitos¹⁰⁵. Quando se tornam vítimas de violações de direitos huma-

99 CIDH. [Diretrizes principais para uma política integral de reparações](#). OEA/Ser.L/V/II.131, doc. 1, 19 de fevereiro de 2008, par. 1; CIDH. [Acesso à justiça para mulheres vítimas de violência nas Américas](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 20 de janeiro de 2007, par. 58; Corte IDH. [Caso Atala Riffo e filhas vs. Chile](#). Sentença de 24 de fevereiro de 2012 (Mérito, Reparaciones e Custas), Série C, No. 239, par. 241.

100 Corte IDH. [Caso La Cantuta vs. Peru](#). Sentença de 29 de novembro de 2006 (Mérito, Reparaciones e Custas), Série C No. 162, par. 200.

101 CIDH. [Estândares jurídicos relacionados à igualdade de gênero e aos direitos das mulheres no sistema interamericano de direitos humanos: desenvolvimento e aplicação](#). OEA/Ser.L/V/II.143, 2015, pars. 28 e 103.

102 CIDH. [Estândares jurídicos relacionados à igualdade de gênero e aos direitos das mulheres no sistema interamericano de direitos humanos: desenvolvimento e aplicação](#). OEA/Ser.L/V/II.143, 2015, par. 28.

103 ONU. [Nota orientadora do Secretário-Geral. Reparaciones por violencia sexual relacionada a conflictos](#), junho de 2014, pág. 5.

104 ONU. [Nota orientadora do Secretário-Geral. Reparaciones por violencia sexual relacionada a conflictos](#), junho de 2014, pág. 10 e 11.

105 CIDH. Comunicado de Imprensa 147/2016. [CIDH chama a atenção para os constantes desafios en-](#)

nos, ao conceder-lhes reparações, é crucial considerar sua particular vulnerabilidade à violência¹⁰⁶. Essa vulnerabilidade “se traduz no dever do Estado de agir com maior diligência para proteger e garantir o exercício e gozo dos direitos das meninas”, conforme o artigo 19 da Convenção Americana¹⁰⁷.

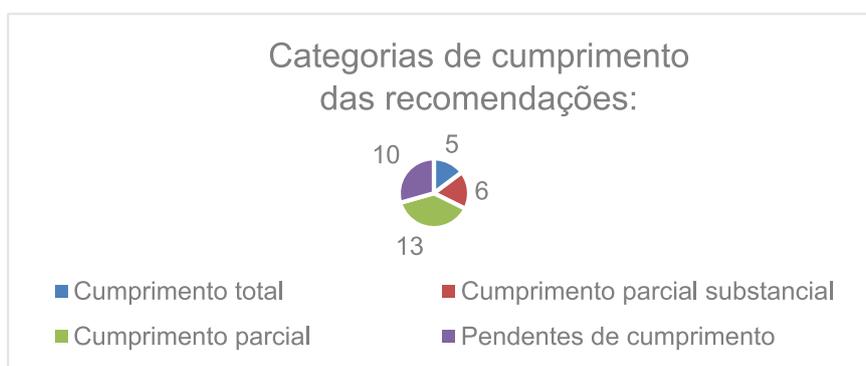
67. Neste capítulo, é apresentado o nível geral de cumprimento das recomendações formuladas nos seis relatórios de mérito selecionados, com base nas informações contidas no Relatório Anual de 2018 da CIDH e no Relatório de Mérito N. 122/18 para o caso de Marta Lucía Álvarez Giraldo (Colômbia). Em seguida, são analisados os principais resultados, impactos e desafios do cumprimento das recomendações da Comissão, principalmente com base nas informações recebidas dos Estados e dos peticionários dos casos analisados. Foram consideradas também pesquisas acadêmicas, artigos de imprensa e outras fontes de informação de domínio público para analisar tais impactos e desafios. Os resultados correspondem ao cumprimento das 34 recomendações contidas nos seis relatórios de mérito e nos acordos de cumprimento assinados entre Estados, vítimas e seus representantes em três dos casos. Os impactos e desafios foram agrupados conforme o tipo de medida de reparação: por um lado, medidas individuais, incluindo indenização, reabilitação, satisfação, verdade e justiça, e por outro lado, garantias de não repetição, abrangendo reformas legislativas e normativas, políticas públicas e fortalecimento institucional.

B. Análise do grau geral de cumprimento das recomendações formuladas em casos de discriminação e violência contra mulheres, meninas e adolescentes

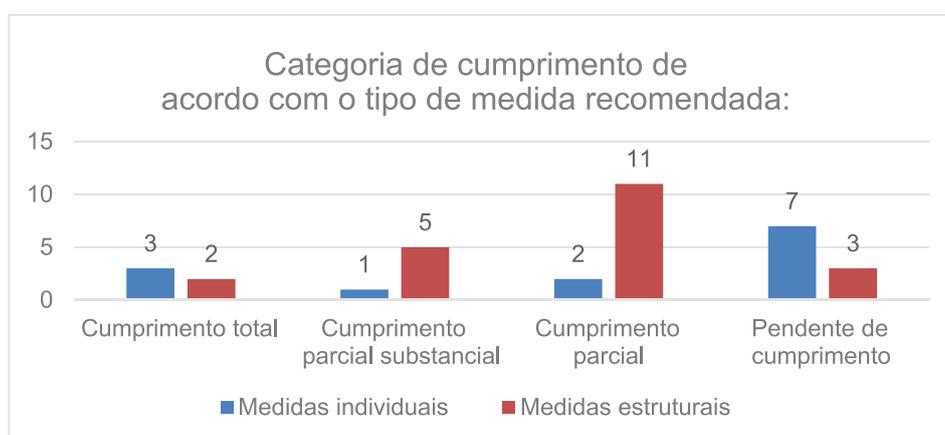
68. No capítulo II.G de seu relatório anual, a CIDH analisa o grau de cumprimento das recomendações formuladas nos relatórios de mérito publicados. Desde 2018, a CIDH utiliza os seguintes critérios para determinar o grau de cumprimento das recomendações: a) cumprimento total, b) cumprimento parcial substancial, c) cumprimento parcial, d) pendente de cumprimento, e) não cumprimento.
69. Em relação ao grau de cumprimento das recomendações formuladas nos seis relatórios de mérito publicados incluídos neste estudo, de um total de 34 recomendações, 5 foram totalmente cumpridas, 6 se enquadram na categoria de cumprimento parcial substancial, 13 foram cumpridas parcialmente¹⁰⁸, e 10 estão pendentes de cumprimento. Com base nestas informações, quase 39% destas recomendações foram cumpridas parcialmente. Além disso, quase 15% foram totalmente cumpridas e cerca de 17% apresentam um grau de cumprimento parcial substancial, enquanto 29% ainda estão pendentes de cumprimento.

frentados por meninas e adolescentes na região. 12 de outubro de 2016.

- 106 CIDH. Violência e discriminação contra mulheres, meninas e adolescentes: padrões, recomendações, desafios e boas práticas na América Latina e no Caribe, par. 105; Corte IDH. Caso V.R.P., V.P.C. e outros vs. Nicarágua. Sentença de 8 de março de 2018 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas). Série C No. 350, par. 156.
- 107 Corte IDH. Caso Veliz Franco e outros vs. Guatemala. Sentença de 19 de maio de 2014 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas). Série C N. 277, pars. 134 e 139; Corte IDH. Caso V.R.P., V.P.C. e outros vs. Nicarágua. Sentença de 8 de março de 2018 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas). Série C No. 350, pars. 290 e 295.
- 108 No Caso No. 11.625, María Eugenia Morales de Sierra renunciou expressamente à reparação econômica que a CIDH havia recomendado ao Estado guatemalteco porque “sua luta consiste na dignificação da mulher”. CIDH. Relatório Anual 2007, capítulo III: O sistema de petições e casos individuais. Estado de cumprimento das recomendações da CIDH, par. 415.



70. Ao analisar o grau de cumprimento conforme o tipo de medida de reparação recomendada (individual ou estrutural), das 5 recomendações totalmente cumpridas, 3 correspondem a medidas individuais e 2 a medidas estruturais. Das 6 recomendações com cumprimento parcial substancial, 1 refere-se a medida individual e 5 a medidas estruturais. Dos 13 cumprimentos parciais, 6 são individuais e 7 estruturais, enquanto os 10 pendentes de cumprimento incluem 4 individuais e 6 estruturais.



71. Além disso, das três recomendações cumpridas integralmente que correspondem a medidas de reparação individuais, uma incluía indenização e medidas de satisfação; outra incluía medidas de compensação, satisfação e reabilitação; e a terceira incluía medidas de verdade e justiça¹⁰⁹.

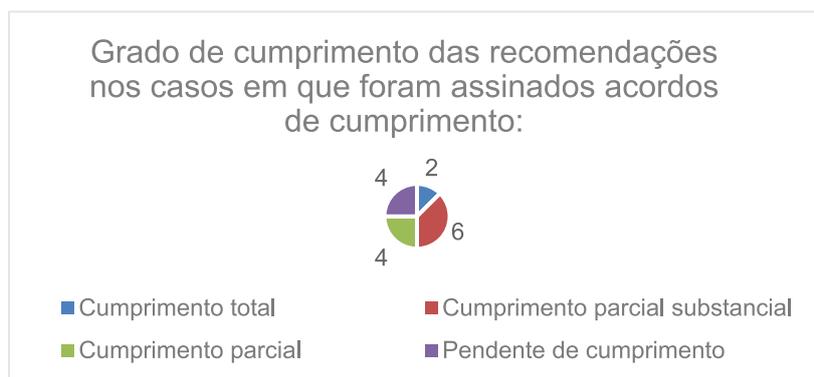
72. O tempo necessário para cumprir integralmente as cinco recomendações foi de aproximadamente 7,5 anos após a publicação dos relatórios de mérito. Em média, o cumprimento das recomendações relacionadas a medidas individuais levou seis anos, período durante o qual foram adotadas medidas de verdade e justiça, indenização, satisfação e reabilitação. Por outro lado, em média, foram necessários nove anos para cumprir as duas recomendações que incluía medidas estruturais¹¹⁰. A CIDH destaca que as diferentes recomendações têm naturezas e abrangências diversas. Algumas exigem respostas específicas e imediatas, enquanto outras são cumpridas gradualmente ou requerem um prazo razoável para serem totalmente implementadas.

73. Em relação aos acordos de cumprimento, dos seis casos incluídos neste relatório, os Estados, as vítimas e seus representantes assinaram esses acordos em três casos, que envolvem 52 cláusulas relacionadas a 16 recomendações. Dessas 16 recomendações, 2 foram totalmente cumpridas, 6 apresentam cumprimento parcial substancial, 4 foram cumpridas parcialmente e 4 estão pendentes. De acordo com estas informações, embora 12,5% dessas recomendações tenham sido cumpridas integralmente, em 37,5% o cumprimento é parcial

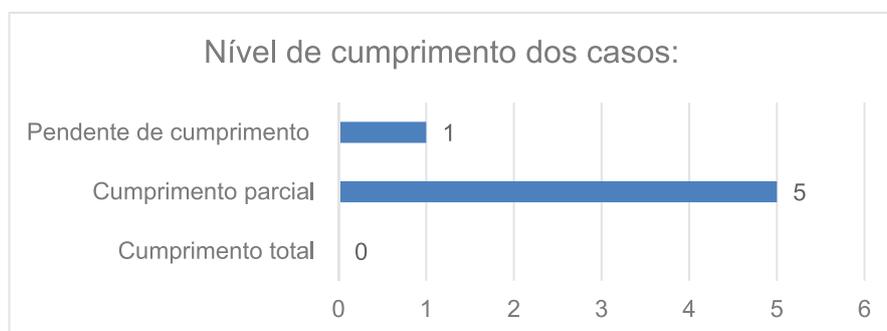
109 Nestes casos, o número de medidas adotadas pode ser maior que o número de recomendações.

110 Das duas recomendações totalmente cumpridas que incluem medidas estruturais, uma foi declarada totalmente cumprida 15 anos após a publicação do relatório de mérito, e a outra, três anos depois.

substancial e 25% foram cumpridas parcialmente. O restante de 25% ainda está pendente de cumprimento. Segundo estas informações, nos casos em que foram firmados acordos de cumprimento, um percentual significativo de recomendações apresenta cumprimento parcial e, especialmente, cumprimento parcial substancial.



74. Em relação ao grau de cumprimento dos casos, dos seis casos incluídos neste relatório, cinco —o que representa 83%— foram cumpridos parcialmente e um, correspondente a 17%, está pendente de cumprimento.



75. A Comissão entende que a eficácia do sistema interamericano depende grandemente do cumprimento das decisões de seus órgãos, incluindo as sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos, os relatórios de mérito da CIDH e as soluções amistosas mediadas pela Comissão, que incluem recomendações e acordos para a completa reparação das vítimas de violações de direitos humanos. Nesse sentido, a vontade dos Estados de aderir aos propósitos e objetivos da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem é essencial, de acordo com o princípio *pacta sunt servanda*, pelo qual os Estados devem cumprir de boa-fé as obrigações que assumem nos tratados¹¹¹.

C. Análise dos resultados, impactos e desafios do cumprimento das recomendações formuladas em casos de discriminação e violência contra mulheres, meninas e adolescentes

1. Medidas de compensação

76. O objetivo dessas medidas é fornecer uma compensação tanto pecuniária quanto não pecuniária pelos danos causados às vítimas como consequência da violação de seus direitos

111 Convenção de Viena sobre o direito dos tratados, documento das Nações Unidas A/CONF.39/27 (1969), artigo 26: “*Pacta sunt servanda*. Todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa fé”. CIDH. Relatório Anual 2018, capítulo II.G: Estado de cumprimento das recomendações da CIDH emitidas em relatórios de mérito e dos acordos de solução amistosa homologados pela CIDH, par. 181.

humanos, conforme a natureza do caso¹¹². De acordo com as normas interamericanas sobre reparações, a compensação pode ser pecuniária ou em espécie. A compensação pecuniária envolve a entrega de uma quantia, enquanto a compensação em espécie implica a entrega de um bem material com as mesmas características e condições daquele do qual as vítimas foram privadas quando seus direitos humanos foram violados¹¹³. Danos materiais referem-se exclusivamente aos efeitos da violação dos direitos humanos nos bens que compõem o patrimônio da vítima¹¹⁴. Esse tipo de dano pode ser quantificado em montantes específicos de dinheiro, se houver prova suficiente para isso. Danos materiais incluem dano emergente e lucro cessante. Danos imateriais abrangem, entre outras coisas, o sofrimento e aflições causados às vítimas ou a seus familiares, a perda de valores importantes para as pessoas e as alterações —patrimoniais ou não— nas condições de vida das vítimas ou de seus parentes próximos¹¹⁵.

77. A indenização como medida de reparação ajuda a fazer justiça em casos individuais¹¹⁶. Em situações de discriminação e violência contra mulheres, meninas e adolescentes, as medidas de compensação podem empoderar as vítimas¹¹⁷. Por um lado, fornecem recursos para reconstruir suas vidas, quando possível. Por outro lado, essas medidas procuram transformar as condições de discriminação e desigualdade que causaram a violação dos direitos humanos, criando condições materiais que promovam a autonomia das vítimas e permitam superar as condições de vulnerabilidade¹¹⁸. Embora nos relatórios de mérito nos quais a Comissão recomendou medidas de compensação não se especifique o montante da indenização, os Estados, ao determiná-lo, devem seguir as normas do sistema interamericano de direitos humanos.
78. Como resultado do cumprimento das recomendações formuladas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, várias vítimas de discriminação e violência contra mulheres e seus familiares receberam pagamentos que aliviaram os danos patrimoniais e não patrimoniais causados pelas violações. Embora essas recomendações não especifiquem o montante da indenização que deve ser paga, os Estados, ao determiná-lo, devem seguir as normas do sistema interamericano de direitos humanos. Foi informado à CIDH que, em cumprimento às suas recomendações, o Estado brasileiro compensou Maria da Penha Maia Fernandes por meio de uma lei aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará¹¹⁹. O Estado colombiano compensou Marta Lucía Álvarez Giraldo¹²⁰, e o Estado mexicano compensou

112 Corte IDH. [Caso mulheres vítimas de tortura sexual em Atenco vs. México](#). Sentença de 28 de novembro de 2018 (Exceção Preliminar, Mérito, Reparções e Custas), Série C N. 371, pars. 363 a 376; Corte IDH. [Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras](#). Sentença de 21 de julho de 1989 (Reparções e Custas), Série C No. 7, par. 26.

