

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
RESOLUCIÓN 89/2018

Medida Cautelar No. 1358-18

Joana D'Arc Mendes respecto de Brasil¹

07 de diciembre de 2018

I. INTRODUCCIÓN

1. El 12 de noviembre de 2018, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“la Comisión Interamericana”, “la Comisión” o “la CIDH”) recibió una solicitud de medidas cautelares interpuesta por la señora Joana D’Arc Mendes (“la propuesta beneficiaria”) y por la señora Mariana Tavares Ferreira (“la solicitante”), instando a la CIDH que requiera a la República Federativa de Brasil (“Brasil” o “el Estado”) la adopción de las medidas necesarias para proteger sus derechos a la vida e integridad personal. Según la solicitud, la propuesta beneficiaria se encontraría en una situación de riesgo tras recibir una serie de amenazas y hostigamientos presuntamente relacionados con su labor como defensora de derechos humanos y la búsqueda por justicia en el caso de su hijo, presuntamente asesinado por policiales, así como por las denuncias presentadas en contra de los grupos de milicia.

2. La Comisión solicitó información al Estado, conforme al artículo 25 de su Reglamento el 20 de noviembre de 2018. El Estado aportó respuesta el 30 de noviembre de 2018.

3. Tras analizar las alegaciones de hecho y de derecho presentadas por las partes, la Comisión considera que la información presentada demuestra *prima facie* que la señora Joana D’Arc Mendes se encuentra en una situación de gravedad y urgencia, puesto que sus derechos a la vida e integridad personal están en grave riesgo. En consecuencia, de acuerdo con el Artículo 25 del Reglamento de la CIDH, la Comisión solicita a Brasil que: a) adopte las medidas necesarias para proteger los derechos a la vida e integridad personal de la señora Joana D’Arc Mendes; b) concierte las medidas a adoptarse con la beneficiaria y su representante; y c) informe sobre las acciones implementadas tendientes a investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de la presente medida cautelar y así evitar su repetición.

II. RESUMEN DE HECHOS Y ARGUMENTOS

1. Información alegada por la solicitante

4. La propuesta beneficiaria habría sido testigo del asesinato de su hijo, Flávio Mendes Pontes, de 16 años, en 2004, presuntamente por policiales militares. La solicitante alega que había tres policiales involucrados. De ellos, indica que uno continuaría en activo como policía, el segundo estaría preso condenado por participar de la “Chacina da Baixada”, y el tercero, el policía F.G.L., habría sido condenado, pero estaría prófugo.

5. En el marco de su búsqueda por justicia, la propuesta beneficiaria habría denunciado otros actos de violencia en Itaguaí, Rio de Janeiro, donde vive, incluyendo denuncias en contra de las milicias. La propuesta beneficiaria también sería reconocida por haber participado en un documental lanzado en el año de 2018, denominado “Nossos Mortos Tem Voz”, donde habría denunciado el asesinato de su hijo.

6. Tras el asesinato de su hijo, la propuesta beneficiaria, junto con su otro hijo D., habría tenido protección del Estado, en el “Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas” (PROVITA)

¹ De conformidad con el artículo 17.2.a del Reglamento de la CIDH, la Comisionada Flávia Piovesan, de nacionalidad brasileña, no participó en el debate ni en la deliberación del presente asunto.

por tres años, hasta que fue retirada, presuntamente en contra de su voluntad. La solicitante señaló que después de ser retirada del PROVITA, la propuesta beneficiaria sufrió estigmas por parte de sus vecinos y familiares quienes tenían miedo de que su sola presencia pudiera ponerlos en riesgo. Igualmente, afirmó que el hijo de la señora Joana D'Arc Mendes, D., ya no viviría con ella por miedo de que le ocurriera lo mismo que le pasó a su hermano. La solicitante afirmó que la propuesta beneficiaria no pudo volver a su casa, porque su exsuegro no le dejó afirmando que “no quiero ver otro nieto asesinado”.

