

SECCIÓN TERCERA

ESTUDIOS TRANSVERSALES

PARTE 1

Impacto del SIDH

Implementación de las decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: propuestas y perspectivas

*Flávia Piovesan**

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es analizar las propuestas y desafíos para el cumplimiento de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), particularmente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, Comisión Interamericana), teniendo como caso de estudio la experiencia brasileña.

* Doctora y profesora en Derecho Constitucional y Derechos Humanos en la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (PUC-SP); profesora de programas de posgrado en la PUC-SP y PUC-PR; *Visiting Fellow* del Programa de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de Harvard (1995 y 2000); investigadora visitante del Centro de Estudios Brasileños de la Universidad de Oxford (2005); investigadora visitante del Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público (MPIL), Heidelberg, Alemania (2007, 2008, 2015, 2016 y 2017); becaria de la Fundación Humboldt Georg Forster Research en el MPIL (2009-2014); fue miembro del Equipo de Tareas de Alto Nivel de la ONU para la Implementación del Derecho al Desarrollo; miembro del Grupo de Trabajo OAS para supervisar el Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales; elegida como comisionada de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018 a 2021). Este texto tiene como base una disertación sobre “Cumplimiento de las Decisiones del Sistema Interamericano”, discutida en el “IV Seminario internacional sobre el cumplimiento de las decisiones del sistema interamericano de derechos humanos: perspectivas comparadas y dialógicas”, en el MPIL, Heidelberg, Alemania, el 13 de julio de 2017.

Bajo una visión retrospectiva, se examina el legado de la Comisión Interamericana en el mandato de promover y proteger los derechos humanos en la región. Se considera el modo mediante el cual la CIDH puede contribuir a fortalecer la protección de los derechos humanos, desde la experiencia brasileña, a través de la tutela de derechos de las víctimas, inclusive, llegando a propiciar cambios normativos en las políticas públicas.

Bajo una visión prospectiva, se evalúa la agenda de desafíos centrales para el futuro de la Comisión Interamericana, esto es, para repensar, replantear y reinventar su rol como actor que contribuye al mejoramiento de los derechos humanos, la democracia, el Estado de derecho y la cultura de paz en la región, mediante una actuación articulada, integrada y coordinada para lograr un mayor equilibrio entre los deberes de promoción, protección y monitoreo de los derechos humanos.

En este contexto, se hace hincapié en el desafío de la implementación de las decisiones de la Comisión, así como en las propuestas para mejorar el grado de su cumplimiento. El futuro de la protección internacional de los derechos humanos está cada vez más condicionado a mecanismos que permitan la plena aplicación de las decisiones internacionales.

2. LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS BAJO LA VISIÓN RETROSPECTIVA: IMPORTANCIA DE SU LEGADO A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA BRASILEÑA

Corresponde a la Comisión Interamericana proteger y promover los derechos humanos en la región. De conformidad con el artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), la Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y, en el ejercicio de su mandato, tiene las siguientes funciones y atribuciones:

- a) estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América;
- b) formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos hu-

Implementación de las decisiones de la CIDH: propuestas y perspectivas

- manos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos;
- c) preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones;
 - d) solicitar a los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos;
 - e) atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), le formulen los Estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que estos le soliciten;
 - f) actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de la Convención, y
 - g) rendir un informe anual a la Asamblea General de la OEA.

Promover, monitorear y proteger los derechos humanos en la región constituyen la mayor vocación de la Comisión Interamericana, al conjugar las funciones consistentes en:

- conciliar (p. ej., buscar el alcance de soluciones amistosas entre Estados y víctimas, cuando se trata de la violación de derechos);
- asesorar (p. ej., recomendar a los Estados la adopción de medidas para promover derechos humanos);
- criticar (p. ej., al informar sobre la situación de los derechos humanos en un Estado miembro de la OEA, luego de tener conocimiento de los argumentos del Estado, cuando persistan esas violaciones);
- promover (p. ej., al elaborar estudios sobre temas de derechos humanos, a fin de promover su respeto);
- proteger (p. ej., al actuar en casos de extrema gravedad y urgencia, a fin de evitar daños irreparables a las personas), y
- prevenir (p. ej., al estimular una cultura de derechos humanos en la región, mediante cooperación técnica, con programas de capacitación a los más diversos actores so-

ciales, fortalecimiento de instituciones y políticas públicas con enfoque en los derechos humanos, considerada la diversidad regional).

La Comisión Interamericana ha desempeñado un papel destacado en la difusión de parámetros de protección regionales relacionados con la tutela de la dignidad humana (el denominado *corpus iuris interamericano*), que simbolizan un piso mínimo de protección y no un techo máximo. Tales parámetros de protección han propiciado la compensación de los déficits nacionales, fomentando avances en marcos legislativos y políticas públicas en materia de derechos humanos, así como la prevención de retrocesos y retrocesos en el régimen de protección de derechos.

En la experiencia brasileña, como se demostrará, los casos sometidos a la Comisión Interamericana han tenido un impacto relevante en términos de cambio en la legislación y las políticas públicas en materia de derechos humanos, posibilitando significativos avances internos.

2.1. Casos contra el Estado brasileño ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

En este tema se examinarán 140 casos contra el Estado brasileño que fueron admitidos por la Comisión Interamericana entre 1970 y 2016.¹ De ese total, hay casos que han sido examinados por la Comisión Interamericana y los respectivos informes publicados en su Informe Anual, y hay otros —la mayoría de ellos— que están pendientes ante la CIDH.

Cabe señalar que los casos pendientes son procesados por la Comisión en régimen confidencial lo que, para efectos de este estudio, imposibilita el acceso al desarrollo de cada uno de ellos. Por este motivo, el análisis de los casos pendientes se reducirá a

¹ Algunas peticiones referentes a estos casos fueron gentilmente cedidas por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), Human Rights Watch/Américas, Comisión Teotônio Vilela, Núcleo de Estudios de la Violencia de la Universidad de São Paulo y el Centro Santo Días de Derechos Humanos de la Arquidiócesis de São Paulo.

Implementación de las decisiones de la CIDH: propuestas y perspectivas

una breve sinopsis de los hechos contenidos en cada comunicación, teniendo en cuenta el derecho violado y los actores sociales involucrados en la práctica de la abogacía del derecho internacional de los derechos humanos.

Con relación a los casos concluidos, si no se alcanza una solución amistosa, la Comisión puede publicar el informe que contendrá un breve relato de los hechos, conclusiones y recomendaciones.

A la luz de los 140 casos estudiados, se decidió crear una tipología de análisis, orientada por la naturaleza del derecho violado. En este sentido, encontramos 10 categorías, que corresponden a casos de:

1. detención arbitraria, tortura y asesinato cometidos durante el régimen autoritario militar;
2. violación de los derechos de los pueblos indígenas;
3. violencia rural;
4. violencia policial y otras violaciones practicadas por agentes estatales;
5. violación de los derechos de niños y adolescentes;
6. violación de los derechos de las mujeres;
7. discriminación racial;
8. violencia contra defensores de los derechos humanos;
9. violación de derechos de otros grupos vulnerables, y
10. violación de los derechos sociales.

A continuación, un breve informe de los casos, lo cual permitirá el análisis de los límites y posibilidades del ejercicio del derecho internacional de los derechos humanos en Brasil.

2.1.1 Casos de detención arbitraria, tortura y asesinato cometidos durante el régimen autoritario militar

Del universo de casos examinados, 11 implican denuncias de detención arbitraria y tortura cometidas durante el régimen autoritario militar. Estas acciones fueron sometidas a la consideración

de la Comisión Interamericana en el periodo de 1970 a 1974,² con excepción de los casos de la “*Guerrilla del Araguaia*” (caso 1552) y de *Vladimir Herzog y otros* (caso 12.879), que fueron remitidos a la CIDH en 1997 y en 2009, respectivamente.