113 Corte IDH. [Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras](#). Sentença de 21 de julho de 1989 (Reparções e Custas), Série C N. 7, par. 28.

114 Corte IDH. [Caso Garibaldi vs. Brasil](#). Sentença de 23 de setembro de 2009 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparções e Custas), par. 182; Corte IDH. [Caso DaCosta Cadogan vs. Barbados](#). Sentença de 24 de setembro de 2009 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparções e Custas), Série C No. 203, par. 111.

115 Corte IDH. [Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras](#). Sentença de 21 de julho de 1989 (Reparções e Custas), Série C N. 7, par. 56; CIDH. [Impacto do procedimento de solução amistosa \(Segunda edição\)](#). OEA/Ser.L/V/II.167, Doc. 31, 1 de março de 2018, par. 178.

116 CIDH. [Impacto do procedimento de solução amistosa \(Segunda edição\)](#). OEA/Ser.L/V/II.167, Doc. 31, 1 de março de 2018, par. 174.

117 ONU. [Relatório da Relatora Especial sobre a violência contra a mulher, suas causas e consequências, Rashida Manjoo](#), A/HRC/14/22, 23 de abril de 2010, par. 24.

118 ONU. [Nota orientadora do Secretário-Geral. Reparções por violência sexual relacionada a conflitos](#), junho de 2014, pág. 14; ONU. [Relatório da Relatora Especial sobre a violência contra a mulher, suas causas e consequências, Rashida Manjoo](#), A/HRC/14/22, 23 de abril de 2010, par. 54.

119 O Estado informou à Comissão que a indenização da vítima foi realizada na forma de reparação material em 7 de julho de 2008, durante uma cerimônia em homenagem à vítima por sua luta em favor das mulheres vítimas de violência doméstica. CIDH. [Relatório Anual 2008](#), capítulo III, seção D: [Estado de cumprimento das recomendações da CIDH](#), par. 103.

120 Em 19 de fevereiro de 2019, o INPEC emitiu a Resolução N. 000428, através da qual foi ordenada a

os pais e o irmão de Paloma Angélica Escobar¹²¹. Nestes dois últimos casos, a compensação pecuniária foi paga de acordo com as cláusulas acordadas pelas partes nos acordos de cumprimento que subscreveram em relação às recomendações da Comissão.

79. Cabe acrescentar três observações com relação à indenização das vítimas dos casos abordados neste relatório. Primeiro, no caso de María Eugenia Morales de Sierra (Guatemala), apesar da recomendação da Comissão, a vítima renunciou especificamente às reparações econômicas individuais¹²², o que constitui uma manifestação legítima da autonomia das vítimas no que diz respeito ao recebimento de reparações. Embora o acordo de cumprimento assinado entre as partes não incluísse a compensação como medida de reparação individual, indicou que o Estado tomaria várias medidas para promover o respeito e a garantia dos direitos das mulheres na Guatemala.
80. Segundo, no caso de Ana, Beatriz e Celia González Pérez, o Estado mexicano informou que, em 4 de abril de 2011, as vítimas e sua mãe receberam uma quantia do Governo de Chiapas. No entanto, o Estado especificou que esse pagamento tinha como objetivo fornecer assistência humanitária às vítimas e não representava um reconhecimento de responsabilidade pelas violações de direitos humanos demonstradas no relatório de mérito, portanto não podia ser considerado como uma indenização por danos¹²³. As partes ainda estão negociando o montante da indenização.
81. No caso de Jessica Lenahan (Estados Unidos), o Estado ainda não indenizou a Sra. Lenahan e seu filho, alegando que não pode fazê-lo sem uma lei do Congresso¹²⁴.
82. A Comissão lembra aos Estados que há obrigação de reparar proporcionalmente os danos patrimoniais e não patrimoniais causados por violações de direitos humanos¹²⁵.

2. Medidas de reabilitação

83. O propósito principal das medidas de reabilitação é a reabilitação física, psicológica e social das vítimas. O objetivo das medidas de reabilitação física e psicossocial é tratar os efeitos na

indenização de Marta Lucía Álvarez. O pagamento foi efetuado em 28 de fevereiro de 2019, conforme o acordo de cumprimento assinado entre o Estado e os petionários em 14 de julho de 2017. Informação fornecida à CIDH pela Red Nacional de Mujeres, Colombia Diversa e CEJIL em 9 de agosto de 2019.

121. A indenização foi incluída nos acordos de cumprimento assinados em 3 de agosto de 2011 com Norma Ledezma Ortega e Fabián Alberto Escobar Ledezma, e em 4 de agosto de 2011 com Dolores Alberto Escobar Hinojos. CIDH. Relatório Anual 2018, capítulo II, seção G.4: Estado de cumprimento dos relatórios de mérito publicados de acordo com o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, [Ficha de acompanhamento do Relatório N. 51/13, Caso 12.551, Paloma Angélica Escobar Ledezma e outros \(México\)](#).
122. CIDH. Relatório Anual 2007, capítulo III, seção D: [Estado de cumprimento das recomendações da CIDH](#), par. 356.
123. CIDH. Relatório Anual 2018, capítulo II, seção G.4: Estado de cumprimento dos relatórios de mérito publicados de acordo com o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, [Ficha de acompanhamento do Relatório N. 53/01, Caso 11.565, Relatório N. 53/01. Mérito. Ana, Beatriz e Celia González Pérez. México](#), par. 23.
124. CIDH. Relatório Anual 2018, capítulo II, seção G.4: Estado de cumprimento dos relatórios de mérito publicados de acordo com o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, [Ficha de acompanhamento do Relatório N. 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan \(Gonzales\) \(Estados Unidos\)](#), par. 17.
125. Corte IDH. [Caso La Cantuta vs. Peru](#). Sentença de 29 de novembro de 2006 (Mérito, Reparções e Custas), Série C No. 162, pars. 199 e 200; ONU, Assembleia Geral. [Princípios e diretrizes básicos sobre o direito das vítimas de violações flagrantes de normas internacionais de direitos humanos e de violações graves do direito internacional humanitário a interpor recursos e obter reparações](#). 21 de março de 2006, A/RES/60/147; Corte IDH. [Caso González e outras \("Campo Algodoeiro"\) vs. México](#). Sentença de 16 de novembro de 2009 (Exceção Preliminar, Mérito, Reparções e Custas), Série C No. 205, par. 451.

saúde física e mental das vítimas ou de seus familiares causados pelas violações de direitos humanos cometidas contra elas, especialmente doenças e a deterioração de suas condições de vida¹²⁶. As medidas de reabilitação social buscam reparar as vítimas ou seus familiares através do reconhecimento e provisão de ações que tenham um impacto positivo em suas condições sociais. Essas medidas podem visar restaurar as condições sociais que foram severamente afetadas pelas violações de direitos humanos ou até mesmo transformar as condições sociais que promoveram ou causaram tais violações¹²⁷.

84. De acordo com a jurisprudência e decisões do sistema interamericano de direitos humanos, as medidas de reabilitação consistem em serviços especializados, individualizados, preferenciais, acessíveis, abrangentes, culturalmente apropriados e gratuitos, além de medicamentos e, quando necessário, bens e serviços. Na prestação desse atendimento especializado, deve-se levar em consideração a condição das vítimas de violações de direitos humanos, bem como as circunstâncias específicas de cada uma. A Corte Interamericana de Direitos Humanos enfatizou que não se deve confundir os serviços sociais gerais oferecidos pelo Estado com as reparações que as vítimas de violações de direitos humanos têm direito a receber em decorrência do dano específico sofrido¹²⁸.
85. A implementação das recomendações feitas pela Comissão resultou na adoção de medidas de reabilitação em favor dos familiares de Paloma Angélica Escobar Ledezma (México)¹²⁹. A concessão dessas medidas aos familiares foi acordada pelas partes e incluída no acordo de cumprimento assinado em 3 de agosto de 2011. A adoção dessas medidas visa aliviar os danos causados e mitigar os efeitos das violações dos direitos humanos das vítimas. Nesse sentido, foi relatado à Comissão que o Estado mexicano estava fornecendo serviços de saúde para a mãe e o irmão de Paloma Angélica¹³⁰. Além disso, de acordo com informações recebidas pela CIDH, o Estado concedeu medidas de reabilitação social às vítimas neste caso. Especificamente, foi fornecido apoio financeiro ao irmão da vítima para pagar seus estudos universitários e de pós-graduação¹³¹ e à Sra. Ledezma para comprar uma casa¹³². Quando os beneficiários das medidas de reabilitação são mulheres gravemente afetadas por violações

126 CIDH. Impacto do procedimento de solução amistosa (Segunda edição). OEA/Ser.L/V/II.167, Doc. 31, 1 de março de 2018, par. 104.

127 CIDH. Impacto do procedimento de solução amistosa (Segunda edição). OEA/Ser.L/V/II.167, Doc. 31, 1 de março de 2018, par. 115.

128 Corte IDH. Caso González e outras ("Campo Algodoeiro") vs. México. Sentença de 16 de novembro de 2009 (Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas), Série C No. 205, par. 529.

129 CIDH. Relatório Anual 2018, capítulo II, seção G.4: Estado de cumprimento dos relatórios de mérito publicados de acordo com o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Ficha de acompanhamento do Relatório N. 51/13, Caso 12.551, Paloma Angélica Escobar Ledezma e outros (México).

130 Em 2 de fevereiro de 2010, foi informado à Comissão que os dois familiares de Paloma Angélica Escobar estavam formalmente inscritos nos serviços do Instituto Chihuahuense de Saúde. CIDH. Caso 12.551, Relatório N. 51/13. Mérito (Publicação). Paloma Angélica Escobar e outros. México, par. 164.

131 Foi informado à Comissão que o Governo do Estado de Chihuahua concedeu assistência econômica a Fabián Alberto Escobar Ledezma para seus estudos universitários e de pós-graduação, medida que havia sido acordada entre as partes no acordo de cumprimento assinado em 3 de agosto de 2011. Fabián Alberto Escobar Ledezma é responsável pela administração dos recursos fornecidos para sua educação. A autonomia para administrar esses recursos permite que essa vítima decida quando e como concluirá seus estudos. CIDH. Relatório Anual 2018, capítulo II, seção G.4: Estado de cumprimento dos relatórios de mérito publicados de acordo com o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Ficha de acompanhamento do Relatório N. 51/13, Caso 12.551, Paloma Angélica Escobar Ledezma e outros (México).

132 Em 4 de julho de 2018, foi celebrado um acordo entre Norma Ledezma e o Governo do Estado de Chihuahua, no qual foi estabelecido que, como o Estado mexicano não havia encontrado uma moradia adequada para ela, seria fornecida uma quantia para que comprasse uma casa. Foi informado à Comissão que, em 17 de agosto, a Sra. Ledezma recebeu o cheque correspondente do Governo do Estado de Chihuahua. CIDH. Relatório Anual 2018, capítulo II, seção G.4: Estado de cumprimento dos relatórios de mérito publicados de acordo com o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Ficha de acompanhamento do Relatório N. 51/13, Caso 12.551, Paloma Angélica Escobar Ledezma e outros (México), par. 15.

de direitos humanos cometidas contra elas devido ao seu gênero, essas medidas são muito eficazes para capacitá-las, aumentar sua autonomia e mudar a situação de discriminação que levou a essas violações¹³³, sempre priorizando as necessidades e desejos individuais das vítimas¹³⁴. Essas medidas são ajustadas à situação de cada vítima e visam reparar a interseção das diferentes formas de discriminação que as vítimas podem enfrentar devido à sua idade, raça, origem étnica, situação econômica, entre outros fatores¹³⁵. Além disso, os beneficiários das medidas de reabilitação podem ser vítimas indiretas que foram afetadas por violações de direitos humanos cometidas contra mulheres, meninas e adolescentes, como seus familiares, o que reforça que os graves efeitos das violações de direitos humanos não se limitam às vítimas diretas, mas afetam também suas famílias e a sociedade como um todo¹³⁶.

86. No caso de Ana, Beatriz e Celia González Pérez (México), conforme a recomendação da Comissão para concessão de reparações, as vítimas e seus representantes expressaram que as irmãs González não queriam utilizar os serviços regulares de saúde pública, mas sim solicitaram cuidados de saúde adequados às suas particularidades étnicas, culturais e de gênero, de acordo com sua cosmovisão indígena. O Estado respondeu que tais serviços poderiam ser fornecidos apenas com os recursos disponíveis, incluindo várias instituições médicas especializadas, incluindo duas criadas para atender à diversidade cultural da população mexicana. Por fim, as vítimas e seus representantes decidiram que receber cuidados de saúde nessas instituições seria mais oneroso e complicado, além de não ser de grande ajuda às irmãs, uma vez que essas instituições estão na Cidade do México, longe de onde as vítimas vivem, e não dispõem de intérpretes de línguas indígenas¹³⁷.
87. Ao conceder medidas de reabilitação, os Estados devem considerar o dever maior de proteção das mulheres, meninas e adolescentes, bem como a importância de conceder medidas adequadas às particularidades deste grupo¹³⁸. Os programas de reabilitação devem levar em conta que as violações de direitos humanos têm efeitos diferenciados em mulheres, meninas e adolescentes, de modo que tais medidas devem reconhecer os danos sofridos e as necessidades específicas, conforme sua raça, origem étnica, religião ou crenças, saúde, condição social, idade, classe, casta, orientação sexual e identidade de gênero¹³⁹. Além disso, os serviços para vítimas de violações de direitos humanos devem ser distintos dos oferecidos à população em geral¹⁴⁰. Nesse sentido, a Comissão lembra aos Estados sobre a importância

133 ONU. Estudo analítico centrado na violência sexual e de gênero em relação à justiça de transição. Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. A/HRC/27/21, 30 de junho de 2014, par. 55.

134 CIDH. A situação das pessoas afrodescendentes nas Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 62, 5 de dezembro de 2011, par. 60. Ver também Corte IDH. Caso mulheres vítimas de tortura sexual em Atenco vs. México. Sentença de 28 de novembro de 2018 (Exceção Preliminar, Mérito, Reparções e Custas), Série 371, par. 351.

135 Artigo 9, Convenção de Belém do Pará; CIDH. Mulheres indígenas e seus direitos humanos nas Américas. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 44/17, 17 de abril de 2017, par. 24; CIDH. Estândares jurídicos relacionados à igualdade de gênero e aos direitos das mulheres no sistema interamericano de direitos humanos: desenvolvimento e aplicação. OEA/Ser.L/V/II.143, Doc. 60, 3 de novembro de 2011, pars. 28 a 31.

136 CIDH. Comunicado de Imprensa No. 20/04. A Relatoria Especial da CIDH avalia a vigência do direito da mulher guatemalteca de viver livre de violência e discriminação. 18 de setembro de 2004.

137 CIDH. Relatório Anual 2017, capítulo II, seção F: Estado de cumprimento das recomendações da CIDH, pars. 1587, 1591 e 1595.

138 Corte IDH. Caso V.R.P., V.P.C. e outros vs. Nicarágua. Sentença de 8 de março de 2018 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparções e Custas). Série C N. 350, par. 155.

139 Corte IDH. Caso González e outras ("Campo Algodoeiro") vs. México. Sentença de 16 de novembro de 2009 (Exceção Preliminar, Mérito, Reparções e Custas), Série C N. 205, par. 243; ONU. Nota orientadora do Secretário-Geral. Reparções por violência sexual relacionada a conflitos, junho de 2014, pág. 19.