7. De acuerdo con la solicitante, la propuesta beneficiaria habría afrontado, en tiempos recientes, diversos eventos de riesgo. En particular, informó que, cerca de cinco meses atrás, milicianos habrían disparado en la ventana por donde vendía “açai” (especie de helado de fruta). Asimismo, después de denunciar en el Centro de Derechos Humanos ejecuciones realizadas por la milicia, su casa habría sido “invadida”. Tales invasores habrían dejado una especie de ramo de flores en forma de cruz como “recado” a ella cerca de tres meses atrás. La propuesta beneficiaria indicó que entiende que tales personas continuarían entrando en su casa en vista de que ha encontrado objetos que han sido cambiados de lugar o porque habría escuchado pasos en el techo.

8. Igualmente, la solicitante informó que la propuesta beneficiaria fue testigo de la ejecución de tres jóvenes por un “grupo de exterminio” que actúa en su región. En esa oportunidad, ella habría sido amenazada con un fusil apuntado en su dirección, indicándole: “[s]alga de acá, si no vas a llevar un balazo”. En otra ocasión, cuando la propuesta beneficiaria se habría encontrado con integrantes del “grupo de exterminio” por la calle, tales personas le habrían indicado: “[u]sted es muy atrevida, ya le he dicho que usted no debe pasar por aquí! Después muere y no sabe por qué”.

9. Según la solicitud, el 8 de noviembre de 2018, al volver de un debate sobre el documental en el que habría participado la propuesta beneficiaria (supra párr. 5), presuntamente se encontró con el ex policía prófugo presuntamente condenado por el asesinato de su hijo, F.G.L., y otra persona que le acompañaba en un vagón del metro. El ex policía y la otra persona se habrían posicionado en frente de ella mirándola fijamente, mientras que ella intentaba llamar la atención de otro defensor de derechos humanos que estaba en el mismo vagón, pues ambos volvían del debate. La propuesta beneficiaria habría tenido dificultad de llamar a su compañero porque el acompañante de F.G.L. presuntamente observaba “todo lo que ella hacía con su teléfono”. La solicitante alegó que la señora Joana D'Arc Mendes logró avisar a su colega de lo que estaba pasando quien se aproximó a ella. En ese momento, el señor F.G.L. y la otra persona habrían bajado del metro. Ante tal experiencia la propuesta beneficiaria se habría sentido amenazada y con miedo. La solicitante también informó que la propuesta beneficiaria y otras madres que se habrían reunido con la CIDH en la visita *in loco* el 09 de noviembre de 2018, habrían sido intimidadas por policiales al salir de la reunión (no se aportaron mayores detalles).

10. En lo que se refiere a medidas de protección, la solicitante afirmó que la propuesta beneficiaria habría solicitado volver al programa de protección a testigos (PROVITA). Asimismo, habría denunciado su situación a la Defensoría Pública, al Centro de Direitos Humanos de Nova Iguaçu, al Secretario de Estado de Direitos Humanos e de Políticas para Mulheres e Idosos.

11. La solicitante afirmó que la propuesta beneficiaria desarrolló varias enfermedades como hipertensión, problemas cardiacos, alopecia, depresión, y tendría dificultad de acceder a medicamentos. Tales enfermedades no le permitirían trabajar. Además, su actividad informal, de venta de “açai”, habría terminado, pues presuntamente las personas vinculadas con la milicia le cobrarían una tasa para permitirle trabajar. En tal situación, la propuesta beneficiaria no tendría posibilidad de salir de la región donde vive.

2. Respuesta del Estado

12. El Estado informó que la propuesta beneficiaria se encontró bajo la protección del programa “PROVITA” desde junio de 2005 hasta enero de 2008 en vista de su calidad como testigo en el proceso criminal relativo al asesinato de su hijo. Su desvinculación al Programa se habría dado “[...] por no existir elementos que sustenten la hipótesis de riesgo relacionado con el testigo presentado en el proceso [...] del asesinato.”

13. El Estado aportó información sobre el proceso criminal a que hace referencia, afirmando que cuenta con decisión final “con absolución de los acusados”. La sentencia aportada se refiere a la absolución del policía acusado J.A.M.F. Con relación al policía F.G.L., la sentencia indica que se habría separado su proceso, posponiendo juzgamiento. El Estado no aportó información adicional sobre el resultado del proceso en contra de F.G.L., ni sobre su situación actual.