Considerando que en esa época Brasil no era signatario de la Convención Americana, todas estas acciones se fundamentan en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. En particular, se llevó a conocimiento de la Comisión la violación, por parte del Estado brasileño, del derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona; del derecho de protección contra la detención arbitraria, y del derecho a proceso regular, enunciados en los artículos I, XXV y XXVI de la Declaración Americana, respectivamente.

La práctica de la detención arbitraria y la tortura fue denunciada mediante peticiones presentadas por un individuo o grupos de individuos, y no existe ningún caso en el cual la petición fuera presentada por una organización no gubernamental (ONG).

De estos nueve casos podemos ver que las víctimas de las violaciones eran líderes de la Iglesia católica, dirigentes de los trabajadores, estudiantes, profesores universitarios, abogados, economistas y otros profesionales³ que, de alguna manera, mostraron una reacción y resistencia al régimen represivo en Brasil que duró desde 1964 hasta 1985.

Merece destacarse el caso 1684, sobre el cual fueron enviadas tres comunicaciones a la Comisión en 1970, denunciando

² En este sentido véase CIDH. Caso 1684, Inter-Am. C.H.R. 104, OEA/ser.L/V/II.28, doc. 14 (1972); Caso 1769, Inter-Am. C.H.R. 89, OEA/ser.P/AG, doc. 632 (1976); Caso 1788, Inter-Am. C.H.R. 93, OEA/ser.P/AG, doc. 632 (1976); Caso 1789, Inter-Am. C.H.R. 94, OEA/ser.P/AG, doc. 632 (1976); Caso 1835, Inter-Am. C.H.R. 95, OEA/ser.P/AG, doc. 632 (1976); Caso 1841, Inter-Am. C.H.R. 97, OEA/ser.P/AG, doc. 632 (1976); Caso 1844, Inter-Am. C.H.R. 97, OEA/ser.P/AG, doc. 632 (1976); Caso 1846, Inter-Am. C.H.R. 99, OEA/ser.P/AG, doc. 632 (1976); Caso 1897, Inter-Am. C.H.R. 100, OEA/ser.P/AG, doc. 632 (1976).

³ Como afirman Henry Steiner y David Trubek: “Las principales categorías de presos políticos sometidos a tortura incluyen a estudiantes, intelectuales y representantes de la Iglesia católica”. Steiner, Henry J. y Trubek, David M., *Brazil: all power to the generals*, Nueva York, Foreign Affairs, 1971, p. 473.

Implementación de las decisiones de la CIDH: propuestas y perspectivas

la práctica de la detención ilegal y de la tortura en 1969 y 1970. La primera comunicación, de 25 de junio de 1970 denunció el asesinato de un sacerdote en Recife. La segunda, en la misma fecha, denunció la detención arbitraria y tortura de siete personas en Belo Horizonte. La tercera comunicación, de 24 de julio de 1970, alegó la existencia de al menos 12 000 presos políticos en el país.⁴ Las comunicaciones pedían a la Comisión una investigación cautelosa de los hechos denunciados, que apuntaban a la práctica autoritaria del régimen represivo militar. Por mayoría de votos, la Comisión Interamericana aprobó una resolución afirmando: “La evidencia reunida en estos casos conduce a la firme presunción de que en Brasil hay casos graves de tortura, abusos y trato cruel a personas de ambos sexos, que fueron privadas de su libertad”.⁵

La Comisión Interamericana recomendó al Gobierno de Brasil que procediera a una investigación seria de los hechos denunciados, a fin de que en su siguiente periodo de sesiones pudiera evaluar si los actos de tortura y malos tratos se cometieron efectivamente contra las personas detenidas y si fueron cometidos por autoridades militares o de policía, cuyos nombres figuran en las mencionadas comunicaciones. La Comisión también solicitó al Estado brasileño información sobre los resultados de la investigación y el castigo, en los términos de la ley, de las personas comprobadamente responsables de las supuestas violaciones de derechos humanos.

En su respuesta, el Gobierno de Brasil se limitó a considerar que las bases de la presunción de la violación de los derechos

⁴ Sobre las tres comunicaciones que integran el caso 1684 véase, CIDH, *Ten Years of Activities, 1971-1981*, Washington, D.C., OEA, 1982, pp. 104-112.

⁵ Resolución OEA/Ser.L/V/II.28, doc. 14, Mayo 3, 1972, citada en CIDH, *Ten Years of Activities: 1971-1981, op. cit.*, p. 121. Sobre el tema, David Weissbrodt subraya: “El informe de Amnistía Internacional de 1972, sobre las denuncias de tortura en Brasil, contiene una lista de más de mil víctimas de tortura y demuestra un cuadro persistente de violaciones de derechos humanos en Brasil (Amnistía Internacional, Informe sobre las alegaciones de la tortura en Brasil, 1972)”. Weissbrodt, David, “La participación de las organizaciones no gubernamentales internacionales a la protección de los derechos humanos”, en Meron, Theodor (ed.), *Human rights in international law: legal and policy issues*, Oxford, Oxford University Press, 1986, p. 415.

humanos en el país eran insuficientes, frágiles y carentes de coherencia. Agregó que la Comisión, de acuerdo con el artículo 50 de la Convención, debería actuar con discreción en el procedimiento de recopilación de información necesaria para el examen de la denuncia presentada, y que la posibilidad de realizar la observación *in situ* de las denuncias por parte de la Comisión debe considerarse una medida excepcional, ya que es más costosa y depende del consentimiento del Gobierno.⁶

Sobre la base de esta respuesta, la Comisión Interamericana decidió publicar en su informe anual recomendaciones dirigidas al Gobierno brasileño, reiterando que “las pruebas recogidas en el caso 1684 llevan a la fuerte presunción de que en Brasil hay casos graves de tortura, abuso y trato cruel de personas de ambos sexos, que fueron privados de su libertad”. Además, añadió que el Gobierno del Brasil se había negado a adoptar las medidas recomendadas por la Comisión para esclarecer si se cometieron actos de tortura y malos tratos contra las personas detenidas y si dichos actos fueron practicados por autoridades militares o policiales que, si son responsables de la violación de los derechos humanos, deberían ser castigados por el Estado brasileño. La resolución fue aprobada durante la 31ª sesión de la Comisión Interamericana y se comunicó a Brasil el 8 de enero de 1974.⁷

Además de este caso, otros ocho fueron presentados a la Comisión Interamericana entre 1973 y 1974.⁸ Todos ellos denunciaban la práctica de la detención arbitraria y tortura cometidas por el régimen militar represivo, siendo los más contundentes: el

⁶ Al respecto, el Estado brasileño afirmó que: “el art. 50 de la Convención Americana exige a la Comisión a actuar discretamente en la forma de recolección de la información necesaria para el examen de las denuncias presentadas ante ella. En este sentido, la medida contenida en el artículo 50, observación sobre el terreno [...] puede considerarse excepcional, ya que no se utiliza con tanta frecuencia como otros métodos, ya que es más costoso y requiere el consentimiento del gobierno interesado”. CIDH, *Ten Years of Activities: 1971-1981*, op. cit., p. 127.

⁷ *Ibidem*, p. 117.

⁸ Sobre los casos 1769, 1788, 1789, 1835, 1841, 1844, 1846 y 1897, consultar, CIDH, *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights for the year 1975*, Washington, D.C., 1975, pp. 89-100.

Implementación de las decisiones de la CIDH: propuestas y perspectivas

caso 1788 —que denunció el asesinato de 104 personas en 1973 por parte de los aparatos del régimen autoritario— y el caso 1835 —que denunció la detención arbitraria de 53 personas por la policía, en 1974—. ⁹ Sin embargo, aunque la Comisión Interamericana reconoció los ocho casos, optó por no publicar sus conclusiones y recomendaciones en su informe anual, desconociéndose los motivos de esta opción.