140 CIDH. Impacto do procedimento de solução amistosa (Segunda edição). OEA/Ser.L/V/II.167, Doc. 31, 1º de março de 2018, par. 110; ONU. Estudo analítico centrado na violência sexual e de gênero em relação à justiça de transição. Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos

de conceder medidas de reabilitação às vítimas de violações de direitos humanos de acordo com as normas interamericanas pertinentes.

3. Medidas de satisfação

88. Em conformidade com as normas internacionais sobre reparações, as medidas de satisfação são medidas simbólicas, morais e não patrimoniais cujo objetivo é fazer com que a verdade seja conhecida como requisito primordial da realização da justiça¹⁴¹. Essas medidas podem assumir várias formas dependendo das circunstâncias de cada caso. Portanto, podem ser tão diversas quanto os danos imateriais sofridos pelas vítimas de violações de direitos humanos¹⁴².
89. As recomendações formuladas pela Comissão nos relatórios de mérito incluídos neste estudo tiveram efeitos significativos ao incentivar os Estados a reconhecerem sua responsabilidade internacional por violações de direitos humanos, pedir desculpas publicamente às vítimas, honrar e preservar a memória histórica das vítimas e das violações, e reforçar o compromisso dos Estados para evitar a repetição de situações semelhantes. É importante chegar a um acordo sobre essas medidas com as vítimas ou seus familiares, pois quando isso não ocorre, as medidas não servem ao propósito para o qual foram concebidas.
- a. Atos de reconhecimento de responsabilidade e desculpas públicas
90. Os atos de reconhecimento de responsabilidade geralmente consistem em uma declaração na qual o Estado admite que não cumpriu suas obrigações internacionais em matéria de direitos humanos, menciona as vítimas das violações de direitos humanos, reconhece a necessidade de reparar o dano causado e assume a responsabilidade pelas violações ocorridas. As desculpas podem contribuir para restabelecer alguma forma de confiança entre as vítimas e o Estado e marcar o início de uma nova relação entre eles. Elas também oferecem uma oportunidade para restaurar a reputação da vítima e têm um valor educativo para evitar a repetição de violações semelhantes de direitos humanos¹⁴³. A participação direta das vítimas e seus representantes na organização e realização de atos de reconhecimento de responsabilidade e desculpas públicas é crucial. No entanto, em alguns casos, as vítimas podem preferir uma cerimônia privada ou que sua identidade não seja revelada. Nestes casos, o Estado deve respeitar os desejos das vítimas.
91. O cumprimento das recomendações feitas nos relatórios de mérito publicados sobre situações de discriminação e violência contra mulheres, meninas e adolescentes teve um grande impacto na revelação da verdade dos fatos e na restauração da honra e dignidade das mulheres vítimas por meio de atos nos quais os Estados reconheceram publicamente sua responsabilidade internacional pelas violações cometidas e pediram desculpas às vítimas. A Comissão observou que esses atos representam uma tentativa de encerramento, tanto para as vítimas quanto para a sociedade como um todo, após as violações do passado, e de evitar a repetição de situações semelhantes no futuro.
92. Por exemplo, em 7 de julho de 2008, o Estado brasileiro realizou uma cerimônia pública na qual homenageou Maria da Penha Maia Fernandes por sua luta em prol das mulheres

Humanos, A/HRC/27/21, 30 de junho de 2014, par. 55.

141 ONU. *Estudo sobre o direito à restituição, indenização e reabilitação das vítimas de violações flagrantes dos direitos humanos e liberdades fundamentais*. E/CN.4/Sub.2/1993/8, 2 de julho de 1993.

142 CIDH. *Impacto do procedimento de solução amistosa (Segunda edição)*. OEA/Ser.L/V/II.167 Doc. 31, 1º de março de 2018, par. 124; Corte IDH. *Caso Furlan e familiares vs. Argentina*. Sentença de 31 de agosto de 2012 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas), Série C N. 246, par. 288.

143 CIDH. *Impacto do procedimento de solução amistosa (Segunda edição)*. OEA/Ser.L/V/II.167 Doc. 31, 1º de março de 2018, pars. 125 a 127.

vítimas de violência doméstica¹⁴⁴. Além disso, o vice-governador do estado do Ceará pediu publicamente desculpas a Maria da Penha pela demora do poder judiciário em resolver seu caso¹⁴⁵.

93. A Comissão observou que a assinatura de acordos de cumprimento entre os Estados, as vítimas e seus representantes, facilita a participação direta das vítimas na formulação e aplicação de medidas de satisfação. Em 23 de fevereiro de 2012, o Estado mexicano realizou uma cerimônia pública na qual reconheceu sua responsabilidade internacional pelas violações de direitos humanos cometidas contra Paloma Angélica Escobar Ledezma e pediu desculpas a seus familiares. Na cerimônia, o Secretário de Governança, em nome do Estado mexicano, afirmou: “a perda de uma vida causada por um crime nos causa profunda dor a todos quando ocorre contra uma criança, nos enche de raiva e angústia por um futuro perdido, por uma esperança cegada, por um porvir destruído...”¹⁴⁶.
94. Conforme o acordo de cumprimento assinado entre as partes em 6 de dezembro de 2017, o Estado colombiano realizou uma cerimônia para reconhecer sua responsabilidade e pedir desculpas publicamente a Marta Lucía Álvarez Giraldo por tê-la discriminado devido à sua orientação sexual e gênero. A cerimônia foi transmitida para 118 estabelecimentos penitenciários em todo o país. Este ato foi extremamente importante, pois foi a primeira vez que o Estado colombiano pediu desculpas à comunidade LGBT do país¹⁴⁷. Nesta cerimônia, o Ministro da Justiça da Colômbia afirmou:

O estado colombiano realiza o presente reconhecimento de responsabilidade internacional, e pede sincero perdão, sob o entendimento de que, tratando-se de uma medida de reparação, seus efeitos estão orientados a mitigar, de alguma forma, as afetações causadas à senhora Marta Lucía Álvarez. Ter negado o direito à visita íntima devido à sua orientação sexual foi um ato de discriminação extrema [...]. Pedimos perdão pelas ações e omissões de agentes estatais, que configuraram a violação de seus direitos à integridade pessoal, à honra, à dignidade, às garantias judiciais, à proteção judicial e ao direito à igualdade perante a lei¹⁴⁸.

-
- 144 CIDH. Relatório Anual 2008, capítulo III, seção D: Estado do cumprimento das recomendações da CIDH emitidas em relatórios de mérito e dos acordos de solução amistosa homologados pela CIDH, par. 103. Na cerimônia, a Secretaria de Políticas para as Mulheres, do governo federal, afirmou que Maria da Penha representava um marco, pois atualmente toda mulher vítima de violência doméstica acaba recebendo ajuda de Maria da Penha, que nunca deixou de lutar. Terra. Maria da Penha ganha indenização após 25 anos. 7 de julho de 2008.
 - 145 O Vice-Governador do Estado do Ceará afirmou que esse ato representava um sincero pedido de desculpas e um esforço para evitar que situações como essa se repetissem. Terra. Maria da Penha ganha indenização após 25 anos. 7 de julho de 2008.
 - 146 O Estado exigiu que todos e cada um dos servidores públicos do sistema de procuração e administração da justiça fizessem absolutamente tudo ao seu alcance para que nunca mais ocorresse o que aconteceu com Paloma Angélica, seus familiares e amigos. As condições e a logística da cerimônia foram acordadas com a mãe da vítima, Norma Ledezma. CIDH. Caso 12.551, Relatório N. 51/13. Mérito (Publicação). Paloma Angélica Escobar e outros. México, par. 164; El Universo. México reconhece responsabilidade no caso de Paloma Escobar. 23 de fevereiro de 2012.
 - 147 CIDH. Avanços e desafios para o reconhecimento dos direitos das pessoas LGBTI nas Américas. OEA/Ser.L/V/II.170, Doc. 184, 7 de dezembro de 2018, par. 184; Colombia Diversa. O caso de Marta.
 - 148 A cerimônia ocorreu na prisão de mulheres *El Buen Pastor*, em Bogotá, um dos lugares onde ela esteve privada de liberdade. Durante a cerimônia, foi oficialmente apresentado o diário de Marta Lucía, “Minha história conto eu”, que ela escreveu enquanto estava na prisão e foi publicado pelo Estado como medida de reparação. Após a cerimônia, Marta Lucía disse: “Voltar ao *Buen Pastor*, desta vez em condições completamente diferentes, me faz sentir que tenho direitos. A vida está me dando a oportunidade de voltar, mas desta vez empoderada, cheia de orgulho e sendo uma referência para as mulheres privadas de liberdade; é uma sensação diferente”. Universo Gay, Colômbia pede desculpas a Marta Álvarez Giraldo por ter violado seus direitos por ser lésbica, 8 de dezembro de 2017. Mais de 150 pessoas privadas de liberdade, 103 representantes da sociedade civil, além de funcionários e ex-funcionários públicos, participaram da cerimônia. A cerimônia foi transmitida ao vivo por videoconferência para 118 prisões na Colômbia. CIDH. Caso 11.656, Relatório N. 122/18. Mérito (Publicação). Marta Lucía Álvarez Giraldo. Colômbia, par. 241.

- b. Construção de edifícios ou monumentos em homenagem às vítimas
95. A Comissão Interamericana tem reconhecido repetidamente a importância fundamental de recuperar a memória histórica de graves violações de direitos humanos para evitar sua repetição. Nesse sentido, a Corte Interamericana afirmou que uma parte do processo de reparação integral de violações de direitos humanos consiste em obras públicas ou cerimônias para restaurar publicamente a memória das vítimas¹⁴⁹. Os monumentos em homenagem às vítimas, os documentários que dignificam sua memória, a nomeação de espaços e edifícios públicos em honra às vítimas e as placas comemorativas, entre outras coisas, reconhecem sua dignidade, preservam a memória das violações de direitos humanos ocorridas e servem como garantias de não repetição¹⁵⁰.
96. A Comissão observou que o cumprimento das recomendações feitas nos relatórios de mérito publicados sobre discriminação e violência contra mulheres, meninas e adolescentes teve impactos significativos na homenagem à memória das violações de direitos humanos contra as mulheres. Essas medidas também ajudaram a prevenir a repetição dessas violações de direitos humanos, a denunciá-las e a divulgar a experiência das vítimas e de outras mulheres, meninas e adolescentes que enfrentaram situações similares.
97. O Estado mexicano homenageou a memória de Paloma Angélica Escobar Ledezma com um monumento inaugurado no Centro de Justiça para as Mulheres da Procuradoria Geral de Chihuahua, cujas características foram acordadas com sua mãe, Norma Ledezma. Além disso, o Centro teve seu nome alterado em homenagem a Paloma Angélica, sendo responsável pelos casos de violência de gênero em Chihuahua¹⁵¹.
98. Vários Estados da região têm utilizado outros meios para prestar homenagem às vítimas de discriminação e violência contra mulheres, meninas e adolescentes. No Brasil, a Lei 11.340, promulgada em 7 de agosto de 2006, que enumera várias medidas para prevenir, investigar e punir todas as formas de violência doméstica e familiar contra as mulheres, foi simbolicamente denominada “Lei Maria da Penha” em homenagem a Maria da Penha Maia Fernandes¹⁵². No caso de Marta Lucía Álvarez Giraldo (Colômbia), de acordo com o acordo de cumprimento assinado entre as partes, foi publicado o diário de Marta Lucía, “Mi historia la cuento yo”, distribuído para 344 bibliotecas públicas e 103 faculdades de direito na Colômbia¹⁵³.

149 CIDH. Comunicado de Imprensa No. 1/10. Inauguração do Museu da Memória no Chile. 11 de janeiro de 2010.

150 CIDH. Impacto do procedimento de solução amistosa (Segunda edição). OEA/Ser.L/V/II.167 Doc. 31, 1º de março de 2018, pars. 166 e 167.

151 CIDH. Relatório Anual 2018, capítulo II, seção G.4: Estado de cumprimento dos relatórios de mérito publicados conforme o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Ficha de acompanhamento do Relatório N. 51/13, Caso 12.551, Paloma Angélica Escobar Ledezma e outros (México).

152 CIDH. Relatório Anual 2006, capítulo III, seção D: Estado do cumprimento das recomendações da CIDH emitidas em relatórios de mérito e dos acordos de solução amistosa homologados pela CIDH, pars. 86 e 87; CIDH. Comunicado de Imprensa No. 30/06. A relatoria sobre os direitos da mulher da CIDH celebra a adoção no Brasil de uma lei específica para prevenir e erradicar a violência doméstica e familiar. 11 de agosto de 2006. Além disso, Maria da Penha recebeu o prêmio Bertha Lutz, para o qual foi nomeada pela Secretaria de Políticas para Mulheres. CIDH. Relatório Anual 2006, capítulo III, seção D: Estado do cumprimento das recomendações da CIDH emitidas em relatórios de mérito e dos acordos de solução amistosa homologados pela CIDH, par. 86.

153 A publicação do diário foi anunciada durante a cerimônia pública realizada em 6 de dezembro de 2017. Foram enviados 24 exemplares ao Banco da República, à Direção de Diversidade Sexual da Secretaria Distrital de Planejamento, à Defensoria Pública, ao Congresso Nacional, à Subdireção para Assuntos LGBT da Secretaria Distrital de Integração, à Controladoria-Geral da República e à Procuradoria-Geral da Nação. CIDH. Caso 11.656, Relatório N. 122/18. Mérito (Publicação). Marta Lucía Álvarez Giraldo. Colômbia, pars. 237 e 241. O diário afirma: “A divulgação dos fatos é uma das melhores ferramentas de prevenção de violações dos direitos humanos, que serve como meio para levar a verdade à sociedade e como uma forma de se comprometer a evitar que os fatos se repitam, desapro-

99. No caso de Jessica Lenahan (Estados Unidos), o Estado ainda não pediu desculpas publicamente à vítima. Os Estados Unidos reiteraram que o sistema federal limita a concessão de reparações às vítimas de violações de direitos humanos¹⁵⁴.
100. A Comissão insta os Estados a cumprirem integralmente as recomendações que envolvem medidas de satisfação em benefício das vítimas de discriminação e violência contra mulheres, adolescentes e meninas, e a promoverem sua participação no processo de determinação dessas medidas. A CIDH lembra que essas medidas devem ser adotadas com uma perspectiva de gênero, levando em consideração as circunstâncias individuais e culturais da vítima¹⁵⁵.

4. Medidas de verdade e justiça

101. De acordo com as normas e instrumentos interamericanos, os Estados têm a obrigação de identificar, processar e punir os autores materiais e intelectuais das violações de direitos humanos, bem como aqueles que fornecem assistência e encobrimento, e de prevenir e investigar tais violações. O dever de investigar deve ser cumprido com diligência, dentro de um prazo razoável e de acordo com as normas do direito internacional e a jurisprudência¹⁵⁶. A Corte Interamericana destacou que as investigações devem ser conduzidas “com seriedade e não como uma mera formalidade destinada ao fracasso, e deve ter um propósito e ser assumida pelos Estados como um dever jurídico próprio, e não como uma mera gestão de interesses particulares”¹⁵⁷. Com a investigação e as sanções, busca-se divulgar a verdade dos fatos na maior medida possível, além de administrar justiça. No caso de violência contra a mulher¹⁵⁸, a Convenção de Belém do Pará enfatiza o dever do Estado de agir com diligência nas investigações e oferecer proteção judicial adequada¹⁵⁹.
102. Em casos de discriminação e violência contra mulheres, meninas e adolescentes, o cumprimento das recomendações da Comissão, que exigem que os Estados investiguem adequa-

vando-os veementemente”. Marta Lucía Álvarez, “Minha história eu conto”, Red Nacional de Mujeres, Colombia Diversa e Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, contracapa. Além disso, durante a cerimônia de 6 de dezembro, um dos representantes de Marta Lucía afirmou: “A publicação de seu diário é uma ação reivindicativa não apenas para Marta, mas para todas as pessoas LGBT que em algum momento viveram com o peso de ter que esconder sua identidade e história”. Universo Gay. Colômbia pede desculpas a Marta Álvarez Giraldo por ter violado seus direitos por ser lésbica. 12 de agosto de 2017.