14. Según el Estado, la Secretaría del Estado de Derechos Humanos y Políticas para Mujeres y Personas Mayores vendrían brindando atención a la propuesta beneficiaria. El Estado informó que el 21 de junio de 2017, la Asesoría de Derechos Humanos y Minorías (ADHM) del Ministerio Público del Estado del Rio de Janeiro evaluó la posibilidad de reinserción de la propuesta beneficiaria al PROVITA. De hecho, el 31 de junio de 2017 asesores de la Secretaría habrían acompañado a la señora Joana D’Arc al Centro Integrado de Asistencia a la Salud de la Mujer para acompañamiento psicológico. Igualmente, el Estado informó, sin detallar, que la ADHM trasladó el caso a la Cámara de cuidados y valorización de la víctima del Centro de Mediación, Métodos Autocompositivos y Sistema Restaurativo para evaluar la posibilidad de inserción de la propuesta beneficiaria en proyectos existentes en la red de asistencia pública. El Estado agregó que contactó a la Defensoría Pública del Rio de Janeiro para buscar especial atención en el proceso de indemnización de la propuesta beneficiaria.

15. En cuanto a evaluación de la posibilidad de reinserción de la propuesta beneficiaria al PROVITA, el Estado informó que tal estudio concluyó que “[...] la situación de vulnerabilidad y riesgo social por lo cual pasa la señora Joana D’Arc escaparía al ámbito del Programa PROVITA, que actúa en la protección de personas que viven en situación de grave amenaza, debido al hecho de hubieran colaborado con investigaciones o procesos criminales.” En suma, según la información aportada, la propuesta beneficiaria no cumpliría los requisitos de la Ley no 9.807/99 que define el funcionamiento del PROVITA.

16. Finalmente, el Estado informó que la Secretaria del Estado de Derechos Humanos y Políticas para Mujeres y Personas Mayores del Estado del Rio de Janeiro, está abierta para continuar diálogo con la propuesta beneficiaria y contestar posibles dudas, incluyendo sobre otros programas de protección, sus funcionalidades y asistirle en los trámites de inclusión, si ella desear.

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

17. El mecanismo de medidas cautelares es parte de la función de la Comisión de supervisar el cumplimiento con las obligaciones de derechos humanos establecidas en el artículo 106 de la Carta de la Organización de Estados Americanos. Estas funciones generales de supervisión están establecidas en el artículo 41 (b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, recogido también en el artículo 18 (b) del Estatuto de la CIDH. El mecanismo de medidas cautelares está descrito en el artículo 25 del Reglamento de la Comisión. De conformidad con ese artículo, la Comisión otorga medidas cautelares en situaciones que son graves y urgentes, y en cuales tales medidas son necesarias para prevenir un daño irreparable a las personas.

18. La Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte Interamericana” o “Corte IDH”) han establecido de manera reiterada que las medidas cautelares y provisionales tienen un doble carácter, uno cautelar y otro tutelar. Respecto del carácter tutelar, las medidas buscan evitar un daño irreparable y preservar el ejercicio de los derechos humanos. Con respecto al carácter cautelar, las medidas cautelares tienen como propósito preservar una situación

jurídica mientras está siendo considerada por la CIDH. El carácter cautelar tiene por objeto y fin preservar los derechos en posible riesgo hasta tanto se resuelva la petición que se encuentra bajo conocimiento en el Sistema Interamericano. Su objeto y fin son los de asegurar la integridad y la efectividad de la decisión de fondo y, de esta manera, evitar que se lesionen los derechos alegados, situación que podría hacer inocua o desvirtuar el efecto útil (*effet utile*) de la decisión final. En tal sentido, las medidas cautelares o provisionales permiten así que el Estado en cuestión pueda cumplir la decisión final y, de ser necesario, cumplir con las reparaciones ordenadas. Para los efectos de tomar una decisión, y de acuerdo con el artículo 25.2 de su Reglamento, la Comisión considera que:

- a. La “gravedad de la situación” implica el serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido o sobre el efecto eventual de una decisión pendiente en un caso o petición ante los órganos del Sistema Interamericano;
- b. La “urgencia de la situación” se determina por medio de la información aportada, indicando el riesgo o la amenaza que puedan ser inminentes y materializarse, requiriendo de esa manera una acción preventiva o tutelar; y
- c. El “daño irreparable” consiste en la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización.