Cabe agregar que en 1997 se presentó a la Comisión Interamericana el caso de la “*Guerrilla del Araguaia*”, referente a la desaparición de más de 20 integrantes de la aludida guerrilla en la década de 1970, durante las operaciones militares en la región. Desde 1982, los familiares han estado tratando infructuosamente de obtener información acerca de la desaparición de las víctimas. El 26 de marzo de 2009, la Comisión remitió el caso a la Corte Interamericana, que condenó a Brasil como resultado de los hechos ocurridos, en sentencia dictada el 24 de noviembre 2010. ¹⁰

Además, en 2009, se presentó a la Comisión Interamericana el caso *Vladimir Herzog y otros* (caso 12.879), relativo a la detención arbitraria, tortura y muerte del periodista Vladimir Herzog, ocurrida en una dependencia del Ejército en octubre de 1975, y la continua impunidad en virtud de una ley de amnistía promulgada durante la dictadura militar brasileña. En noviembre de 2012, la Comisión Interamericana declaró la petición admisible en cuanto a la supuesta violación de los artículos I, IV, XVIII y XXV de la Declaración Americana; de los artículos 5.1, 8.1 y 25 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones generales consagradas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento; y los artículos 1, 6 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. Sin embargo, la CIDH consideró inadmisibles las peticiones en lo que se refiere al artículo XXVI de la Declaración Americana. ¹¹ El 22 de abril de 2016, el

⁹ Sobre los casos 1788 y 1835 véase CIDH, *Annual Report 1975*, *op. cit.*, pp. 93 y 95, respectivamente.

¹⁰ Corte IDH. *Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C, núm. 219.

¹¹ CIDH. Informe 80/12. Petición P-859-09. *Vladimir Herzog y otros*, de 8 de noviembre de 2012.

caso fue remitido a la Corte Interamericana,¹² y esta emitió sentencia el 15 de marzo de 2018.

2.1.2. Casos de violación de los derechos de los pueblos indígenas

En el ámbito internacional tuvo una gran repercusión el caso 7615, relativo a la violación de los derechos de los pueblos indígenas en Brasil,¹³ en particular de la comunidad Yanomami, en 1980.

Considerando el estudio de las acciones internacionales contra el Estado brasileño presentadas a la Comisión Interamericana, el caso 7615 se distingue de las demás porque es el primer caso presentado por ONG de ámbito internacional contra el Gobierno de Brasil.

En el caso 7615, entidades como el *Indian Law Resource Center*, *American Anthropological Association*, *Survival International*, *Anthropology Resource Center*, entre otras, denunciaron la violación de los derechos humanos de las poblaciones yanomamis ante la Comisión Interamericana, alegando que el Estado brasileño había violado de manera reiterada derechos humanos previstos en la Declaración Americana. En resumen, se afirmó que los derechos de esas poblaciones a la vida; a la libertad; a la seguridad e integridad de la persona; de igualdad ante la ley; a la preservación de la salud y al bienestar; a la educación; de reconocimiento de la personalidad jurídica y a la propiedad habían sido afectados por el Gobierno de Brasil. En ese sentido, el Estado brasileño estaba incumpliendo obligaciones internacionales asumidas, derivadas de la Declaración Americana en sus artículos I, II, XI, XII, XVII y XXIII, respectivamente¹⁴.

¹² Corte IDH. *Caso Herzog y otros vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de marzo de 2018. Serie C, núm. 353.

¹³ En cuanto a la violación de los derechos de las poblaciones indígenas en Brasil véase Amnistía Internacional, *Brazil: cases of killing and ill-treatment of indigenous people*, 1988, y Amnistía Internacional, *Brazil: we are the land — indigenous peoples' struggle for human rights*, 1992.

¹⁴ Sobre el caso 7615 véase CIDH, *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights, 1984-1985*, Washington, 1985, pp. 24-34.

Implementación de las decisiones de la CIDH: propuestas y perspectivas

Según los peticionarios, una población de 10 000 a 12 000 yanomamis vivía en Brasil, en los estados de Amazonas y de Roraima. Conforme a la Constitución vigente en la época, estaban garantizados el derecho al territorio de modo permanente e inalienable, así como el derecho al uso exclusivo de las riquezas minerales que allí existieran.

Sin embargo, añadían los peticionarios, en la década de 1960, el Gobierno de Brasil aprobó un plan para explotar la riqueza natural y el desarrollo de la región amazónica. En 1973 comenzó la construcción de la carretera BR-210, que, por alcanzar gran parte del territorio de los yanomamis, los obligó a abandonar su hábitat y buscar refugio en otras regiones. Según los peticionarios, durante la década de los setenta, para agravar la situación, fueron descubiertas reservas ricas en minerales en los territorios de los yanomamis, lo que atrajo a innumerables mineros y *garimpeiros* a aquella región.

En este contexto, se realizaron esfuerzos para delimitar las fronteras del territorio yanomami entre 1979 y 1984. En 1982, ante presiones internacionales, el Gobierno de Brasil estableció una prohibición en un área de Roraima y Amazonas para los pueblos yanomamis. En 1984, se emitió un decreto que prevé la definición del llamado “Parque de los indios Yanomami”, que correspondería a su territorio. Sin embargo, la propuesta no ha sido implementada.

Estos hechos, en opinión de los peticionarios, suponía una violación de los derechos fundamentales de los yanomamis. La devastación dejó secuelas físicas y psicológicas, enfermedades y muertes, con la desaparición de cientos de personas, lo que conducía a la extinción de esa comunidad.

La comunicación de los peticionarios, transmitida por la Comisión Interamericana al Gobierno brasileño con la solicitud de información, fue respondida por Brasil mediante las notas: n. 127, de 13 de mayo de 1981, n. 316, de 3 de noviembre de 1981, n. 101, de 14 de abril de 1982 y n. 38, de 3 de febrero de 1985. Las observaciones del Gobierno se centraron en la legislación brasileña sobre la situación jurídica de los indígenas en Brasil, sus derechos civiles y políticos y los proyectos del

Gobierno para extender la protección a los yanomanis y sus tierras.¹⁵

A la luz de estas consideraciones, la Comisión Interamericana resolvió declarar que: “Ha[bía] pruebas suficientes para concluir que, ante el fracaso del Gobierno de Brasil en adoptar medidas oportunas y efectivas concernientes a los indios Yanomamis, se caracteriza la violación de los siguientes derechos reconocidos por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad (art. I), el derecho de residencia y tránsito (art. VIII) y el derecho a la preservación de la salud y el bienestar (art. XI)”.¹⁶

La Comisión también decidió recomendar al Gobierno brasileño que:

- a) adoptara las medidas necesarias para proteger la vida y la salud de los yanomami;
- b) procediera a la demarcación del “Parque Yanomami”;
- c) llevara a cabo programas de educación, protección médica e integración social de los yanomami, bajo la asesoría de personal con competencia científica, médica y antropológica, y
- d) informara a la Comisión sobre las medidas adoptadas para cumplir con las recomendaciones.

Además del caso 7615, se sometió a la Comisión Interamericana el caso 11.745, que denuncia la matanza de 16 indígenas yanomamis en junio de 1993 en Haximu, región fronteriza con Venezuela. Según la denuncia, debido a la negligencia y omisión del Gobierno brasileño, el territorio yanomami fue invadido por *garimpeiros*, lo que se tradujo en graves enfrentamientos, implicando una violación de los derechos humanos de ese pueblo indígena.

En 2004, el Consejo Indígena de Roraima (CIR) y la *Rainforest Foundation US* remitieron la petición 250-04, denunciando

¹⁵ Cançado Trindade, Antônio Augusto, *A proteção internacional dos direitos humanos*, São Paulo, Editora Saraiva, 1991, p. 581.

¹⁶ CIDH. Resolución 12/85. Caso 7615. Pueblo Yanomami, de 5 de marzo de 1985. Asimismo, CIDH. *Annual Report 1984-1985, op. cit.*, pp. 33 y 34.