- 154 CIDH. Comunicado de Imprensa No. 131A/14. Relatório sobre o 153º Período de Sessões da CIDH. 29 de dezembro de 2014; CIDH. Relatório Anual 2012, capítulo III, seção D: Estado do cumprimento das recomendações da CIDH emitidas em relatórios de mérito e dos acordos de solução amistosa homologados pela CIDH, par. 647.
- 155 Corte IDH. Caso González e outras (“Campo Algodoeiro”) vs. México. Sentença de 16 de novembro de 2009 (Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas), Série C No. 205, par. 451.
- 156 CIDH. Impacto do procedimento de solução amistosa (Segunda edição). OEA/Ser.L/V/II.167, Doc. 31, 1º de março de 2018, pars. 152, 160 e 162.
- 157 Corte IDH. Caso Albán Cornejo e outros vs. Equador. Sentença de 22 de novembro de 2007 (Mérito, Reparações e Custas), Série C No. 171, par. 62.
- 158 “[D]eve se entender por violência contra a mulher qualquer ação ou conduta, baseada no seu gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado”. Artigo 1, Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará).
- 159 Na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, afirma-se o direito das mulheres a recursos judiciais simples e eficazes, com todas as garantias do devido processo legal, quando denunciam atos de violência. Esses instrumentos também estabelecem a obrigação do Estado de agir com diligência para prevenir, investigar, punir e reparar tais atos. O direito das mulheres a uma proteção judicial eficaz também está consagrado na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. CIDH. Acesso à justiça para mulheres vítimas de violência nas Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 20 de janeiro de 2007, pars. 8 e 23.

damente violações de direitos humanos, influencia a concessão de medidas de verdade e justiça às vítimas, buscando atender às suas demandas por justiça, pôr fim ao contexto de impunidade e transmitir à sociedade a mensagem de que qualquer ato semelhante será punido, servindo assim como um fator dissuasor para que tais atos não se repitam.

103. No Relatório de Mérito N. 54/01 sobre o caso de Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), a Comissão formulou duas recomendações sobre medidas de verdade e justiça. A primeira era completar de maneira rápida e eficaz o processamento penal do responsável pela agressão e tentativa de homicídio de Maria da Penha. Em cumprimento a essa recomendação, o Estado brasileiro prendeu o ex-marido de Maria da Penha Maia Fernandes em 31 de outubro de 2002 e o condenou a oito anos e seis meses de prisão por tentativa de homicídio. Embora em 5 de março de 2004 ele tenha sido colocado em regime semiaberto e posteriormente, em 24 de agosto de 2004, transferido para o regime aberto¹⁶⁰, a Comissão declarou que esta recomendação foi completamente cumprida, uma vez que o perpetrador estava finalmente cumprindo a pena imposta¹⁶¹. A segunda recomendação consistia em realizar uma investigação séria, imparcial e exaustiva para determinar a responsabilidade por irregularidades ou atrasos injustificados que impediram o processamento rápido e eficaz do responsável. Portanto, o Estado brasileiro iniciou dois procedimentos para investigar as irregularidades no julgamento do agressor de Maria da Penha. O primeiro foi iniciado em 19 de junho de 2008 pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). No entanto, o CNJ decidiu arquivar o caso por não encontrar irregularidades, uma vez que o agressor havia sido condenado e estava cumprindo a pena imposta¹⁶². O segundo procedimento, iniciado em 28 de novembro de 2011, foi uma investigação pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Este procedimento também foi arquivado em 23 de maio de 2013, pois o CNJ considerou que não havia evidências de conduta irregular relacionada à administração da justiça. O CNJ acrescentou que, mesmo que tal conduta tivesse sido observada, não seria possível emitir um julgamento ou aplicar uma sanção devido à prescrição¹⁶³. Com relação ao segundo procedimento, a CIDH observou que, na data de publicação do Relatório de Mérito N. 54/01, em 16 de abril de 2001, o prazo de prescrição, que é de cinco anos no âmbito administrativo, ainda não havia expirado, mas o Estado iniciou o procedimento administrativo cerca de dez anos após a publicação do relatório de mérito. Portanto, a CIDH determinou que a prescrição poderia ser atribuída à omissão do Estado brasileiro, ou seja, à alegada negligência das autoridades que permitiram que os fatos do caso permanecessem impunes¹⁶⁴.
104. No caso de Paloma Angélica Escobar Ledezma e outros (México), ao cumprir a recomendação da Comissão, o Estado concedeu medidas de justiça para garantir o pleno direito de coadjuvação à mãe de Paloma Angélica e permitir sua participação nas investigações, embora essas medidas não sejam suficientes para cumprir plenamente sua obrigação de

160 CIDH. Relatório Anual 2004, capítulo III, seção D: [Estado do cumprimento das recomendações da CIDH emitidas em relatórios de mérito e dos acordos de solução amistosa homologados pela CIDH](#), par. 71.

161 CIDH. Relatório Anual 2008, capítulo III, seção D: [Estado do cumprimento das recomendações da CIDH emitidas em relatórios de mérito e dos acordos de solução amistosa homologados pela CIDH](#), par. 101. A leitura da sentença do agressor de Maria da Penha foi transmitida pelos meios de comunicação nacionais. Projeto CLADEM-UNIFEM. [Balanço sobre esforços e atividades dirigidas a erradicar a violência contra as mulheres na América Latina e no Caribe](#), consultado em 26 de agosto de 2019, pág. 10.

162 CIDH. Relatório Anual 2011, capítulo III, seção D: [Estado do cumprimento das recomendações da CIDH emitidas em relatórios de mérito e dos acordos de solução amistosa homologados pela CIDH](#), par. 243.

163 CIDH. Relatório Anual 2018, capítulo II, seção G.4: Estado do cumprimento dos relatórios de mérito publicados conforme o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Ficha de acompanhamento do Relatório N. 54/01, [Caso 12.051, Relatório N. 54/01. Mérito. Maria da Penha Maia Fernandes. Brasil](#), par. 11.

164 CIDH. Relatório Anual 2018, capítulo II, seção G.4: Estado do cumprimento dos relatórios de mérito publicados conforme o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Ficha de acompanhamento do Relatório N. 54/01, [Caso 12.051, Relatório N. 54/01. Mérito. Maria da Penha Maia Fernandes. Brasil](#), par. 13.

investigar¹⁶⁵. São necessárias mais medidas para concluir a investigação sobre o desaparecimento e subsequente assassinato de Paloma Angélica Escobar Ledezma, pois as dificuldades remanescentes neste caso estão relacionadas ao tempo decorrido desde os eventos e à falta de informações que permitam identificar e punir os responsáveis.

105. O fato de a Comissão ter formulado recomendações sobre essas medidas destaca a impunidade e a falta de investigações eficazes e oportunas em casos de violência contra mulheres, meninas e adolescentes¹⁶⁶. Apesar dos esforços para investigar esses crimes, o alto índice de impunidade nesses casos contribui para a repetição dessas violações e desencoraja as vítimas de denunciar e buscar assistência judicial¹⁶⁷. Nesse sentido, persistem dificuldades em garantir o acesso à justiça como um princípio básico transversal para proteger os direitos das mulheres¹⁶⁸. Por exemplo, nos casos de Ana, Beatriz e Celia González Pérez (México) e Jessica Lenahan (Estados Unidos), o tempo decorrido desde os eventos e a falta de medidas concretas e eficazes para investigá-los constituem obstáculos significativos para a administração da justiça que os Estados responsáveis ainda precisam superar. A Comissão exorta os Estados a cumprirem a obrigação de agir com a devida diligência para prevenir, investigar e punir prontamente e sem demora todos os atos de violência contra mulheres, meninas e adolescentes cometidos por agentes estatais e não estatais¹⁶⁹.

5. Medidas estruturais ou garantias de não repetição

106. De acordo com a jurisprudência do sistema interamericano de direitos humanos e com o dever geral estabelecido no artigo 1.1 da Convenção Americana, os Estados têm a obrigação de adotar todas as medidas necessárias para prevenir a repetição de violações de direitos humanos. A Comissão salientou que esse dever abrange todas as medidas legislativas, políticas, administrativas e culturais que visem salvaguardar os direitos humanos e assegurar que sua violação seja considerada como crime punível e seja devidamente sancionada. Também implica o dever de reparar as vítimas pelos danos sofridos¹⁷⁰.
107. A Comissão Interamericana desempenhou um papel decisivo em situações de discriminação e violência contra a mulher por meio de recomendações que tiveram impactos estruturais significativos não apenas nas vítimas imediatas de violações de direitos humanos, com a concessão de medidas de reparação integral, mas também em outras mulheres, meninas e adolescentes que enfrentaram situações semelhantes e na sociedade como um todo. Ao responder às recomendações da CIDH, os Estados têm adotado medidas de reparação com resultados concretos que têm promovido a transformação dos esquemas socioculturais em que se baseiam a discriminação e a violência de gênero nos planos histórico e estrutural na

165 CIDH. Relatório Anual 2018, capítulo II, seção G.4: Estado do cumprimento dos relatórios de mérito publicados conforme o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, [Ficha de acompanhamento do Relatório N. 51/13, Caso 12.551, Paloma Angélica Escobar Ledezma e outros \(México\)](#); Comissão Mexicana de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos. [O brilho do sol se perdeu para nós naquele dia: Relatório sobre o impacto psicossocial do feminicídio no caso de Paloma Angélica Escobar Ledezma](#), junho de 2009, pág. 80.

166 CIDH. [Situação dos direitos humanos em Honduras](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15, 31 de dezembro de 2015, par. 126; CIDH. Comunicado de Imprensa No. 24/19. [CIDH manifesta sua profunda preocupação com a alarmante prevalência de assassinatos de mulheres por razões de gênero no Brasil](#). 4 de fevereiro de 2019.

167 CIDH. Comunicado de Imprensa 11/07. [Justiça falha em defender mulheres vítimas de violência: há um padrão de impunidade e discriminação](#). 6 de março de 2007.

168 CIDH. [O trabalho, a educação e os recursos das mulheres: O caminho para a igualdade na garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais](#). OEA/Ser.L/V/II.143, Doc. 59, 3 de novembro de 2011, par. 15.

169 CIDH. [Estândares jurídicos relacionados à igualdade de gênero e aos direitos das mulheres no sistema interamericano de direitos humanos: desenvolvimento e aplicação](#). OEA/Ser.L/V/II., Doc. 11, 2015, pars. 6 a 13.

170 CIDH. [Impacto do procedimento de solução amistosa \(Segunda edição\)](#), OEA/Ser.L/V/II.167 Doc. 31, 1º de março de 2018, par. 187.

região e no contexto em que ocorreram as violações. A Comissão observou que suas recomendações levaram à adoção de garantias de não repetição, incluindo reformas legislativas ou de outros tipos de normas, a criação e implementação de políticas públicas e o fortalecimento institucional. O objetivo dessas garantias é combater e transformar, no plano estrutural, a mentalidade e as atitudes patriarcais e a percepção estereotipada do papel social de homens e mulheres, especialmente para enfrentar a violência e a discriminação contra mulheres, meninas e adolescentes.

a. Reforma legislativa e regulatória

108. Na jurisprudência da CIDH, afirma-se repetidamente que os Estados têm a obrigação de adotar, adaptar ou revogar leis ou normas para garantir que não se repitam as violações de direitos humanos. A base jurídica dessa obrigação encontra-se no artigo 2 da Convenção Americana, que estabelece que o Estado tem o dever de adotar medidas legislativas ou de outro tipo para efetivar os direitos e liberdades reconhecidos na Convenção¹⁷¹. Essas medidas referem-se a reformas no quadro jurídico do Estado, incluindo a adaptação da legislação interna aos instrumentos interamericanos de direitos humanos.
109. As recomendações da Comissão em casos de discriminação e violência contra mulheres, meninas e adolescentes levaram à promulgação de leis decisivas e reformas regulatórias, por meio das quais os Estados da região têm gradualmente compatibilizado sua legislação interna com as normas interamericanas e internacionais. As reformas legislativas baseadas nessas recomendações tiveram um impacto estrutural positivo evidente na região. Elas impulsionaram grandes transformações nas causas da discriminação e violência contra mulheres, meninas e adolescentes, fornecendo instrumentos para investigar e combater tais atos, abordar preconceitos e estereótipos de gênero, e reduzir os danos causados pelas sociedades patriarcais.
110. Como resultado das recomendações formuladas pela Comissão Interamericana no relatório preliminar no caso de María Eugenia Morales de Sierra, o Estado da Guatemala alterou os artigos 109, 110, 115, 131 e 255 do Código Civil e revogou os artigos 114 e 133, disposições civis anacrônicas que regulavam a condição jurídica das mulheres casadas¹⁷². Essas disposições, que estavam em vigor na década de 1990, permitiam a discriminação jurídica contra as mulheres casadas na Guatemala em vários aspectos de suas vidas pessoais e familiares. Legalmente subordinavam as mulheres aos seus maridos em muitos aspectos, como na administração dos bens conjugais, na escolha de uma carreira profissional ou na guarda dos filhos, e impediam-nas de defender seus interesses legais, reforçando conceitos ultrapassados do papel do homem e da mulher no casamento e perpetuando as desvantagens sistemáticas enfrentadas pelas mulheres guatemaltecas. Após a aprovação do relatório preliminar da Comissão, o Congresso aprovou a revogação de vários artigos do Código Civil para harmonizar o quadro jurídico do país com as normas interamericanas. Isso beneficiou milhões de mulheres casadas, concretizando finalmente esse aspecto fundamental de seu direito à igualdade. As reformas jurídicas representaram um primeiro passo crucial para a eliminação dos estereótipos sobre o papel do homem e da mulher na instituição do casamento e

171 CIDH. Impacto do procedimento de solução amistosa (Segunda edição), OEA/Ser.L/V/II.167 Doc. 31, 1º de março de 2018, par. 162.

172 Estas reformas legislativas foram realizadas em conformidade com o Relatório N. 86/98, no qual a Comissão recomendou ao Estado da Guatemala que adotasse as medidas necessárias para modificar, revogar ou tornar sem efeito definitivo os artigos 109, 110, 113, 114, 115, 131, 133, 255 e 317 do Código Civil, a fim de que a legislação nacional estivesse em conformidade com as normas da Convenção Americana. No Relatório N. 04/01, a CIDH elogiou as reformas realizadas pelo Estado e considerou que ainda era necessário adaptar as disposições pertinentes do Código Civil para equilibrar o reconhecimento jurídico das obrigações recíprocas de homens e mulheres no casamento, além de tomar medidas legislativas e outras para modificar o artigo 317 do Código Civil, a fim de harmonizar o direito nacional com as normas da Convenção Americana e dar pleno efeito aos direitos e liberdades garantidos a María Eugenia Morales de Sierra. CIDH. Caso 11.625, Relatório N. 4/01. Mérito. María Eugenia Morales de Sierra. Guatemala, pars. 55, 57, 78 e 79.

para proteger os direitos fundamentais de María Eugenia Morales e outras mulheres guatemaltecas¹⁷³.