19. En el análisis de los mencionados requisitos, la Comisión reitera que los hechos que motivan una solicitud de medidas cautelares no requieren estar plenamente comprobados. La información proporcionada, a efectos de identificar una situación de gravedad y urgencia, debe ser apreciada desde una perspectiva *prima facie*².

20. Respecto al requisito de gravedad, la Comisión observa que, según lo alegado, en la región de Itaguaí, Rio de Janeiro, donde vive la propuesta beneficiaria, habría una fuerte presencia de “milicias” y otros grupos armados ilegales. En dicho marco, la propuesta beneficiaria, habría enfrentado años atrás el asesinato de su hijo, tras el cual habría impulsado una serie de acciones e interpuesto denuncias en relación otros casos. En tal momento, el Estado habría reconocido la situación de riesgo de la propuesta beneficiaria, incorporándole al programa PROVITA, para víctimas y testigos, entre 2005 y 2008.

21. Según lo informado, desde al menos hace cinco meses, la situación de riesgo de la propuesta beneficiaria habría aumentado mediante presuntas extorsiones por parte de miembros de una alegada milicia, presuntas invasiones a su casa, así como una amenaza de muerte relacionada con presuntamente haber presenciado una ejecución de jóvenes por un “grupo de exterminio”. Además, la propuesta beneficiaria habría encontrado de manera reciente hallazgos tales como disparos en la ventana de su casa y un ramo de flores en forma de cruz en su casa. Lo anterior, sumado al presunto encuentro intimidante que la propuesta beneficiaria habría tenido recientemente con uno de los ex policías que ella considera relacionado con el asesinato de su hijo.

22. Ante tales indicios de riesgo, la Comisión toma nota que el Estado informó entre otras acciones, que se habría evaluado la posibilidad de reinserción de ella en el Programa PROVITA. La Comisión no cuenta con información sobre la fecha precisa en que se habría obtenido el resultado de dicha evaluación, sin embargo, teniendo en cuenta que la misma fue solicitada en julio de 2017, entiende que dataría de tiempo atrás, de tal forma que en principio no representaría la situación de riesgo actual. Por otra parte, en lo que se refiere a la idoneidad del programa, la Comisión entiende que la incorporación al mismo estaría relacionada con la participación de una persona en un proceso penal y su calidad de víctima y/o testigo asociada a las fuentes del riesgo. Al respecto, la Comisión

² Al respecto, por ejemplo, refiriéndose a las medidas provisionales, la Corte Interamericana ha considerado que tal estándar requiere un mínimo de detalle e información que permitan apreciar *prima facie* la situación de riesgo y urgencia. Corte IDH, *Asunto de los niños y adolescentes privados de libertad en el “Complexo do Tatuapé” de la Fundação CASA*. Solicitud de ampliación de medidas provisionales. Medidas Provisionales respecto de Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de julio de 2006. Considerando 23. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/febem_se_03.pdf

considera pertinente señalar lo indicado con anterioridad, en cuanto que tales programas tienen por punto de “partida para la implementación de una medida de protección, [...] la presunción de un peligro para la integridad o la vida como consecuencia de su participación en una causa penal”³. Sin embargo, el riesgo para personas, entre ellas, defensoras de derechos humanos, puede provenir de diversas fuentes que no necesariamente estén ligadas a las mencionadas calidades. En vista de lo anterior, la Comisión recuerda que “[...] cualquiera de las autoridades que tome conocimiento de una situación de riesgo en relación con una persona defensora⁴ debe identificar y valorar si la persona objeto de amenazas y hostigamientos requiere de medidas de protección.”⁵