Implementación de las decisiones de la CIDH: propuestas y perspectivas

violaciones de los derechos de los pueblos indígenas Ingaricó, Macuxi, Patamona, Taurepang y Wapichana de Raposa Serra do Sol y sus miembros, debido a “una demora que data de 1977 a 2009 para hacer efectiva la consumación de la delimitación, demarcación y titulación del territorio indígena de Raposa Serra do Sol, así como los frecuentes incidentes de violencia y grave degradación ambiental que habrían afectado a la vida e integridad personal de las presuntas víctimas”, en este caso, los pueblos indígenas de Raposa Serra do Sol. Tales incidentes violentos y la degradación del medioambiente habrían sido causados por la continua presencia de personas no indígenas dentro del territorio indígena, que también habían restringido el derecho de circulación y residencia, la libertad de religión y el derecho a ejercer su cultura. Según los peticionarios, se produjo un retraso injustificado en resolver el proceso administrativo de demarcación del territorio indígena y no existían disposiciones en la legislación brasileña que garantizaran el debido proceso legal, la protección de los derechos territoriales indígenas y la igualdad ante la ley de estos pueblos. En su informe, la CIDH concluyó la admisibilidad de la petición, sin examinar el mérito de la cuestión, con respecto a las supuestas violaciones a los artículos I, II, III, VIII, IX, XVIII y XXIII de la Declaración Americana, así como a los artículos 4, 5, 8, 12, 21, 22, 24 y 25 de la Convención Americana en conexión con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento internacional.¹⁷

El caso 4355-02 fue presentado a la Comisión Interamericana en 2002 por el Movimiento Nacional de Derechos Humanos / Regional Nordeste, el Gabinete de Asesoría Jurídica a las Organizaciones Populares (GAJOP) y el Consejo Indigenista Misionero (CIMI). En la petición se denuncia la denegación del derecho a la propiedad del pueblo indígena Xucuru, debido a los retrasos en el proceso de delimitación, demarcación y titulación del territorio ancestral indígena y la ineficacia de la protección judicial destinada a garantizar su derecho a la propiedad. En su informe, la Comisión Interamericana declaró el caso admisible en relación con los artículos 8, 21 y 25 de la Convención Americana, en conexión con las obligaciones generales consagradas en los artículos 1.1 y

¹⁷ CIDH. Informe 125/10. Petición 250-04. Admisibilidad. Pueblos Indígenas de Raposa Serra do Sol, de 23 de octubre de 2010.

2 de la Convención; así como con los artículos XVIII y XXIII de la Declaración Americana.¹⁸ El 16 de marzo de 2016, el caso fue remitido a la Corte Interamericana, quien emitió sentencia el 5 de febrero de 2018.¹⁹

2.1.3 Casos de violencia rural

Del universo de casos recopilados, se comprobó que 19 involucran situaciones de violencia rural.²⁰ Se trata de los casos 11.287, 11.289, 11.405, 11.495, 11.556, 11.820, 11.517, 12.066, 12.200, 12.310, 12.353, 12.478, 12.332, 1290-04, 1236-06, 1330-07, 4643-02, 462-01 y 4-04. La mayoría todavía se encuentra en trámite ante la Comisión Interamericana. Como los casos pendientes se procesan de forma confidencial, este estudio solo proporciona una breve reseña de aquellos que han sido admitidos por la Comisión.

Inicialmente, cabe señalar que los casos fueron remitidos a la Comisión Interamericana por ONG de ámbito internacional²¹ y

¹⁸ CIDH. Informe 98/09. Petición 4355-02. Pueblo Indígena Xucuru, de 29 de octubre de 2009.

¹⁹ Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2018. Serie C, núm. 346.

²⁰ Sobre la violencia rural en Brasil véase Amnesty International, *Brazil: authorized violence in rural areas*, Londres, 1988; Rone, Jemera, *The struggle for land in Brazil: rural violence continues*, Nueva York, Human Rights Watch, 1992; y Rone, Jemera, *Rural violence in Brazil*, Nueva York, Human Rights Watch, 1991.

²¹ Por regla general, las ONG de ámbito internacional se sitúan en los países desarrollados, como es el caso de Amnistía Internacional (Londres), *Human Rights Watch* (Nueva York), el Comité de Abogados para los Derechos Humanos (Nueva York), la Comisión Internacional de Juristas (Ginebra), la Liga Internacional para los Derechos Humanos (Nueva York), la Federación Internacional de los Derechos Humanos (París), Defensa Internacional de los Niños (Ginebra), el Grupo de Derechos Humanos (Washington). Son las denominadas *first world NGOs* (ONG del primer mundo). Para Henry Steiner: “el término ONG de ‘primer mundo’ indica tanto la base geográfica de la organización, como ciertas características que tipifican a la entidad, como su mandato, sus funciones y su orientación ideo-

Implementación de las decisiones de la CIDH: propuestas y perspectivas

nacional, entre ellas Human Rights Watch/Américas, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), Justicia Global, Comisión Pastoral de la Tierra y la Red Nacional de Abogados Populares. Como registra el informe anual de *Human Rights Watch* sobre las actividades de 1994, esta organización continúa usando los mecanismos internacionales para llamar la atención sobre las violaciones de los derechos humanos en Brasil. En febrero, en conjunto con CEJIL, presentó peticiones en siete casos ante la Comisión Interamericana. Esos casos se centraron en cuatro áreas de preocupación: las ejecuciones extrajudiciales de menores por la policía; las condiciones penitenciarias abusivas, incluidas dos notorias masacres en el sistema penitenciario de São Paulo; la violencia en las zonas rurales, y el trabajo forzado. En febrero y septiembre, representantes de Human Rights Watch/Américas y de CEJIL comparecieron ante la Comisión Interamericana para informar de los problemas endémicos de derechos humanos que tiene Brasil y la situación de los ocho casos pendientes”.²²

En cuanto a los casos sometidos a la Comisión Interamericana, el caso 11.287 denuncia el asesinato de João Canuto, presidente del Sindicato de los Trabajadores Rurales de Río María, en

lógica. Estas características revelan la importancia de estas entidades en la protección de los derechos civiles y políticos, en el compromiso por un proceso justo, en la orientación individualista más que colectiva o comunitaria para la promoción de los derechos y la creencia en una sociedad plural que adopte normas básicas imparcialmente, aplicables para proteger a las personas contra la interferencia del estado. En resumen, las ONG del ‘primer mundo’ se entienden como aquellas organizaciones comprometidas con los tradicionales valores liberales occidentales, asociadas a los orígenes del movimiento de derechos humanos. [...] la categoría de ‘primer mundo’ también incluye a la mayoría de las poderosas ONG que investigan fundamentalmente eventos del tercer mundo. Su autoimagen es la de monitora, investigadora objetiva, que aplica las normas consensuadas del movimiento de derechos humanos a los hechos a ser constatados. Ellas son defensoras de la legalidad”. Steiner, Henry, *Diverse partners: non-governmental organizations in the human rights movement, the report of a retreat of human rights activists*, co-sponsored por Harvard Law School Human Rights Program and Human Rights Internet, 1991, p. 19. Cabe señalar, sin embargo, que tales organizaciones han ampliado gradualmente su programa para incluir la protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

²² Human Rights Watch, *World Report 1995: Events of 1994*, Human Rights Watch, Nueva York, 1995, p. 76.

el estado de Pará, en 1985. Los peticionarios alegaron que, dada la insuficiente respuesta gubernamental en el castigo de los responsables —la investigación policial duró ocho años, y hasta ahora no ha habido ninguna acusación, caracterizado, por tanto, el agotamiento de los recursos internos—, corresponde a la Comisión Interamericana declarar la violación por el Estado brasileño de sus obligaciones internacionales contenidas en la Convención Americana, en particular de la obligación de investigar delitos cometidos y de castigar a los responsables. El 10 de marzo de 1998, la Comisión Interamericana aprobó el Informe 24/98 decidiendo la responsabilidad de Brasil por la violación de los derechos a la vida, la libertad, la seguridad, la integridad y la justicia, previstos en la Declaración Americana y en la Convención Americana, con la recomendación de que el Estado brasileño acelere los procesos penales relacionados con el caso, de manera que los responsables sean debidamente juzgados y sancionados. Además, la Comisión Interamericana recomendó que el Gobierno brasileño efectuara el pago de una indemnización a los familiares de las víctimas.²³ En julio de 1999, el poder ejecutivo del estado de Pará emitió un decreto que establece el pago de una pensión especial a favor de la viuda del líder rural asesinado.