111. Para cumprir as recomendações da Comissão Interamericana no caso de Maria da Penha Maia Fernandes, o Estado brasileiro propôs e aprovou a Lei N. 11.340, conhecida como “Lei Maria da Penha”, promulgada em 7 de agosto de 2006. Esta lei abrange um conjunto inovador de medidas governamentais e disposições jurídicas para prevenir, investigar e punir todas as formas de violência doméstica e familiar contra as mulheres no Brasil. Sua adoção teve um impacto significativo na defesa e proteção dos direitos das mulheres no Brasil¹⁷⁴, e deixou de considerar a violência doméstica como um crime de menor potencial ofensivo¹⁷⁵. O processo que levou à adoção da Lei Maria da Penha foi reconhecido como um importante exemplo da maturidade democrática do país, pois contou com a participação ativa de organizações da sociedade civil, instituições públicas e o setor acadêmico¹⁷⁶. Quanto à eficácia da Lei Maria da Penha, sua aplicação resultou em uma significativa redução estatística dos assassinatos de mulheres por motivos de gênero entre os centenas de milhares de incidentes de violência doméstica que ocorrem anualmente no Brasil. Segundo pesquisas, visto que a violência doméstica ocorre em ciclos que vão desde agressões menos ofensivas até agressões mais graves, com o assassinato como desfecho frequente de uma crise aguda, se a Lei Maria da Penha influencia na interrupção dos processos de violência doméstica, é razoável concluir que ela reduz os resultados letais, embora isso seja uma consequência de segunda ordem¹⁷⁷.
112. Além da Lei Maria da Penha, as recomendações da Comissão levaram à adoção de normas que influenciam a operação do Estado para melhor combater a violência doméstica contra as mulheres no Brasil. Primeiramente, por meio da Lei N. 10.745/03, o ano de 2004 foi declarado o Ano da Mulher. Em segundo lugar, a Lei N. 10.778/03 determina que os serviços de saúde em todo o território nacional têm a obrigação de notificar os casos de mulheres vítimas de violência. Em terceiro lugar, a Lei N. 10.886/04 estabeleceu penalidades mais severas para o crime de lesão corporal nos casos de violência doméstica. Quarto, o Estado informou quanto à aprovação de projeto de reforma do Poder Judiciário (Emenda Constitucional N. 45) e de um projeto em curso para adicionar um capítulo à Lei Maria da Penha, com a introdução de um regulamento adaptado ao julgamento dos tipos de casos regulados por esta lei. Por fim, por meio do Decreto N. 104 de 25 de janeiro de 2011, emitido pelo Ministério da Saúde, foi estabelecida a notificação obrigatória de casos de violência doméstica e sexual cometida contra mulheres¹⁷⁸.
113. De acordo com a recomendação de modificar o regulamento do Instituto Nacional Penitenciário e Carcerário (INPEC) formulada no caso de Marta Lucía Álvarez Giraldo, que foi objeto de um acordo de cumprimento assinado entre as partes, o Estado colombiano comprometeu-se a realizar uma ampla reforma do Regulamento Geral dos Estabelecimentos de

173 Red-DESC. *María Eugenia Morales de Sierra. Caso No. 11.625, Relatório de Mérito No. 4/01*. Consultado em 2 de setembro de 2019.

174 A Relatoria sobre os direitos da mulher da CIDH reconheceu o processo participativo que levou à elaboração da lei, incluindo o papel essencial das organizações da sociedade civil que trabalham para defender e proteger os direitos das mulheres. CIDH. Comunicado de Imprensa No. 30/06. [A relatoria sobre os direitos da mulher da CIDH celebra a adoção no Brasil de uma lei específica para prevenir e erradicar a violência doméstica e familiar](#). 11 de agosto de 2006. A Lei Maria da Penha é muito conhecida na população brasileira. [Por um resgate da trajetória feminista: Maria da Penha, entrevistada por Wânia Pasinato](#). Fevereiro-março de 2017, pág. 101.

175 ONU Mulheres. [Lei Maria da Penha, um nome para mudar uma sociedade](#). 30 de agosto de 2011.

176 IPEA. [Avaliando a efetividade da Lei Maria da Penha](#). Março de 2015, pág. 32.

177 IPEA. [Avaliando a efetividade da Lei Maria da Penha](#). Março de 2015, págs. 13, 33 e 34.

178 CIDH. Relatório Anual 2018, capítulo II, seção G.4: Estado do cumprimento dos relatórios de mérito publicados conforme o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, [Ficha de acompanhamento do Relatório N. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes \(Brasil\)](#).

Reclusão. Isso com a finalidade de garantir o direito das pessoas privadas de liberdade de não serem discriminadas com base na sua orientação sexual¹⁷⁹.

114. No caso de Jessica Lenahan, as recomendações da Comissão tiveram impactos estruturais nos níveis federal, estadual e local. Em 2014 e 2016, foram emitidos quatro comunicados oficiais do governo federal para reafirmar o direito humano de viver sem violência e abuso. Desde 2011, 35 órgãos locais, incluindo condados, municípios e governos municipais nos Estados Unidos, adotaram resoluções reconhecendo que “viver livre de violência doméstica é um direito humano básico”, muitas das quais mencionam o caso de Jessica Lenahan¹⁸⁰. Essas resoluções e proclamações reiteram que a violência doméstica é um problema público que não deve ser relegado à esfera privada. Insta-se os órgãos locais a adotarem medidas eficazes para melhorar a proteção e o atendimento às vítimas de violência doméstica no país, enfatizando que os governos estaduais e locais devem garantir o direito de viver sem esse tipo de violência¹⁸¹. Essa medida responde à recomendação da CIDH de adotar políticas públicas e programas institucionais para mudar os estereótipos das vítimas de violência doméstica e promover a erradicação de esquemas socioculturais discriminatórios que impedem a proteção plena das mulheres contra atos de violência doméstica. Para cumprir as recomendações, mais reformas legislativas foram realizadas para melhorar a execução das ordens de proteção nos Estados Unidos. Foi relatado à CIDH que o Congresso dos Estados Unidos adicionou uma nova categoria ao programa de subsídios STOP para acabar com a violência contra a mulher, estabelecido pela Lei de Violência contra a Mulher (VAWA) de 2005, permitindo que os estados usem fundos do programa STOP para designar “auxiliares para vítimas Jessica Gonzales” para agências locais de aplicação da lei. Em 2017, foi aprovada em Illinois a Lei de Procedimentos para Casos de Violência Sexual (ISVPA), abordando o preconceito de gênero na resposta das forças policiais e de médicos às vítimas¹⁸².
115. A Comissão insta os Estados a adotarem normas para abordar situações de discriminação e violência contra mulheres, meninas e adolescentes, assegurando que tais atos não se repitam¹⁸³. Essas medidas devem ser acompanhadas por estratégias adequadas para sua implementação.
- b. Adoção de políticas públicas
116. Esta medida refere-se à formulação e implementação de políticas públicas em matéria de direitos humanos. Uma política pública com foco em direitos humanos é o conjunto de de-

179 Em 19 de dezembro de 2016, o INPEC emitiu o Regulamento Geral dos Estabelecimentos de Reclusão, cujos artigos sobre os direitos das pessoas LGBTI foram redigidos em conjunto pelo Estado e pelos representantes da vítima, com contribuições técnicas da CIDH. CIDH. Caso 11.656, Relatório N. 122/18. Mérito (Publicação). Marta Lucía Álvarez Giraldo. Colômbia, pars. 228 e 242.

180 Cornell Law School. Liberdade contra a Violência Doméstica como Direito Humano Fundamental: Resoluções, Proclamações Presidenciais e Outros Estados de Princípio; Cornell Law School. Discussão de Resoluções por Governos Municipais; CIDH. Relatório Anual 2018, capítulo II, seção G.4: Estado de Cumprimento dos Relatórios de Mérito Publicados de Acordo com o Artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Ficha de acompanhamento do Relatório N. 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) (Estados Unidos).

181 The Advocacy Center of Tompkins County, The Avon Global Center for Women and Justice na Cornell Law School e The Cornell Law School Global Gender Justice Clinic. Reconhecendo a Liberdade contra a Violência Doméstica como um Direito Humano Fundamental. 2014, pág. 2; The University of Texas at Austin. Liberdade Contra a Violência Doméstica como um Direito Humano Fundamental. 2014, pág. 1; Columbia Law School Human Rights Institute, Miami Law Human Rights Clinic. Divulgação sobre Violência Doméstica e Abuso Sexual nos Estados Unidos: Uma Abordagem e Guia Prático Baseados em Direitos Humanos. 2014, pág. 8.

182 CIDH. Relatório Anual 2018, capítulo II, seção G.4: Estado de Cumprimento dos Relatórios de Mérito Publicados de Acordo com o Artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Ficha de acompanhamento do Relatório N. 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) (Estados Unidos).

183 Corte IDH. Caso González e outras (“Campo Algodoeiro”) vs. México. Sentença de 16 de novembro de 2009 (Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas), Série C No. 205, par. 450.

cisões e ações que o Estado formula, executa, monitora e avalia como parte de um processo contínuo de inclusão, deliberação e participação social efetiva. O objetivo é proteger, promover, respeitar e garantir os direitos humanos de todas as pessoas, grupos e comunidades que compõem a sociedade, de acordo com os princípios de igualdade, não discriminação, universalidade, acesso à justiça, responsabilidade, transparência e perspectiva transversal e interseccional¹⁸⁴.

117. As recomendações formuladas pela Comissão em casos de discriminação e violência contra mulheres, meninas e adolescentes têm promovido a adoção de diversas políticas públicas na região, voltadas para abordar estruturalmente as condições que deram origem a essas violações de direitos humanos e evitar sua repetição. A adoção dessas políticas públicas é um resultado tangível do trabalho da CIDH, impulsionando a criação e a adoção de uma série de mecanismos institucionais que geram impactos estruturais de longo prazo na região, afetando diretamente áreas como espaços públicos, sistema educacional e família. A implementação dessas decisões tem beneficiado ao modificar e combater os preconceitos e estereótipos sociais e de gênero que são a principal causa de discriminação e violência contra mulheres, meninas e adolescentes.
118. Os resultados estruturais das recomendações formuladas pela Comissão Interamericana são evidentes, por exemplo, no caso de Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), no qual o Estado adotou uma série de medidas estruturais como parte de uma significativa estratégia institucional para enfrentar a violência contra as mulheres no país. A Comissão foi informada de que, como parte dessa estratégia, em 2003, o Estado adotou a Política Nacional para Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, que inclui diversas medidas para combater a violência doméstica em nível federal. Posteriormente, foi lançada a Aliança Nacional para Enfrentamento da Violência contra as Mulheres por ocasião da abertura da Segunda Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, em 2007. No âmbito local, no estado do Ceará, foi iniciada a implementação do plano de ação do estado para o Pacto Nacional para Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, com o objetivo de prevenir e combater todas as formas de violência contra as mulheres com uma abordagem integral¹⁸⁵.
119. Ao longo dos anos, como parte das medidas para cumprir as recomendações, o Estado brasileiro adotou importantes políticas públicas para abordar a discriminação e a violência de gênero, obtendo resultados positivos ao introduzir temas relacionados aos direitos humanos, à discriminação, à violência de gênero e à diversidade no sistema educacional. Entre essas medidas destacam-se as Diretrizes Nacionais de Educação em Direitos Humanos, a Orientação do Programa Nacional do Livro Didático, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), o Pacto Universitário pela Promoção do Respeito à Diversidade, à Cultura, à Paz e aos Direitos Humanos, e projetos de formação contínua sobre “Educação em Direitos Humanos e Diversidade”¹⁸⁶. O Estado brasileiro relatou ter realizado diversas campanhas para

184 CIDH. Políticas públicas com enfoque de direitos humanos. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 191, 15 de setembro de 2018, par. 147.

185 A aliança mobilizou investimentos de R\$1.000 milhões entre 2008 e 2011 em atividades para abordar a violência contra a mulher por meio da ação coordenada de vários ministérios e secretarias, sob a coordenação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. CIDH. Relatório Anual 2008, capítulo III, seção D: Estado do cumprimento das recomendações da CIDH emitidas em relatórios de mérito e dos acordos de solução amistosa homologados pela CIDH, pars. 104, 108 e 109.

186 Primeiro, por meio da Resolução N. 1 de 2012 do Conselho de Educação, foram adotadas as Diretrizes Nacionais de Educação em Direitos Humanos. Segundo, na Orientação do Programa Nacional do Livro Didático (Decreto No. 9.099/2017), é indicado que os livros didáticos abordem temas de gênero e promovam o debate sobre a superação de todas as formas de violência. Terceiro, em 2018, foi adotado o BNCC, com o apoio de estados e municípios e no âmbito do programa do Ministério da Educação que promove seus currículos, para “exercitar a empatia, o diálogo, a resolução de conflitos e a cooperação, fazendo respeitar e promover o respeito ao outro e aos direitos humanos, com acolhimento e valorização da diversidade de indivíduos e grupos sociais, seus conhecimentos, identidades, culturas e potencialidades, sem preconceitos de nenhum tipo”. No BNCC também é destacada a importância de “discutir e analisar as causas da violência contra populações vulneráveis (afrodescendentes, indígenas, mulheres, LGBTI, camponeses, pobres etc.) visando à conscientização e à construção de 330

umentar a conscientização sobre as graves consequências da violência contra as mulheres, incluindo a campanha “Sua vida começa quando a violência termina”, lançada em 2004; a campanha nacional “Compromisso e Atitude pela Lei Maria da Penha: a lei é mais forte!”, de 2003¹⁸⁷; e a campanha “Justiça para a Paz em Casa”, de 2015, transformada em programa pelo Conselho Nacional de Justiça através da Portaria N. 15 de 2017¹⁸⁸. A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) instituíram o programa “Mulher, Viver sem Violência”, com o objetivo de integrar e expandir os serviços públicos para proteger as mulheres em situação de violência¹⁸⁹. A Comissão foi informada sobre outras iniciativas tomadas pelo Estado, tanto no âmbito federal quanto no estado do Ceará, para enfrentar a violência contra as mulheres, como os programas “Patrulha Maria da Penha” e “Mulher, Viver sem Violência”¹⁹⁰. No nível federal, foi adotada a política de vigilância policial preventiva orientada à violência doméstica (PROVID)¹⁹¹. No que diz respeito ao Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça introduziu a Política Judiciária Nacional para Enfrentamento da Violência contra as Mulheres através da Portaria n. 15 de 8 de março de 2017¹⁹². Apesar dos resultados alcançados pelo Estado brasileiro, recentemente, os petionários expressaram preocupação com possíveis retrocessos nas políticas públicas para combater a violência doméstica contra as mulheres no Brasil, e a Comissão exortou o Estado a continuar cumprindo as recomendações para enfrentar a violência doméstica no país¹⁹³.

instituições de ensino superior, tanto públicas quanto privadas, na elaboração de planos de trabalho para a promoção dos direitos humanos. Quinto, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), do Ministério da Educação, realizou projetos de educação continuada em quatro universidades federais para capacitar 1.000 professores. CIDH. Relatório Anual 2018, capítulo II, seção G.4: Estado do Cumprimento dos Relatórios de Mérito Publicados de Acordo com o Artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, [Ficha de acompanhamento do Relatório N. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes \(Brasil\)](#).