23. Con base en la información aportada por el expediente, más allá de que conocer que la situación de la propuesta beneficiaria no se ajustaría a los supuestos para su vinculación al PROVITA, la Comisión no cuenta con información que indique la situación de riesgo de la propuesta beneficiaria hubiera sido analizada de manera integral, teniendo en cuenta aspectos relacionados con su situación de riesgo, como resultado de sus actividades de defensa de los derechos humanos, o bien, entre otros aspectos, el contexto de la zona, la presunta presencia que tuvo respecto de la comisión de determinados delitos, así como los serios indicios de riesgo informados de manera reciente. Asimismo, la Comisión valora las diligencias y gestiones realizadas en diversas entidades para buscar incluir a la propuesta beneficiaria en programas de asistencia, incluyendo atención de salud psicológica y apoyo en un proceso dirigido a recibir una indemnización. Sin embargo, al momento del presente análisis no se cuenta con información que desvirtúe los elementos de riesgo informados, o bien, que indique que la situación de riesgo alegada habría sido mitigada. La Comisión en tales circunstancias constata que la propuesta beneficiaria, al día de la fecha, no contaría con medidas de protección.

24. La Comisión considera que desde el estándar *prima facie* aplicable al mecanismo de medidas cautelares, se encuentra suficientemente acreditada la existencia de una situación de grave riesgo con respecto a los derechos a la vida e integridad personal de la señora Joana D’Arc Mendes.

25. En cuanto al requisito de urgencia, la Comisión considera que se encuentra cumplido, en vista de la continuidad, proximidad y actualidad de las amenazas alegadas, las cuales sugieren que la señora Joana D’Arc Mendes podría verse expuesta a posibles agresiones en su contra en cualquier momento, máxime teniendo en cuenta que en la actualidad seguiría desempeñando sus labores de denuncia de violaciones a derechos humanos.

26. En lo que respecta al requisito de irreparabilidad, la Comisión considera que se encuentra cumplido, ya que la posible afectación a los derechos a la vida e integridad personal constituyen la máxima situación de irreparabilidad.

IV. BENEFICIARIA

27. La Comisión declara que la beneficiaria de la presente medida cautelar es la señora Joana D’Arc Mendes.

V. DECISIÓN

28. En vista de los antecedentes señalados, la CIDH considera que el presente asunto reúne *prima facie* los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad contenidos en el artículo 25 de su Reglamento. En consecuencia, la Comisión solicita a Brasil que:

³ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de Defensores y Defensoras en las Américas*, 31 de diciembre de 2011, párr. 500.

⁴ Según la jurisprudencia de la CIDH, la “[...] identificación de la calidad de una persona como defensora de derechos humanos se debe determinar de acuerdo con las acciones realizadas por la misma y no en función de otros aspectos.” Vea CIDH, Joaquín Mejía Rivera y familia respecto de Honduras, Resolución 4/2018, Medida Cautelar No. 1018-17, 28 de enero de 2018, para 33. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2018/4-18MC1018-17-HO.pdf>.

⁵ CIDH, Joaquín Mejía Rivera y familia respecto de Honduras, Resolución 4/2018, Medida Cautelar 1018-17, 28 de enero de 2018, para 33. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2018/4-18MC1018-17-HO.pdf>.

- a) adopte las medidas necesarias para proteger los derechos a la vida e integridad personal de la señora Joana D'Arc Mendes;
- b) concierte las medidas a adoptarse con la beneficiaria y su representante; y
- c) informe sobre las acciones implementadas tendentes a investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de la presente medida cautelar y así evitar su repetición.

29. La Comisión solicita al Gobierno de Su Excelencia que tenga a bien informar a la Comisión, dentro del plazo de 15 días contados a partir de la fecha de la presente comunicación, sobre la adopción de las medidas cautelares acordadas y actualizar dicha información en forma periódica.

30. La Comisión resalta que, de conformidad con el artículo 25(8) del Reglamento de la Comisión, el otorgamiento de medidas cautelares y su adopción por el Estado no constituyen prejuzgamiento sobre la posible violación de los derechos protegidos en la Convención Americana y otros instrumentos aplicables.

31. La Comisión instruye a su Secretaría Ejecutiva que notifique la presente Resolución al Estado de Brasil y a la solicitante.

32. Aprobado el 07 de diciembre de 2018 por: Margarete May Macaulay; Presidenta; Esmeralda Arosemena de Troitiño; Primera Vicepresidenta; Francisco José Eguiguren Praeli; Joel Hernández García; Antonia Urrejola Noguera.

María Claudia Pulido
Secretaria Ejecutiva Adjunta