El caso 11.289, por otro lado, denuncia el intento de asesinato de un joven trabajador rural, José Pereira, con ocasión del intento de fuga del régimen de trabajo esclavo a que estaba sometido en una hacienda en Xinguará, en el estado de Pará, en 1989. *Human Rights Watch*/Américas y CEJIL, considerando que hasta 1994 no hubo sanción a los responsables por el Gobierno brasileño, llevaron el caso a la consideración de la Comisión, solicitando que se declarara la violación de la Convención Americana por parte de Brasil. Un acuerdo de solución amistosa fue firmado el 18 de septiembre de 2003. Se pactó el pago de una indemnización a la víctima y el compromiso del Estado brasileño de adoptar medidas para la prevención, combate y erradicación del trabajo esclavo.²⁴ Cabe señalar que el caso 12.066 revela

²³ CIDH. Informe 24/98. Caso 11.287. João Canuto de Oliveira, de 10 de marzo de 1998.

²⁴ CIDH. Informe 95/03. Petición 11.289. Solución Amistosa. José Pereira, de 18 de septiembre de 2003.

Implementación de las decisiones de la CIDH: propuestas y perspectivas

también la denuncia de trabajo esclavo en una hacienda ubicada en Pará.²⁵

El caso 11.405 involucra una situación de conflicto en el campo, otra vez en el estado de Pará, desde abril de 1994. Bajo la acusación de ocupación de tierras y la defensa de los derechos de otros trabajadores rurales, cinco trabajadores fueron asesinados (Newton Coutinho Mendes, Moacir Rosa Andrade, José Martins dos Santos, Gilvam Martín dos Santos y Matías de Souza Cavalcante), dos sufrieron lesiones corporales, uno fue secuestrado y al menos cuatro familias fueron obligadas a huir tras recibir amenazas de muerte. En la petición se alega que los asesinatos se cometieron como respuesta a la sospecha de que las víctimas estaban vinculadas a la ocupación de tierras. Una vez más, la respuesta gubernamental fue ineficaz, si no inexistente, lo que para los peticionarios puede sugerir incluso la complicidad de los responsables con las autoridades policiales locales. En noviembre de 1994, *Human Rights Watch*/Américas y el CEJIL pidieron a la Comisión Interamericana que se requiriese al Estado brasileño llevar a cabo una eficiente investigación de los crímenes, sancionar a los responsables y adoptar medidas preventivas para proteger a los demás trabajadores rurales.²⁶

Otros casos de violencia rural en el estado de Pará son los casos 1290/04 y 1236/06, concernientes al asesinato de líderes de trabajadores rurales en aquel Estado.²⁷ En el mismo sentido, el caso 12.200 se refiere al asesinato de un trabajador rural en el estado de Mato Grosso, apuntando a la negligencia del Estado en la investigación de los hechos y en el procesamiento y condena de los responsables.²⁸ Los casos 12.310 y 12.478, de igual modo, revelan el asesinato de trabajadores rurales en el estado de Para-

²⁵ CIDH. Informe 169/11. Caso 12.066. Trabajadores de la Fazenda Brasil Verde, de 3 de noviembre de 2011.

²⁶ CIDH. Informe 59/99. Caso 11.405. Newton Coutinho Mendes y otros, de 13 de abril de 1999.

²⁷ CIDH. Informe 71/80. Petición 1290/04. José Dutra Da Costa, de 16 de octubre de 2010, e Informe 73/08. Petición 1236/06. Gabriel Sales Pimienta, de 17 de octubre de 2008.

²⁸ CIDH. Informe 37/07. Caso 12.200. Henrique Jose Trindade y Juvenal Ferreira Trindade, de 17 de julio de 2007.

ná por parte de milicias privadas, contratadas por propietarios de tierras.²⁹ El caso 12.332 se refiere al asesinato de la presidenta del Sindicato de Trabajadores de Alagoa Grande, en el estado de Paraíba.³⁰

El caso 11.820, por su parte, involucra el asesinato de 19 integrantes del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST), el 17 de abril de 1996. Las víctimas habían interrumpido un trecho de una carretera en el estado de Pará (PA-150), cuando fueron desalojados de forma violenta por policías militares, dejando como resultado la muerte de 19 personas. Fueron acusados formalmente 156 agentes de la policía militar, que participaron en la operación. El caso, que tuvo am-

²⁹ CIDH. Informe 25/09. Caso 12.310. Sebastião Camargo Filho, de 19 de marzo de 2009, e Informe 13/07. Caso 12.478, Sétimo Garibaldi, de 27 de marzo de 2007. Teniendo en cuenta el contexto de violencia e impunidad en las zonas rurales de Brasil, la CIDH concluyó que el Estado brasileño era responsable por la violación del derecho a la vida, a las garantías judiciales y a la protección judicial, en perjuicio de Sebastião Camargo Filho. Recomendó al Estado: (1) llevar a cabo una investigación completa, imparcial y efectiva de los hechos, con el fin de afirmar la responsabilidad por el asesinato de Sebastião Camargo Filho; (2) reparar plenamente a los familiares de Sebastião Camargo Filho, tanto en el aspecto moral como material; (3) adoptar como cuestión prioritaria una política global para la erradicación de la violencia en las zonas rurales, que incluya medidas destinadas a prevenir y proteger a las comunidades en riesgo y fortalecer las medidas de protección para los líderes de los movimientos que trabajan para la distribución equitativa de la propiedad rural; (4) adoptar medidas eficaces destinadas a dismantelar los grupos armados ilegales que actúan en los conflictos relacionados con la distribución de la tierra; (5) adoptar una política pública de combate a la impunidad de las violaciones de derechos humanos de las personas involucradas en conflictos agrarios, que luchan por una distribución equitativa de la tierra. En 2009, aunque reconociendo que el Estado brasileño ha adoptado medidas para combatir la violencia en las zonas rurales, la Comisión destacó que la violencia rural no disminuyó significativamente en el país, ni tampoco disminuyó la impunidad en relación con esos conflictos. Y, además, transcurridos más de diez años del homicidio de Sebastião Camargo Filho, no hubo juicio de los responsables del crimen, ni reparación a los familiares de la víctima. De esta manera, a través de la publicación del Informe 25/09, la CIDH reiteró la responsabilidad del Estado.

³⁰ CIDH. Informe 9/08. Caso 12.332. Margarida Maria Alves, de 5 de marzo de 2008.

Implementación de las decisiones de la CIDH: propuestas y perspectivas

plia repercusión nacional e internacional, se conoció como la “masacre de El dorado de Carajás”.³¹

Por otra parte, el caso 11.517 se refiere a la denuncia de homicidio de un agricultor y también miembro del MST, cometido por miembros de la policía militar del estado de Paraná.³²

La interceptación y monitoreo ilegales de líneas telefónicas de instituciones asociadas con el MST fueron el objeto de la denuncia presentada en el caso 12.353.³³

El caso 11.556, que alcanzó una gran repercusión nacional e internacional, se refiere al caso denominado “Corumbiara”, en el que, debido al conflicto agrario en la hacienda Santa Elina (en Rondônia), diez personas vinculadas al MST fueron asesinadas por la policía militar y más de cien resultaron heridas. La Comisión Interamericana, en el informe de fondo, condenó al Estado brasileño por violación a los derechos previstos en la Convención Americana.³⁴

El caso 1330-07 se refiere a la muerte de dos trabajadores rurales sin tierra y al intento de asesinato de otras seis personas que resultaron heridas, incluidos dos niños, en el episodio conocido como “Masacre de Camarazal”, ocurrido en junio de 1997, en Pernambuco.³⁵

En el caso 4643-02, las propias víctimas remitieron la petición a la Comisión Interamericana, denunciando sucesivas invasiones y ataques, daños e intentos de expropiación de la hacienda de su propiedad, actos de intimidación y amenazas, y falta de di-

³¹ CIDH, Informe 4/03. Petición 11.820. Eldorado dos Carajás, de 20 de febrero de 2003.