- 187 Nesta campanha, participam o Poder Executivo e órgãos de administração da justiça e segurança pública com o objetivo de abordar a impunidade dos atos de violência contra a mulher. CIDH. Relatório Anual 2018, Capítulo II, Seção G.4: Estado de cumprimento dos relatórios de mérito publicados conforme o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, [Ficha de acompanhamento do Relatório N. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes \(Brasil\)](#).
- 188 Esta campanha foi lançada para agilizar audiências e julgamentos relacionados a ameaças graves contra as mulheres. Nesse contexto, houve três manifestações importantes em março, agosto e novembro de 2016, com a participação de todos os tribunais do país. CIDH. Relatório Anual 2018, Capítulo II, Seção G.4: Estado de cumprimento dos relatórios de mérito publicados conforme o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, [Ficha de acompanhamento do Relatório N. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes \(Brasil\)](#).
- 189 Este programa foi implementado por meio do Decreto No. 8.086/2013. Nesse contexto, o Estado destacou o processo de inscrição de propostas no sistema de acordos do governo federal para o estabelecimento de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM) nos estados da Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso do Sul, São Paulo e no Distrito Federal. Desse processo surgiram dois acordos para expandir o serviço DEAM para todo o país. CIDH. Relatório Anual 2018, Capítulo II, Seção G.4: Estado de cumprimento dos relatórios de mérito publicados conforme o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, [Ficha de acompanhamento do Relatório N. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes \(Brasil\)](#).
- 190 Esses programas foram criados com o objetivo de apoiar medidas de proteção urgentes, realizar visitas domiciliares e interagir com a rede multidisciplinar de proteção. CIDH. Relatório Anual 2018, Capítulo II, Seção G.4: Estado de cumprimento dos relatórios de mérito publicados conforme o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, [Ficha de acompanhamento do Relatório N. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes \(Brasil\)](#).
- 191 Esta política de vigilância policial foi implementada com a participação da comunidade, por meio de visitas solidárias e atividades educativas como cursos sobre o PROVID. O Estado informou à Comissão que a meta institucional da Estratégia Nacional de Segurança Pública do Conselho Nacional do Ministério Público era reduzir o número de casos de feminicídio no sistema de justiça. CIDH. Relatório Anual 2018, Capítulo II, Seção G.4: Estado de cumprimento dos relatórios de mérito publicados conforme o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, [Ficha de acompanhamento do Relatório N. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes \(Brasil\)](#).
- 192 CIDH. Relatório Anual 2018, Capítulo II, Seção G.4: Estado de cumprimento dos relatórios de mérito publicados conforme o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, [Ficha de acompanhamento do Relatório N. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes \(Brasil\)](#).
- 193 CIDH. Relatório Anual 2018, Capítulo II, Seção G.4: Estado de cumprimento dos relatórios de mérito

120. Os impactos das recomendações da CIDH também são evidentes no caso de Marta Lucía Álvarez Giraldo (Colômbia), no qual, conforme o acordo de cumprimento, o Estado lançou um programa de formação contínua sobre direitos humanos para pessoas LGBTI privadas de liberdade. Dentro desse programa, em 2018, Marta Lucía Álvarez visitou centros de detenção nas cidades onde havia sido privada de liberdade. Nessas visitas, ela participou ativamente das atividades de conscientização sobre os direitos das pessoas LGBTI privadas de liberdade¹⁹⁴.
121. No caso de María Eugenia Morales de Sierra, o Estado da Guatemala adotou importantes políticas públicas que contribuíram para conscientizar a sociedade sobre certos aspectos da vulnerabilidade das mulheres¹⁹⁵. No âmbito do acordo de cumprimento assinado entre as partes, o Estado apoiou a criação da Fundação para a Dignidade María Eugenia Morales Aceña de Sierra (FUNDADIG)¹⁹⁶. Apesar dessa medida, as autoridades guatemaltecas ainda precisam tomar as medidas necessárias para que a FUNDADIG possa começar a operar¹⁹⁷.
122. Em conformidade com um acordo de cumprimento assinado entre as partes no caso de Paloma Angélica Escobar Ledezma e outros (México), foi informado à Comissão que, como resultado de suas recomendações, foram desenvolvidas várias políticas públicas para conscientizar sobre a importância de enfrentar a discriminação e a violência contra as mulheres na sociedade. Entre essas medidas destacam-se programas multidimensionais e campanhas de divulgação para reduzir a violência de gênero em diversas esferas, como espaços públicos, família, internet e redes sociais¹⁹⁸.
123. A CIDH observa os efeitos positivos das políticas públicas para lidar com as causas estruturais da violência e da discriminação contra mulheres, meninas e adolescentes. No entanto, essas causas não são um problema isolado, mas sintomas de um padrão de violência de gênero persistente na região. Além disso, a CIDH observa que as mulheres em situação de especial vulnerabilidade estão mais expostas a riscos devido à sua origem étnica ou racial, orientação sexual, identidade de gênero real ou percebida, situação de pobreza ou mobilidade humana, ou por serem defensoras dos direitos humanos ou jornalistas. As recomendações formuladas pela CIDH nos casos selecionados para este relatório representam uma importante diretriz na forma de políticas públicas voltadas para intervir nas causas estruturais da discriminação e violência contra mulheres, meninas e adolescentes.

publicados conforme o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, [Ficha de acompanhamento do Relatório N. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes \(Brasil\)](#).

194 Informação fornecida pelos petionários à Comissão em 9 de agosto de 2019.

195 Foi informado à CIDH que o Estado havia realizado anúncios publicitários, cartazes e transmitido três spots de rádio. CIDH. Relatório Anual 2015, Capítulo II, Seção D: [Estado do cumprimento das recomendações da CIDH emitidas em relatórios de mérito e dos acordos de solução amistosa homologados pela CIDH](#), par. 853.

196 CIDH. Relatório Anual 2015, Capítulo II, Seção D: [Estado do cumprimento das recomendações da CIDH emitidas em relatórios de mérito e dos acordos de solução amistosa homologados pela CIDH](#), par. 852.

197 CIDH. Relatório Anual 2018, Capítulo II, Seção G.4: Estado de cumprimento dos relatórios de mérito publicados conforme o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, [Ficha de acompanhamento do Relatório N. 4/01, Caso 11.625, Relatório N. 4/01. Mérito. María Eugenia Morales de Sierra. Guatemala](#).

198 Em 2018, o Estado relatou várias campanhas nacionais de divulgação, como a versão da campanha “Nem todos os homens são iguais”, conhecida como “Comece agora, assine o Pacto”, realizada em colaboração com ONU Mulheres México e vinculada à campanha “HeForShe”. Além disso, foi lançada a campanha #NavegueComSegurança (para mães e pais), focada na prevenção do tráfico de adolescentes atraídos através das redes sociais. O Estado mexicano também organizou as campanhas “Espaços públicos livres de violência” e “Espaços públicos Internet”, centradas na prevenção do assédio sexual em espaços públicos, internet e redes sociais. CIDH. Relatório Anual 2018, Capítulo II, Seção G.4: Estado de cumprimento dos relatórios de mérito publicados conforme o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, [Ficha de acompanhamento do Relatório N. 51/13, Caso 12.551, Paloma Angélica Escobar Ledezma e outros \(México\)](#).

124. A Comissão ressalta a importância de aplicar uma perspectiva de gênero nas políticas públicas para alcançar a igualdade¹⁹⁹ e um enfoque transformador para enfrentar as causas estruturais dessas violações de direitos humanos²⁰⁰. Como resultado, a Comissão exorta os Estados da região a adotarem políticas públicas voltadas para reparar e prevenir violações de direitos humanos contra mulheres, meninas e adolescentes, garantindo a continuidade e sustentabilidade das medidas para enfrentar a violência e a discriminação contra elas.

c. Fortalecimento Institucional

125. Em consonância com as decisões do sistema interamericano de direitos humanos, as medidas estruturais adotadas pelos Estados para cumprir as recomendações da CIDH incluem iniciativas para fortalecer a capacidade operacional do Estado no cumprimento de suas obrigações em matéria de direitos humanos²⁰¹. Com essas medidas, os Estados cumprem o dever de organizar o aparato estatal e todas as estruturas através das quais o poder público é exercido, de modo a assegurar o livre e pleno gozo dos direitos humanos²⁰².

126. As recomendações formuladas pela Comissão nos relatórios de mérito publicados têm contribuído significativamente para a transformação das perspectivas institucionais e sociais para o exercício livre dos direitos das mulheres, meninas e adolescentes, por meio de medidas institucionais voltadas para fortalecer a capacidade dos Estados em responder adequadamente a situações de discriminação e violência de gênero. Essas medidas visam alcançar uma transformação positiva e uma melhor coordenação das instituições públicas, contribuindo de forma abrangente para a ação coletiva e estrutural para oferecer melhor atendimento às mulheres vítimas, capacitar agentes públicos e adotar instrumentos institucionais para abordar adequadamente as violações de direitos humanos por motivos de gênero.

127. Um exemplo importante das várias medidas adotadas para enfrentar a violência contra as mulheres em resposta às recomendações da Comissão é o caso de Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), no qual foram implementadas diversas medidas institucionais para melhorar a resposta do Estado à violência doméstica no país. Segundo informações recebidas pela CIDH, foram criados e aprimorados serviços para apoiar e atender vítimas de violência doméstica e facilitar sua proteção e cuidado. Entre essas medidas, destacam-se a criação de defensorias públicas para mulheres em 2007²⁰³ e o serviço telefônico “Disque 180” para auxílio às mulheres vítimas de violência, em 2010. Além disso, em 2011, foram investidos R\$2.062.432,40 em delegacias especializadas no atendimento a mulheres. Em 2017, havia 248 Centros Especializados de Atendimento à Mulher e 92 casas-abrigo. No Distrito Federal, foram estabelecidos centros especializados de atendimento psicológico e social, além de assistência jurídica²⁰⁴. Essas medidas também tiveram resultados significativos no Poder Judiciário e no Ministério Público, incluindo a criação de tribunais especializados e promo-

199 CIDH. O trabalho, a educação e os recursos das mulheres: O caminho para a igualdade na garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais. OEA/Ser.L/V/II.143, Doc. 59, 3 de novembro de 2011, par. 78.

200 CIDH. Estândares jurídicos relacionados à igualdade de gênero e aos direitos das mulheres no sistema interamericano de direitos humanos: desenvolvimento e aplicação. OEA/Ser.L/V/II. 143, Doc. 60, 3 de novembro de 2011, par. 59.

201 Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Sentença de 21 de julho de 1989 (Reparações e Custas), Série C N. 7, par. 28.

202 Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Sentença de 29 de julho de 1988 (Mérito), par. 166.

203 CIDH. Relatório Anual 2008, Capítulo III, Seção D: Estado do cumprimento das recomendações da CIDH emitidas em relatórios de mérito e dos acordos de solução amistosa homologados pela CIDH, par. 108.

204 CIDH. Relatório Anual 2018, Capítulo II, Seção G.4: Estado de cumprimento dos relatórios de mérito publicados conforme o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Ficha de acompanhamento do Relatório N. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil).

torias de violência contra a mulher, além da assinatura de convênios de cooperação técnica para investigação e para fomentar a aplicação da Lei Maria da Pena²⁰⁵. No Poder Executivo, como parte das medidas de fortalecimento institucional, foram criadas defensorias especializadas, delegacias especializadas e defensorias da mulher na Defensoria Pública²⁰⁶. Cumprindo as recomendações da CIDH, o Estado ofereceu programas de capacitação para agentes públicos para reforçar a resposta institucional aos casos de violência doméstica no país²⁰⁷. Também foi informado à Comissão que, com base em suas recomendações, o Estado criou ou melhorou instituições responsáveis por adotar medidas para proteger os direitos

- 205 Com relação às medidas relacionadas ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, o Estado informou em 2011 que havia criado 46 juizados especializados em violência doméstica em 22 estados da federação e 16 promotorias de justiça de violência contra a mulher no Ministério Público. Em 2017, esses números aumentaram para 136 Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e 94 Promotorias especializadas. No mesmo ano, foi assinado um acordo de cooperação técnica com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para trabalhar no projeto de pesquisa “O Poder Judiciário no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra as mulheres”, cujo objetivo é avaliar a atenção que o Poder Judiciário presta às mulheres em situação de violência doméstica e familiar. O Estado informou que foi assinado o Acordo de Cooperação Técnica No. 31 de 2011 entre o CNJ, a Escola Nacional de Formação de Magistrados (ENFAM) e o Ministério da Justiça em relação a atividades para divulgar, fortalecer e aplicar os instrumentos previstos na Lei No. 11.340/2006. CIDH. Relatório Anual 2018, Capítulo II, Seção G.4: Estado de cumprimento dos relatórios de mérito publicados conforme o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, [Ficha de acompanhamento do Relatório N. 54/01, Caso 12.051, Maria da Pena Maia Fernandes \(Brasil\)](#). Em 2017 e 2018, o CNJ publicou os relatórios anuais “O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Pena”. Informação fornecida pelo Estado à Comissão em 19 de novembro de 2019.
- 206 No que se refere às medidas de fortalecimento institucional adotadas pelo Estado brasileiro que tiveram impacto no Poder Executivo, o Estado criou 26 defensorias especializadas em 2011. Em 2017, o estado informou que havia 496 Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher e 40 defensorias da mulher na Defensoria Pública. Além disso, o Estado informou que a Polícia Militar do Distrito Federal havia organizado atividades de educação e capacitação para promover o respeito à mulher. CIDH. Relatório Anual 2018, capítulo II, seção G.4: Estado de cumprimento dos relatórios de mérito publicados conforme o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, [Ficha de acompanhamento do Relatório N. 54/01, Caso 12.051, Maria da Pena Maia Fernandes \(Brasil\)](#).
- 207 Foi informado à Comissão que, em 2004, foi realizado um Workshop Pedagógico para Elaboração de Material de Instrução para Formação de Redes de Atendimento Integral às Mulheres Vítimas de Violência Doméstica e Sexual, e uma revisão da Matriz Curricular Nacional para a Formação dos Profissionais de Segurança Pública foi feita para incluir temas relacionados à discriminação por motivos de gênero. Em 2013, o Estado realizou programas de capacitação sobre a Lei Maria da Pena em coordenação com diversas entidades da administração da justiça e criou o Fórum Nacional de Juízas e Juizes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (FONAVID) para promover um espaço permanente de discussão sobre a Lei Maria da Pena e a violência doméstica. No mesmo ano, o Estado lançou programas de capacitação sobre a Lei Maria da Pena em coordenação com diversas entidades da administração da justiça. CIDH. Relatório Anual 2018, capítulo II, seção G.4: Estado de cumprimento dos relatórios de mérito publicados conforme o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, [Ficha de acompanhamento do Relatório N. 54/01, Caso 12.051, Maria da Pena Maia Fernandes \(Brasil\)](#). O Estado também informou que havia assinado o Acordo de Cooperação Técnica No. 004/2017 com a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, focado em práticas restaurativas, preparando para o curso multidisciplinar “Violência doméstica: uma questão de gênero, valores e possibilidades”, que foi oferecido duas vezes (em dezembro de 2017 e fevereiro de 2018) e teve a participação de 142 magistrados. Em março de 2018, outro curso foi oferecido, intitulado “Justiça restaurativa: fundamentos, princípios e valores”, com o apoio da Embaixada do Canadá, com a participação de 90 magistrados. Em agosto de 2018, foram realizados 11 workshops sobre a Lei Maria da Pena. Em agosto de 2017, foi realizado o IX Encontro Maria da Pena, com a participação de 186 profissionais, incluindo 84 juizes e 16 promotores. Em agosto de 2018, ocorreu o XII Encontro, com foco no feminicídio, na aplicação das diretrizes nacionais para investigar, processar e julgar este crime com uma perspectiva de gênero e na aplicação da Lei No. 13.104/2015 e da Lei Maria da Pena. Os encontros contribuíram para a aplicação da Lei Maria da Pena, a designação de agentes especializados nos estados, a capacitação de juizes, a unificação e eficiência dos procedimentos relacionados à violência doméstica contra as mulheres e a adoção de práticas restaurativas voltadas para o respeito e proteção dos direitos das vítimas. O Estado também informou que havia assinado um acordo de cooperação técnica com o IPEA através do Departamento de Pesquisas Judiciais (DPJ) do CNJ, a Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST) e a Diretoria de Estudos Sociais (DISOC) do IPEA para a execução do projeto de pesquisa “O Poder Judiciário no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra as mulheres”. Informação fornecida pelo Estado à Comissão em 19 de novembro de 2019.

humanos das mulheres ou monitorar sua implementação. Por exemplo, em 2006, foi criado um observatório para monitorar a aplicação da Lei N. 11.340 de 2006 (Lei Maria da Penha) e da Convenção de Belém do Pará em todo o território nacional. Em 2013, foram estabelecidos vários mecanismos estaduais para promover a defesa dos direitos das mulheres, como a Comissão da Mulher no Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais (CONDEGE)²⁰⁸. Em 2018, o CNJ iniciou a monitorização das coordenadorias estaduais da mulher em situação de violência doméstica dos tribunais de justiça²⁰⁹. Além disso, o Estado anunciou a criação de vários instrumentos, como protocolos e manuais para agentes públicos, com o objetivo de melhorar a resposta institucional à violência contra as mulheres e os mecanismos para registro e administração de dados estatísticos sobre tais incidentes²¹⁰.