³² CIDH, Informe 23/02. Caso 11.517. Diniz Bento da Silva, de 28 de febrero de 2002.

³³ CIDH, Informe 14/07. Caso 12.353. Arley José Escher y otros (intercepción de líneas telefónicas de organizaciones sociales), de 8 de marzo de 2007.

³⁴ CIDH, Informe 32/04. Caso 11.556. Corumbiara, de 11 de marzo de 2004.

³⁵ CIDH, Informe 70/12. Petición P-1330-07. Pedro Augusto da Silva, Inácio José da Silva y otros, de 17 de julio de 2012.

ligencia del Estado en la prevención y respuesta a esos actos, así como en investigar y sancionar a los responsables.³⁶

El caso 462-01 aborda la falta de prevención y la impunidad en el asesinato de un trabajador rural, durante una emboscada en 1991, en el contexto de los conflictos de tierras en el estado de Maranhão.³⁷

La Petición 4-04 denunció una violenta represión a una marcha por la reforma agraria, ocurrida en mayo de 2000 en el estado de Paraná, que culminó con la muerte de un trabajador rural y lesiones corporales sufridas por 185 trabajadores rurales.³⁸

2.1.4 Casos de violencia policial

De los casos examinados, 53 corresponden a situaciones de violencia policial y otras a violaciones cometidas por agentes estatales en Brasil desde 1982.³⁹ Considerando que algunas de estas

³⁶ CIDH. Informe 12/09. Petición 4643-02. Armando Lerco y Alain Roulaud, de 19 de marzo de 2009.

³⁷ CIDH. Informe 94/09. Petición 462-01. Francisco de Assis Ferreira, de 7 de septiembre de 2009.

³⁸ CIDH. Informe 96/09. Petición P-4-04. Antônio Tavares Pereira y otros, de 29 de octubre de 2009.

³⁹ Entre ellos: Caso 10.301, Caso 11.285, Caso 11.286, Caso 11.290, Caso 11.291, Caso 11.406, Caso 11.407, Caso 11.409, Caso 11.412, Caso 11.413, Caso 11.414, Caso 11.415, Caso 11.416, Caso 11.417, Caso 11.516, Caso 11.566, Caso 11.598, Caso 11.599, Caso 11.634, Caso 11.694, Caso 11.793, Caso 11.841, Caso 11.852, Caso 11.994, Caso 12.003, Caso 12.008, Caso 12.019, Caso 12.198, Caso 12.227, Caso 12.293, Caso 12.398, Caso 12.426, Caso 12.440, Caso 12.479, Caso 1113-06, Caso 394-02, Caso 478-07 y Caso 1342-04. Sobre la violencia policial en Brasil, véase Amnistía Internacional, Brasil, "Death has arrived": *prison massacre at the Casa de Detenção*, Nueva York, 1993; Human Rights Watch/Américas, *Violência policial urbana no Brasil: mortes e tortura pela polícia em São Paulo e no Rio de Janeiro nos últimos cinco anos 1987-1992*, São Paulo, Núcleo de Estudios de Violencia de la USP, 1993; Chevigny, Paul y Chevigny, Bell Gale, *Police abuse in Brazil: summary executions and torture in São Paulo and Rio de Janeiro*, Nueva York, Americas Watch Committee, 1987; Human Rights Watch/Américas, *Brutalidade policial urbana no Brasil*, Río de Janeiro, 1997; Amnistía Internacional, *Brasil: Aqui ninguém dorme sossegado. Violações dos direitos huma-*

Implementación de las decisiones de la CIDH: propuestas y perspectivas

acciones se encuentran pendientes ante la Comisión Interamericana, este estudio se enfoca en la denuncia, teniendo en cuenta el régimen de confidencialidad de la CIDH en relación con los casos pendientes.

Cabe señalar que una gran mayoría de los casos fueron presentados a la Comisión Interamericana por ONG de derechos humanos —entre ellas el Centro Santo Días de Derechos Humanos de la Arquidiócesis de São Paulo, el CEJIL, Human Rights Watch/Américas y la Comisión Teotônio Vilela— junto con los presentados por la Defensoría Pública y por familiares.

Los casos se basan en la Convención Americana, ratificada por Brasil en 1992. En consecuencia, estas acciones internacionales conducen a la Comisión a declarar la violación por parte del Estado brasileño de derechos humanos previstos en dicho tratado. Los peticionarios denuncian abusos y violencia policial injustificada, que conlleva el asesinato de víctimas inocentes, así como tortura, desapariciones, lesiones y detenciones arbitrarias por parte de agentes del Estado. Denuncian también la insuficiente respuesta del Estado brasileño, o incluso la ausencia de cualquier respuesta, en vista de la falta de castigo de los responsables de las violaciones cometidas.⁴⁰

nos contra detentos, Londres, 1999; Centro de Justicia Global y Núcleo de Estudios Negros (NEN), *Execuções Sumárias no Brasil 1997-2003*, 2003.

⁴⁰ Con respecto a la impunidad en casos de violencia por parte de la policía militar y la necesidad de transferir el juicio de esos delitos a la justicia común, la petición de 6 de septiembre de 1994, presentada por el Centro Santo Días de Derechos Humanos a la Comisión Interamericana afirma: “Ocurre que, desde 1977, siempre que policías militares cometan crímenes contra civiles, las investigaciones son realizadas por la propia policía militar y los agentes de policías acusados son juzgados, cuando lo son, por sus pares, por un Tribunal que se ha mostrado parcial, dependiente e ineficaz para garantizar la justicia y el castigo de los culpables. [...] A pesar de la previsión constitucional de la Justicia Militar, esa justicia debería juzgar solo crímenes propiamente militares, como sucedía hasta 1977, cuando prevalecía el entendimiento en el sentido de que ‘oficiales y plazas de las milicias de los Estados, en el ejercicio de función policial civil no son considerados militares a efectos penales, siendo competente la justicia común para juzgar los crímenes cometidos por o contra ellos’ (Tribunal Supremo Federal, Súmula 297). En 1977, la Enmienda Constitucional n. 7, bajo un gobierno militar y de excepción cambió el entendimiento sobre el tema,

Como afirma la petición de 6 de septiembre de 1994, presentada a la Comisión Interamericana por el Centro Santo Días, sobre nueve casos de violaciones de derechos humanos:

pasando por el Tribunal Supremo Federal para decidir que la competencia para el juzgamiento de los crímenes cometidos por policías militares en actividades policiales estaría en la competencia de los jueces militares estatales. [...] La certeza de la impunidad y la ineficacia de la justicia militar es una invitación para reiterar la violencia por parte de los agentes del Estado, por lo que es necesario que se condene al Estado de Brasil a enjuiciar y sancionar a sus agentes que violen el derecho a la vida y la integridad física de los ciudadanos, así como indemnizar a las víctimas de las violaciones, en los casos en que todavía no lo haya hecho”. Petición presentada por el Centro Santo Días de Derechos Humanos ante la Comisión Interamericana, de 6 de septiembre de 1994 (copia gentilmente proporcionada para este trabajo por Benedito Mariano, entonces representante legal de dicha entidad), pp. 2, 4 y 6. En el mismo sentido el Informe de derechos humanos del Departamento de Estado estadounidense señala: “La Justicia Militar (distinta del Tribunal Militar de las Fuerzas Armadas) está sobrecargada, rara vez se llevan a cabo investigaciones rigurosas concernientes a los compañeros militares y raramente los condenan. El sistema separado de Cortes Militares crea un clima de impunidad frente a policías involucrados en casos de ejecución extrajudicial o abuso de prisioneros, constituyendo el mayor obstáculo para cambiar el comportamiento de los policías y eliminar tales abusos. [...] Una de las violaciones más graves de los derechos humanos continúan siendo ciertas prácticas de ejecuciones extrajudiciales y torturas cometidas por la policía. La justicia es lenta e irrealizable, especialmente en las zonas rurales donde los poderosos terratenientes utilizan la violencia para resolver las controversias sobre tierras, ejerciendo su influencia sobre el poder judicial local. En áreas urbanas, la policía a menudo está involucrada en el asesinato y maltrato de prisioneros; sin embargo, la Justicia Militar Especial rara vez investiga estos casos o somete a juicio a los acusados”. Departamento de Estado (US), Informes por País sobre Prácticas de Derechos Humanos 1994: de conformidad con las secciones 116 (d) y 502B (b) de la Ley de Asistencia Extranjera de 1961, enmendada, *Washington, US Government Printing Office*, febrero de 1995, pp. 332-333. En el mismo sentido, Amnistía Internacional recomienda: “Considerando el constante fracaso de los tribunales militares para condenar a los policías militares acusados de violaciones de derechos humanos, el Gobierno debería transferir la jurisdicción de estos crímenes contra derechos humanos fundamentales cometidos por agentes de la policía militar, a las Cortes Civiles”. Amnistía Internacional, *Más allá de la desesperanza: Una agenda de derechos humanos en Brasil*, Nueva York, 1994, p. 19. Finalmente, la Ley 9.299, de 7 de agosto de 1996, determinó la transferencia de la justicia militar a la justicia común, para el juzgamiento de crímenes dolosos contra la vida, cometidos por policías militares.

Implementación de las decisiones de la CIDH: propuestas y perspectivas

Los casos denunciados se refieren a víctimas civiles muertas o mutiladas por policías militares, agentes del Estado de Brasil, sin motivo justificado, violando así los artículos 4 y 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. [...] Todos los casos presentados fueron, en el ámbito interno del Estado, procesados en la justicia militar del estado de São Paulo, sin que hasta la fecha haya habido una solución, transcurridos, en el caso más reciente 5 (cinco) años desde la fecha de los hechos y hasta 12 (doce) años en los casos más antiguos. [...] La negligencia de la justicia del Estado de Brasil en agilizar y juzgar adecuadamente los crímenes cometidos por policías militares contra civiles, viola las disposiciones de los artículos 8, (1) y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de los artículos XVIII y XXIV, de la Declaración Americana de los Derechos Humanos. [...] La certeza de la impunidad y la ineficacia de la justicia militar es una invitación para reiterar la violencia por parte de los agentes del Estado, por lo que es necesario que se condene al Estado de Brasil a enjuiciar y sancionar a sus agentes que violen el derecho a la vida y la integridad física de los ciudadanos, así como indemnizar a las víctimas de las violaciones, en los casos en que todavía no lo haya hecho. [...] La entidad peticionaria requiere que los casos denunciados sean admitidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de conformidad con las disposiciones de los artículos 44 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, condenando al final al Estado de Brasil:

- a) por las muertes y agresiones a la integridad física de las víctimas de violación policial, por violación de los artículos 4 y 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;
- b) llevar a cabo ágilmente los procesos de investigación de los crímenes, de forma eficaz y capaz de asegurar rectitud de procedimientos y actuaciones imparciales, a fin de que sean respetados los artículos 8, (1) y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de los artículos XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y
- c) a indemnizar a las víctimas de la violencia policial que aún no hayan sido indemnizadas.⁴¹

⁴¹ Petición presentada por el Centro Santo Días de Derechos Humanos, *op. cit.*, pp. 1, 2, 5 y 8.

En resumen, en todos los casos que denuncian la violencia cometida por la policía militar el pedido es el mismo: la condena al Estado brasileño para que enjuicie y sancione a los agentes responsables de las violaciones cometidas, así como a indemnizar a las víctimas de las violaciones en los casos en que eso aún no ha ocurrido. Estas peticiones subrayan la obligación del Estado brasileño de respetar, garantizar y remediar las violaciones de derechos consagrados en la Convención Americana, en los términos de su artículo 1. Es decir, como consecuencia del artículo 1 de la Convención y de las obligaciones que establece, corresponde a los Estados parte el deber de prevenir, investigar y sancionar toda violación de derecho enunciado por la Convención Americana e intentar restaurar, si es posible, el derecho conculcado, así como resarcir los daños causados por la violación. La impunidad viola el deber de garantizar, por completo, el libre ejercicio del derecho afectado. Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado:

si el aparato estatal actúa de modo que una violación permanezca impune, no restaurando a la víctima la plenitud de sus derechos, se puede afirmar que el Estado está incumpliendo el deber de garantizar el libre y pleno ejercicio de derechos a las personas sujetas a su jurisdicción. Con respecto a la obligación de investigar, debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que depende de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad [...].⁴²

⁴² Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C, núm. 4, párr. 50. Sobre el tema, Robert Kogod Goldman afirma: “La cuestión de la existencia o no de la obligación de los Estados-partes en los tratados de derechos humanos para investigar y enjuiciar a los violadores de estos derechos ha sido intensamente estudiada y debatida por los juristas internacionales y expertos en derechos humanos actuales. En la expedición de la primera decisión sobre el tema y abordando de forma puntual, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en un informe reciente, determinó que la ley uruguaya de amnistía violaba las disposiciones fundamentales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”. Goldman, Robert, “Responsabilidad internacional e impunidad nacional”, *Derecho internacional de los derechos humanos. Curso de actualización y complementación*, Montevideo, Comisión Internacional de Juristas/Colegio de Abogados de Uruguay, 1994, p. 160.

Implementación de las decisiones de la CIDH: propuestas y perspectivas

En el mismo sentido, Human Rights Watch subraya:

La cuestión de la justicia ha sido desde hace mucho tiempo un tema central para la causa de los derechos humanos. El objetivo es asegurar que los responsables de serios abusos sean, al menos, alejados de sus cargos, así como procesados y castigados criminalmente. El movimiento de derechos humanos busca justicia y respeto por la víctima y su familia, como un medio de responder a las violaciones que causaron su sufrimiento y busca también disuadir futuros abusos, expresando el mensaje de que un individuo no puede victimizar a otros sin que él mismo sufra severas consecuencias.⁴³

⁴³ Human Rights Watch, *World Report 1994: Events of 1993*, Human Rights Watch, Nueva York, 1994, p. XIII. El informe de Human Rights Watch añade: “En Viena y en otros lugares, también se ha afirmado la interdependencia entre derechos humanos, democracia y desarrollo. Se subrayó que ‘democracia’ presupone no solo elecciones competitivas, sino también instituciones democráticas, como un poder judicial independiente, fiscales y policía. [...] *Accountability* y sociedad civil son las marcas que buscamos para evaluar el *status* de una democracia en el continente. Aunque muchos países de la región son gobernados por regímenes que se formaron a partir de elecciones, América Latina tiene el derecho de esperar más de sus democracias incipientes: mayor participación en los procesos de toma de decisiones, más transparencia en las acciones gubernamentales y más respuestas de las instituciones del estado, especialmente de las que están destinadas a proteger los derechos de los ciudadanos. Para nosotros, un gobierno no puede llamarse a sí mismo democrático a menos que sus agentes sean responsables de sus actos; sus Cortes y promotores sean protectores de los derechos de los ciudadanos y ofrezcan respuestas a las injusticias; el Gobierno promueva y aliente el desarrollo de organizaciones independientes de la sociedad civil; y los conflictos políticos y sociales se resuelvan generalmente de manera pacífica”. Human Rights Watch, *World Report 1994*, *op cit.*, pp. XIII y 69. Aún en la evaluación de Human Rights Watch: “En 1994, la *accountability* por las violaciones de los derechos humanos sigue siendo un objetivo central de los esfuerzos de Human Rights/Américas. La obligación del Estado de prevenir e investigar las violaciones de los derechos humanos, procesar y sancionar a sus autores y proteger el derecho de la víctima a buscar justicia, es la única garantía de que las instituciones democráticas promoverán una sociedad verdaderamente democrática”. Human Rights Watch, *World Report 1995: Events of 1994*, Human Rights Watch, Nueva York, 1995, p. 70. En el mismo sentido, Hurst Hannum señala: “Toda persona tiene derecho a condiciones de vida adecuadas, a no ser sometida a un tratamiento arbitrario por parte del gobierno, a participar en la sociedad sobre una base de igualdad. En muchos aspectos, el derecho internacional de los derechos humanos se refiere principalmente a garan-