128. Apesar das medidas tomadas pelo Estado brasileiro, a discriminação e a violência contra as mulheres continuam sendo um problema estrutural no país. No âmbito de suas funções de monitoramento temático e geográfico, a CIDH recebeu informações sobre a violência contra as mulheres, especialmente a violência doméstica. Em outubro de 2018, ao concluir sua visita in loco ao Brasil, a CIDH expressou preocupação com a intensificação da violência e a falta de segurança para os cidadãos, refletidas em altas taxas de violência doméstica e feminicídios, além de atrasos nas investigações e processos judiciais que resultam em altas taxas de impunidade²¹¹. Posteriormente, em fevereiro de 2019, a CIDH reiterou sua preocupação com a prevalência alarmante de mulheres assassinadas simplesmente por serem mulheres. A Comissão verificou que, na maioria dos casos, as mulheres assassinadas haviam denunciado os agressores, enfrentado graves incidentes de violência doméstica ou sido vítimas de ataques ou tentativas de homicídio anteriormente. Ela alertou que, em muitos desses casos, os agressores eram ou haviam sido companheiros das vítimas, que quase metade

208 CIDH. Relatório Anual 2018, capítulo II, seção G.4: Estado de cumprimento dos relatórios de mérito publicados conforme o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, [Ficha de acompanhamento do Relatório N. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes \(Brasil\)](#).

209 No contexto deste trabalho de monitoramento, em 2018 foram realizadas 24 reuniões com representantes das coordenadorias e visitados 15 tribunais para verificar sua estrutura. Além disso, o CNJ formou uma parceria com o Conselho Federal de Psicologia (CFP) para fortalecer as equipes técnicas multidisciplinares dos tribunais com competência em ações relacionadas à violência doméstica e familiar contra as mulheres. Informação fornecida pelo Estado à Comissão em 19 de novembro de 2019.

210 Segundo as informações recebidas pela Comissão, em 2011, o Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher foi atualizado para revisar os procedimentos e fluxos que estão fora do âmbito do Regulamento, para que os casos tramitem nos tribunais de maneira mais padronizada, uniforme e acelerada. Foi informado à CIDH que o Conselho Nacional de Justiça modificou as tabelas processuais unificadas (Resolução N. 46 de 18 de dezembro de 2017) para corrigir e refinar o cálculo de dados estatísticos sobre casos judiciais de violência doméstica contra as mulheres captados nos sistemas de dados “Justiça em Números” e “Módulo de Produtividade Mensal”. Através da Resolução N. 135/2016 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), modificada pela Resolução N. 167/2017 do CNMP, sobre o Cadastro Nacional de Violência Doméstica, foi atribuído ao Ministério Público a alimentação estatística dos casos de violência doméstica e familiar contra as mulheres. Em 22 de novembro de 2017, o Conselho Nacional do Ministério Público e a Procuradoria-Geral assinaram um acordo de cooperação técnica para compartilhar dados do Registro Nacional de Violência Doméstica, visando agilizar as ações judiciais contra os perpetradores de atos de violência familiar contra as mulheres e aumentar a eficácia dessas ações. O Estado informou que os instrumentos para os procedimentos penais que podem ser utilizados pelos membros do Ministério Público foram modernizados, utilizando o Modelo de Protocolo latino-americano de investigação das mortes violentas de mulheres por razões de gênero. Em 2018, o Departamento de Pesquisas Judiciais do CNJ publicou o relatório analítico “Entre práticas retributivas e restaurativas: a Lei Maria da Penha e os avanços e desafios do Poder Judiciário”. O Estado também informou que foram estabelecidos vários procedimentos e normas operacionais em relação às mulheres em situação de violência, como a Norma Técnica de Normalização das Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres (DEAM). Por último, foi publicado um panorama das DEAM no Brasil e das boas práticas na matéria. CIDH. Relatório Anual 2018, capítulo II, seção G.4: Estado de cumprimento dos relatórios de mérito publicados conforme o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, [Ficha de acompanhamento do Relatório N. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes \(Brasil\)](#).

211 CIDH. Comunicado de Imprensa No. 238/18. [CIDH conclui visita ao Brasil. Observações Preliminares da visita](#). 30 de outubro de 2018.

dos assassinatos de mulheres no Brasil eram cometidos com arma de fogo e que, na maioria dos casos, os assassinatos ocorriam na própria residência da mulher²¹². Recentemente, os petionários expressaram à CIDH preocupação com o risco de retrocessos devido ao desmantelamento de instituições cuja missão era proteger as mulheres no Brasil²¹³. Apesar do progresso notificado pelo Estado brasileiro, a CIDH vê com preocupação a persistência da tolerância social diante de atos de violência de gênero, assim como a impunidade que continua cercado esses casos, apesar de sua gravidade. A Comissão enfatiza a importância de tomar as medidas necessárias para preservar o progresso alcançado e abordar estruturalmente a prevalência desses atos.

129. Os impactos decisivos das recomendações formuladas pela Comissão também se manifestam nos avanços alcançados no caso de Marta Lucía Álvarez Giraldo (Colômbia) para abordar estruturalmente a discriminação contra as mulheres por razões de gênero e orientação sexual, bem como para mudar as práticas institucionais no que se refere ao respeito e à garantia dos direitos humanos nos estabelecimentos penitenciários. Foi informado à Comissão que, conforme o acordo de cumprimento assinado entre as partes, foi estabelecido um grupo para monitorar a aplicação do Regulamento Geral dos Estabelecimentos de Reclusão, que protege o direito das pessoas privadas de liberdade de não serem discriminadas com base em sua orientação sexual. Este grupo também coordena as reformas nos regulamentos internos dos estabelecimentos de reclusão²¹⁴. O Estado informou que desenvolveu um programa de formação contínua sobre direitos humanos das pessoas LGBTI encarceradas através do Ministério de Justiça e do Direito. Este programa visa conscientizar os funcionários administrativos e a população carcerária, além de reforçar sua educação. Por fim, foi informado à CIDH que, como resultado de suas recomendações, foi criado um observatório virtual de jurisprudência para divulgar decisões judiciais relacionadas aos direitos das pessoas LGBTI encarceradas²¹⁵. Entre os casos incorporados neste observatório estão aqueles relacionados aos direitos de mulheres lésbicas e trans encarceradas. As dificuldades a serem superadas neste caso incluem a modificação dos regulamentos internos dos estabelecimentos carcerários e a garantia de que o programa de formação contínua seja oferecido regularmente a todos os agentes administrativos do INPEC e à população carcerária.

212 Segundo dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 40% dos assassinatos de mulheres em ambas as regiões ocorrem no Brasil. Conforme relatado pela mídia, no estado do Rio de Janeiro, em média, 300 mulheres são assassinadas a cada ano; no estado de São Paulo, foram assassinadas 377 mulheres entre janeiro e novembro do ano passado. CIDH. Comunicado de Imprensa No. 24/19. CIDH manifesta sua profunda preocupação com a alarmante prevalência de assassinatos de mulheres por razões de gênero no Brasil. 4 de fevereiro de 2019; CIDH. Relatório Anual 2018, capítulo II, seção G.4: Estado de cumprimento dos relatórios de mérito publicados conforme o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Ficha de acompanhamento do Relatório N. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), pág. 20.

213 CIDH. Relatório Anual 2018, capítulo II, seção G.4: Estado de cumprimento dos relatórios de mérito publicados conforme o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Ficha de acompanhamento do Relatório N. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), par. 19.

214 Este grupo é composto pelo Ministério da Justiça e do Direito, Procuradoria-Geral da Nação, INPEC, Defensoria Pública e Ministério do Interior, com a participação de Colombia Diversa. Foi informado à Comissão que, das 135 normas internas, 80 foram recentemente modificadas, 18 já foram aprovadas pelo grupo e 37 estão em revisão. Além disso, os petionários destacaram a importância de fortalecer a divulgação das novas normas internas nas prisões, a fim de evitar obstáculos na aplicação das novas diretrizes para a proteção dos direitos humanos da população carcerária LGBTI. Colombia Diversa, Rede Nacional de Mulheres e CEJIL. Relatório sobre o cumprimento das recomendações a serem incluídas no Relatório Anual apresentado à Comissão pelos petionários. 9 de agosto de 2019.

215 As decisões registradas neste observatório concentram-se especialmente no direito a visitas íntimas e nas parcerias LGBTI. Veja <http://www.politicacriminal.gov.co/Observatorio/Decisionesjudiciales-LGBTI>. Além disso, os petionários consideram que o Estado deveria esclarecer as datas de atualização do observatório e as decisões adicionadas a ele. Colombia Diversa, Rede Nacional de Mulheres e CEJIL. Relatório sobre o cumprimento das recomendações a serem incluídas no Relatório Anual apresentado à Comissão pelos petionários. 9 de agosto de 2019.

130. O caso de Paloma Angélica Escobar Ledezma e outros (México) também representa um grande avanço, com impactos significativos, uma vez que o cumprimento das recomendações da CIDH levou à adoção de uma ampla gama de medidas voltadas para o fortalecimento institucional, visando erradicar e prevenir a violência contra as mulheres. Foi informado à Comissão que, como resultado de suas recomendações, o Estado adotou medidas para criar ou melhorar entidades públicas responsáveis pelo julgamento e atendimento de atos de violência contra mulheres, incluindo a criação da Promotoria de Justiça Especializada na Atenção a Mulher Vítimas de Delito por Razões de Gênero no estado de Chihuahua, a aprovação do Regulamento Interno da Procuradoria-Geral da República e a assinatura de um convênio de colaboração em segurança pública e prevenção do crime com a Associação de Maquiladoras A. C. em Ciudad Juárez²¹⁶. Além disso, a Comissão foi informada sobre o estabelecimento de instrumentos e protocolos para agentes públicos, como os Lineamentos Gerais para a padronização da investigação de delitos relacionados com desaparecimentos de mulheres, do delito de estupro de mulheres e dos delitos de homicídios de mulheres por razões de gênero. Também foi apresentada a Carta de Direitos de denunciante e vítimas de delito e estabelecidos procedimentos padronizados para investigação e uso de protocolos adaptados à assistência, resposta e coordenação pela Procuradoria-Geral do Estado de Chihuahua²¹⁷. Outras medidas neste campo incluíram a capacitação de agentes públicos sobre abordagem e prevenção da violência de gênero. Por exemplo, a Procuradoria-Geral do Estado de Chihuahua ofereceu cursos de atualização, especialização e capacitação inicial sobre direitos humanos para funcionários públicos. Em 2016 e 2017, foram oferecidos cursos, oficinas e outros tipos de capacitação sobre prevenção da violência contra as mulheres em sessões abertas ao público e funcionários públicos de várias dependências do Estado sobre temas de gênero, violência e direitos humanos das mulheres²¹⁸.

216 Em 2012, o Congresso do estado de Chihuahua criou a Promotoria de Justiça Especializada no Atendimento a Mulheres Vítimas de Crimes por Motivos de Gênero. Em 25 de julho de 2012, a decisão do governador aprovando o Regulamento Interno da Procuradoria-Geral do Estado foi publicada no Diário Oficial. Este regulamento estabelece as áreas e funções atribuídas à Promotoria de Justiça Especializada no Atendimento a Mulheres Vítimas de Crimes por Motivos de Gênero. Em janeiro de 2012, a Procuradoria-Geral do Estado de Chihuahua assinou um convênio de colaboração em segurança pública e prevenção do crime com a Associação de Maquiladoras A.C. em Ciudad Juárez. Em dezembro de 2012, a Promotoria Especializada recebeu recursos humanos e materiais suficientes para melhorar seu funcionamento. Até 2018, a Promotoria estava operando com 350 funcionários públicos, cujo perfil inclui especialização em perspectiva de gênero. CIDH. Relatório Anual 2018, capítulo II, seção G.4: Estado de cumprimento dos relatórios de mérito publicados conforme o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, [Ficha de acompanhamento do Relatório N. 51/13, Caso 12.551, Paloma Angélica Escobar Ledezma e outros \(México\)](#).

217 Por exemplo, em 2018, foi informado à Comissão que o governo do estado de Chihuahua, por meio da Procuradoria-Geral do Estado e várias agências estaduais, estava trabalhando na redação de um convênio de cooperação intitulado “Programa Piloto de Educação Continuada para Prevenção de Violência de Gênero e Tráfico de Pessoas”. Em 2011, a versão final das Diretrizes Gerais para a padronização das investigações de crimes relacionados ao desaparecimento de mulheres, crimes de estupro de mulheres e homicídios de mulheres por motivos de gênero foi apresentada. Este documento foi aprovado na Conferência Nacional de Procuradores-Gerais e decidiu-se que cada procuradoria de justiça formularia seu protocolo de acordo com seus recursos e especificaria as medidas especiais que adotaria para sua aplicação e cumprimento no âmbito de suas competências. Segundo as informações fornecidas pelo Estado, a Carta dos direitos de denunciante e vítimas de crimes foi redigida e distribuída para várias autoridades locais e colocada em promotorias e outras instituições públicas. Em 2018, o Estado mexicano informou que foram estabelecidos procedimentos padronizados para investigação e uso de protocolos adaptados para assistência, resposta e coordenação, como parte do trabalho da Procuradoria-Geral do Estado de Chihuahua para desenvolver a competência de seu pessoal operacional. CIDH. Relatório Anual 2018, capítulo II, seção G.4: Estado de cumprimento dos relatórios de mérito publicados conforme o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, [Ficha de acompanhamento do Relatório N. 51/13, Caso 12.551, Paloma Angélica Escobar Ledezma e outros \(México\)](#).

218 Em 2018, o Estado informou à Comissão que a Procuradoria-Geral do Estado de Chihuahua ofereceu cursos de atualização, especialização e formação inicial em direitos humanos para funcionários públicos, abordando os seguintes temas: 1) perícia com foco em direitos humanos, combate e prevenção à tortura, devido processo como prevenção contra violações de direitos humanos; 2) igualdade e não discriminação, prevenção social da violência com enfoque antidiscriminatório; 3) Protocolo de Istambul, modelo e uso da força, combate e prevenção à tortura, legalidade e direitos

131. Por último, a Comissão observou alguns resultados estruturais no caso de Jessica Lenahan (Estados Unidos) que são úteis para melhorar a capacidade operacional do Estado em responder a tais atos, de acordo com as recomendações formuladas pela CIDH. Estas medidas têm levado à melhoria da resposta institucional às vítimas de violência contra as mulheres. Por exemplo, foi informado à Comissão que serão utilizados fundos do programa STOP fornecidos pelos estados para designar “auxiliares para vítimas Jessica Gonzales” para agências locais de aplicação da lei. O Office on Violence Against Women (Escritório de Violência contra a Mulher) realizou diversos projetos de treinamento e assistência técnica para melhorar a implementação de ordens de proteção e a resposta a incidentes de violência contra as mulheres, como o estabelecimento do National Center for Full Faith and Credit [Centro Nacional para Plena Fé e Crédito], o projeto Passport [Passaporte], a publicação do manual Civil Protection Orders: A Guide for Improving Practice [Medidas Protetivas de Urgência Civil: Guia para Melhorar a Prática], a iniciativa Blueprint for Safety [Roteiro de Segurança], o projeto de assistência técnica para avaliação de letalidade e o projeto de treinamento em avaliação de riscos e gestão de perigos. Além disso, o Office on Violence Against Women promoveu a elaboração de materiais sobre boas práticas. No Condado de Douglas (Colorado), foi adotado um programa de avaliação de letalidade²¹⁹. A adoção de instrumentos institucionais para fortalecer a resposta do Estado a atos de violência contra as mulheres resultou na formulação de diretrizes e treinamentos para responder adequadamente a situações de violência contra mulheres, meninas e adolescentes²²⁰.

humanos de migrantes, investigação de homicídios de mulheres e meninas por razões de gênero, trabalho de busca e localização de mulheres e meninas desaparecidas, perspectiva de gênero em direitos humanos, desaparecimento de pessoas, desaparecimento forçado e localização de restos humanos. CIDH. Relatório Anual 2018, capítulo II, seção G.4: Estado de cumprimento dos relatórios de mérito publicados conforme o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, [Ficha de acompanhamento do Relatório N. 51/13, Caso 12.551, Paloma Angélica Escobar Ledezma e outros \(México\)](#).

- 219 Em 2012, o Estado esclareceu que o Escritório de Violência contra a Mulher havia apoiado a elaboração de vários materiais sobre boas práticas relacionadas à aplicação de medidas protetivas de urgência. Foi informado à CIDH que, no âmbito dos estados, em 2016, um programa de avaliação de letalidade foi adotado no Condado de Douglas (Colorado), usado pelas forças policiais para determinar o grau de ameaça às possíveis vítimas de violência doméstica e, se necessário, tomar medidas preventivas para proteger as mulheres de atos iminentes de violência. CIDH. Relatório Anual 2012, capítulo III, seção D: [Estado de cumprimento das recomendações da CIDH](#), par. 648.
- 220 Em 2012, o Estado apresentou as “Conclusões e Recomendações sobre Discriminação de Gênero do Acordo Judicial Relativo ao Departamento de Polícia de Nova Orleans”, em decorrência do acordo alcançado em julho de 2012 com relação à investigação do Departamento de Polícia pela Divisão de Direitos Cíveis do Departamento de Justiça. Além disso, o Escritório de Violência contra a Mulher, como entidade federal, ofereceu treinamento ao Departamento de Polícia de Castle Rock durante o segundo trimestre de 2013. Em nível federal, em 20 de junho de 2013, o Escritório de Serviços de Monitoramento da Polícia Comunitária, o Escritório de Vítimas e Crimes e o Escritório de Violência contra a Mulher emitiram uma declaração conjunta sobre discriminação de gênero na vigilância policial. Eles afirmaram que a prevenção da discriminação por motivos de sexo pelas forças policiais era uma prioridade máxima da Divisão de Direitos Cíveis do Departamento de Justiça, dada a influência negativa do preconceito de gênero na resposta das forças policiais aos crimes contra mulheres. Além disso, em 2015, o Departamento de Justiça publicou suas diretrizes oficiais para órgãos policiais sobre como detectar e prevenir o preconceito de gênero em resposta a incidentes de agressão sexual e violência doméstica (Identificação e Prevenção de Viés de Gênero na Resposta da Aplicação da Lei a Agressão Sexual e Violência Doméstica). Em 2016, o Departamento de Justiça estabeleceu um programa de subsídios de US\$ 9,85 milhões para a implementação das diretrizes em todo o país. Por fim, em 2012, o Estado informou que o Escritório de Violência contra a Mulher havia organizado vários grupos focais para examinar questões relacionadas à custódia e segurança de mulheres e crianças, resultando na decisão do Escritório de lançar a Iniciativa de Demonstração para Tribunais de Família, com o objetivo de determinar quais procedimentos, práticas e estruturas desses tribunais relacionados à custódia e visitação poderiam ajudar a proteger vítimas de violência doméstica e seus filhos de sofrerem mais violência e traumas. CIDH. Relatório Anual 2018, capítulo II, seção G.4: Estado de cumprimento dos relatórios de mérito publicados conforme o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, [Ficha de acompanhamento do Relatório N. 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan \(Gonzales\) \(Estados Unidos\)](#).

132. A Comissão lembra da necessidade de adotar uma perspectiva de gênero ao implementar medidas de fortalecimento institucional. Também destaca a importância de reforçar a capacidade operacional do Estado para cumprir suas obrigações em matéria de direitos humanos, responder de maneira adequada, prevenir a discriminação e a violência contra mulheres, meninas e adolescentes, e respeitar e proteger seus direitos humanos.

D. Observações Gerais

133. Ao adotar medidas estruturais, é crucial considerar que as violações dos direitos humanos afetam de forma diferenciada as mulheres vítimas. Portanto, as medidas para reparar esses atos devem ter uma perspectiva de gênero e reconhecer as condições específicas e as particularidades de mulheres, meninas e adolescentes, levando em conta idade, contexto cultural e religioso, origem étnica, raça, orientação sexual, identidade de gênero ou qualquer outro fator que demande maior proteção²²¹.
134. Durante o período em que estes seis casos estiveram na fase processual de acompanhamento das recomendações, a Comissão Interamericana convocou quatro audiências e 22 reuniões de trabalho durante seus períodos de sessões, emitiu dois comunicados de imprensa sobre os casos, realizou visitas para monitorar o cumprimento das recomendações formuladas em um dos relatórios de mérito e ofereceu assistência técnica sobre o cumprimento das recomendações em um dos casos.
135. Na data de publicação deste relatório, a Comissão declarou que 5 dessas recomendações foram integralmente cumpridas, 6 apresentavam cumprimento parcial substancial, 13 foram cumpridas em parte e 10 estavam pendentes de cumprimento. Portanto, dos seis casos analisados neste relatório, cinco foram parcialmente cumpridos e um permanece pendente de cumprimento.
136. No que se refere às violações dos direitos humanos que têm mulheres, adolescentes e meninas como vítimas, a reparação integral e adequada recomendada pela CIDH teve impactos positivos e serviu como meio para que as vítimas reivindicassem seus direitos. Entre outras coisas, essas medidas contribuíram para corrigir os desequilíbrios de poder que estão por trás das violações e procuraram fornecer ferramentas às vítimas para enfrentar os efeitos prejudiciais das violações, reconstruir suas vidas e restaurar sua dignidade. Além das medidas individuais para reparar os danos sofridos pelas vítimas, as recomendações da Comissão contribuíram para alcançar resultados estruturais que impactaram positivamente não apenas as vítimas diretas, mas todas as mulheres, meninas e adolescentes da região, bem como a sociedade como um todo. O cumprimento das recomendações da CIDH ajudou a reduzir as manifestações de violência contra as mulheres, a transformar gradualmente os esquemas sociais patriarcais e discriminatórios que estão na base dessas violações de direitos humanos, a melhorar a responsabilização pelas manifestações de violência e a fornecer atendimento especializado às mulheres vítimas. Essas medidas estruturais incluíram importantes políticas públicas e reformas institucionais e legislativas em diversos países da região e, gradualmente, levaram à abordagem e tratamento da discriminação e violência contra mulheres, meninas e adolescentes como preocupações significativas que exigem uma ação vigorosa por parte dos Estados.
137. Em relação aos seis relatórios de mérito abordados neste documento, os resultados obtidos em cada um desses casos permitem concluir que as recomendações da Comissão Interamericana tiveram impactos estruturais que não se limitam ao mero cumprimento, mas que

221 CIDH. *A situação das pessoas afrodescendentes nas Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 62, 5 de dezembro de 2011, par. 60. Ver também ONU, Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (CEDAW). *Projeto de Recomendação Geral No. 28 relativa ao artigo 2 da Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher*. CEDAW/C/GC/28, 16 de dezembro de 2010, par. 18; CIDH. *As mulheres indígenas e seus direitos humanos nas Américas*. OEA/Ser.L/V/II., Doc. 44/17, 17 de abril de 2017, par. 38.

contribuíram significativamente para enfrentar a discriminação estrutural contra mulheres, meninas e adolescentes. Essas recomendações impulsionaram o desenvolvimento das normas do sistema interamericano sobre igualdade de gênero e direitos das mulheres²²², como as normas relacionadas à estreita correlação entre discriminação e violência contra mulheres, o dever de agir com devida diligência e o dever reforçado de proteção das mulheres em situação de vulnerabilidade devido à interseção de diferentes formas de discriminação²²³. Nos casos analisados neste relatório, as normas e recomendações da CIDH sobre violência e discriminação contra mulheres, meninas e adolescentes por si só tiveram impactos significativos tanto no âmbito nacional quanto internacional em termos de mecanismos de proteção e reparações para mulheres vítimas. Em relação aos impactos das medidas adotadas pelos Estados para cumprir as recomendações da Comissão, este relatório demonstra que o cumprimento adequado resultou em mudanças importantes tanto individuais quanto estruturais, voltadas para transformar a histórica discriminação e violência contra mulheres, meninas e adolescentes e para evitar sua repetição. Esses impactos estão alinhados com a importância de fornecer reparações que promovam uma mudança gradual nas condições de desigualdade de gênero.

138. As recomendações da CIDH levaram à adoção de medidas que tiveram impactos significativos não apenas nas vítimas imediatas das violações de direitos humanos, mas também na sociedade como um todo. Seu cumprimento adequado ajudou a enfrentar desequilíbrios históricos de poder entre homens e mulheres e a questionar os fatores estruturais, históricos e de outras naturezas que fomentaram as violações dos direitos humanos de mulheres, meninas e adolescentes.

222 CIDH. Estândares jurídicos relacionados à igualdade de gênero e aos direitos das mulheres no sistema interamericano de direitos humanos: desenvolvimento e aplicação. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 60, 3 de novembro de 2011, par. 4.

223 CIDH. Estândares jurídicos relacionados à igualdade de gênero e aos direitos das mulheres no sistema interamericano de direitos humanos: desenvolvimento e aplicação. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 60, 3 de novembro de 2011, par. 20.

CAPÍTULO 3
CONCLUSÕES



CONCLUSÕES

139. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos assumiu um compromisso especial com a proteção dos direitos das mulheres, meninas e adolescentes por meio de seus diversos mecanismos, como o sistema de petições e casos e o sistema de acompanhamento. Este trabalho resultou no estabelecimento de normas e jurisprudência sobre o respeito e a proteção dos direitos humanos das mulheres, meninas e adolescentes no sistema interamericano de direitos humanos.
140. Com suas recomendações, a Comissão busca fornecer instrumentos às vítimas para combater os efeitos prejudiciais das violações, reconstruir suas vidas e restaurar sua dignidade. Além disso, as recomendações ajudam a prevenir violações por meio de medidas como políticas públicas, reformas institucionais e legislativas, melhoria no processamento de casos de violência e atenção especializada às mulheres vítimas²²⁴.
141. A análise realizada neste relatório permite concluir que as medidas adotadas pelos Estados para cumprir as recomendações formuladas pela Comissão em seus relatórios de mérito têm impactos estruturais que beneficiam as mulheres, meninas e adolescentes de maneira geral. Este cumprimento é essencial para enfrentar a discriminação histórica e estrutural contra elas e transformar estruturalmente as causas dessas violações de direitos humanos.
142. A Comissão valoriza os esforços realizados pelos Estados para cumprir as recomendações dos seis casos analisados neste relatório. As medidas tomadas representam passos importantes na transformação das desigualdades de gênero que motivam as violações de direitos humanos contra mulheres, meninas e adolescentes. A Comissão reconhece que as diferentes medidas de reparação adotadas em cada caso ajudam a enfrentar as graves consequências das violações de seus direitos humanos. Além disso, essas medidas representam práticas importantes que os Estados da região podem replicar para promover o respeito e proteção dos direitos humanos das mulheres vítimas.
143. As análises realizadas neste relatório também destacam os desafios enfrentados no cumprimento das recomendações relacionadas à concessão de reparações a mulheres, meninas e adolescentes. Portanto, a Comissão convida os Estados a adotarem medidas e estratégias para superar essas dificuldades, garantindo que as mulheres vítimas tenham acesso a reparações como resultado do maior dever de proteção reconhecido a favor delas pelo sistema interamericano de direitos humanos. A Comissão também enfatiza a importância de realizar esforços significativos para aplicar adequadamente as garantias de não repetição e as medidas destinadas a transformar as causas dessas violações.
144. A CIDH conclui este relatório instando os Estados a tomarem todas as medidas ao seu alcance para conceder reparações pelas violações de direitos humanos cometidas contra mulheres, meninas e adolescentes. Além disso, recomenda que, em conformidade com as normas interamericanas, essas medidas sejam aplicadas com uma perspectiva de gênero, de modo a abordar as necessidades específicas e as particularidades das mulheres vítimas de diferentes setores da população e sempre considerando a interseccionalidade entre diferentes fatores que aumentam sua vulnerabilidade.



Obra composta em Open Sans e Cambria (e variações)
e impressa pela Gráfica e Editora Movimento Ltda.
Brasília-DF

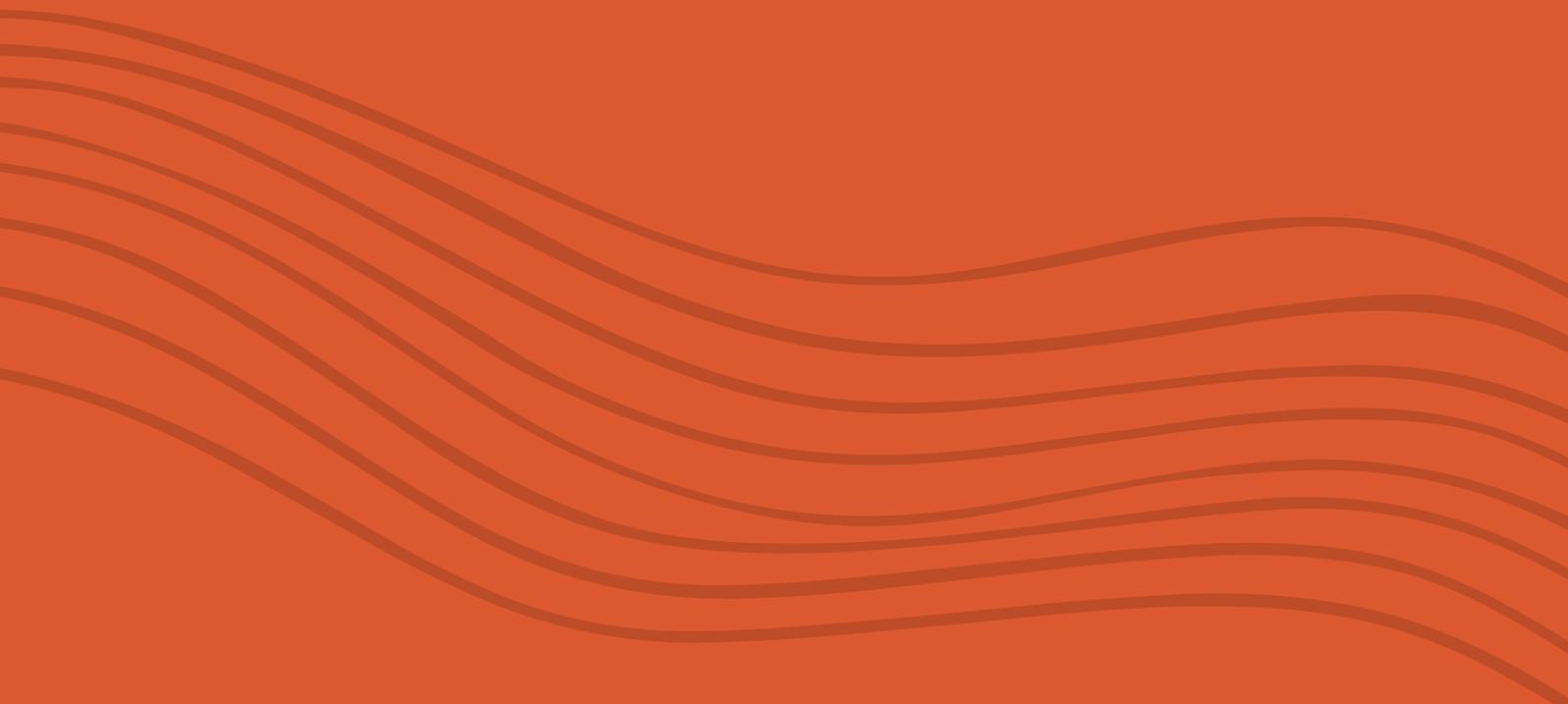
Tiragem: 400 exemplares



Brasília - DF
2025

Aponte a câmera do celular ou clique no código QR para conferir os volumes que integram a **Coleção Conexões em Direitos Humanos** e informações adicionais referentes ao projeto.





ISBN: 978-65-89246-09-1



CEL

9 786589 246091

ISBN: 978-65-89246-11-4



CEL

9 786589 246114