Con respecto al derecho a la justicia y la impunidad sistemática en los casos de violencia de la policía militar, asegurada por el hecho de que los agentes militares son juzgados por sus pares, dentro del ámbito de la justicia militar, cabe destacar que, como se verá en este tema, las presiones internacionales resultantes de los casos presentados a la Comisión Interamericana contribuyeron a la adopción, en 1996, de la ley 9299, que transfirió a la justicia común la competencia para juzgar los crímenes dolosos contra la vida cometidos por policías militares.

Considerando el universo de los 38 casos concernientes a violencia policial, siete deben destacarse —los casos 10.301, 11.291, 11.566, 11.694, 12.008, 11.516 y 12.227— debido al gran número de víctimas y las importantes repercusiones nacionales e internacionales que produjeron.

En el caso 10.301 (*Parque San Lucas*), la denuncia se refiere a que, en 1989, en el distrito policial 42º de la capital, 50 reclusos fueron encarcelados en una celda de 1 m x 3 m, en la que lanzaron gases lacrimógenos, provocando la muerte por asfixia de 18 de ellos. La petición solicita que la Comisión declare la violación por parte del Estado brasileño de los derechos a la vida e integridad personal, así como la violación de las normas mínimas sobre las condiciones de detención —derechos garantizados por la Convención Americana en los artículos 4 y 5—. También solicita que se requiera al Estado brasileño el castigo de las autoridades

tizar la justicia, a fin de asegurar que las reglas del juego sean observadas, mas que determinar el ganador. El derecho internacional de los derechos humanos busca hacer que los gobiernos rindan cuentas, de conformidad con las normas que ellos mismos proclamaron tienen valor universal". Hannum, Hurst, "Implementing human rights: an overview of strategies and procedures", en Hannum, Hurst (ed.), *Guide to international human rights practice*, Nueva York, Transnational Pub Inc., 2004, p. 37. Para Adam Przeworski: "Lo que hace sostenibles a las democracias, dado el contexto de las condiciones externas, son sus instituciones y sus prácticas. La democracia es sostenible cuando su estructura institucional promueve objetivos normativos y políticamente deseables, como el rechazo a la violencia arbitraria, la seguridad material, la igualdad, la justicia, y cuando, a su vez, estas instituciones son capaces de responder a las crisis que se producen cuando estos objetivos no se alcanzan". Przeworski, Adam, *Sustainable democracy*, Cambridge, Cambridge University Press. 1995, p. 107.

Implementación de las decisiones de la CIDH: propuestas y perspectivas

policiales responsables, teniendo en cuenta que, según afirma la petición, los policías militares involucrados no fueron todavía inculcados, pasados más de seis años de la ocurrencia del hecho, circunstancia que definiría el agotamiento de los recursos internos. La Comisión Interamericana, el 15 de julio de 1996, aprobó el informe del caso.⁴⁴

Considerando la ocurrencia de demora injustificada y la falta de compromiso por parte de las autoridades judiciales y del Ministerio Público para enjuiciar y castigar a los perpetradores, la Comisión declaró al Estado brasileño responsable de la violación de los derechos a la vida y a la integridad personal, así como del derecho a la protección judicial, consagrados en la Convención Americana. Recomendó a Brasil, entre otras medidas, la transferencia a la justicia común del juzgamiento de los crímenes cometidos por policías militares; el castigo de los policías involucrados y el pago de indemnizaciones a los familiares de las víctimas. El Gobierno brasileño, al aceptar el procedimiento de solución amistosa, se propuso cumplir las mencionadas recomendaciones. En ese sentido, se efectuó el pago de indemnización a los familiares de las víctimas, así como la aprobación de la ley 9.299/96, que transfiere a la justicia común la competencia para juzgar los crímenes dolosos contra la vida, cometidos por policías militares.

Otro gravísimo caso de violencia policial es el caso 11.291, denominado caso *Carandiru*.⁴⁵ La petición —presentada por el CEJIL, Human Rights Watch/Américas y la Comisión Teotônio Vilela— denuncia que, en 1992, 111 detenidos fueron masacrados por policías, en la Casa de Detención de São Paulo, denominada “Carandiru”. Según los peticionarios, todas las evidencias indican la ocurrencia de una ejecución sumaria de las víctimas. Agregan que al menos 84 de los prisioneros muertos estaban a la espera de juicio, lo que caracterizaría el hecho como la más seria masacre en prisión de la historia brasileña. En el marco de estas alegaciones, los peticionarios solicitan a la Comisión Interamericana que condene al Estado de Brasil por la violación de obliga-

⁴⁴ CIDH. Informe 16/96. Caso 10.301. 42° Distrito Policial Parque São Lucas, São Paulo, de 15 de julio de 1996.

⁴⁵ CIDH. Informe 34/00. Caso 11.291. Carandirú, de 13 de abril de 2000.

ciones internacionales derivadas de la Convención Americana, específicamente en lo que se refiere a la violación de los derechos a la vida y a la integridad física, mental y moral (arts. 4 y 5), derecho a un juicio justo (art. 8) y a la protección judicial (art. 25), frente a la muerte extrajudicial de 111 presos reclusos en la casa de detención y de serias heridas a decenas de otros detenidos. También exigen al Estado de Brasil realizar una investigación judicial completa e imparcial de los crímenes, con el castigo de los responsables. Solicita, además, que se pague una indemnización a las familias de las víctimas, por los daños sufridos. Finalmente, los peticionarios solicitan a la Comisión que ordene al Estado de Brasil adoptar todas las medidas necesarias para prevenir futuras ocurrencias de esa naturaleza (incluyendo la desactivación del complejo de *Carandiru*), de modo que los derechos de todos los reclusos bajo su responsabilidad sean plenamente respetados.

En cuanto a la indemnización a los familiares de las víctimas, cabe señalar que la Procuraduría de Assistência Judiciária del Estado de São Paulo propuso 59 acciones indemnizatorias. Con respecto a la petición formulada por los peticionarios sobre la desactivación del complejo de *Carandiru*, fue acogida con la demolición del complejo, en 2003.

Cabe señalar que este caso fue el que más atención recibió de la comunidad internacional, con intensas repercusiones, especialmente en la prensa, en vista de la proporción y el alcance de la violación de derechos internacionalmente garantizados.⁴⁶

Otros que merecen especial mención son los casos 11.694 y 11.566. El caso 11.694, conocido como *Nova Brasília I*, involucra la muerte de 14 personas que vivían en la favela Nova Brasília, en Río de Janeiro, como consecuencia de una operación policial en la zona, el 18 de octubre de 1994.⁴⁷ El caso 11.566 se refiere a la

⁴⁶ Interesante anotar que, según el informe de Human Rights Watch, en 1992 la policía militar del estado de São Paulo mató a 1 470 civiles, mientras que en los primeros 8 meses de 1993, la misma policía mató a 257 civiles. La reducción significativa del número de muertes, en comparación con 1992, sugiere que las presiones internacionales sobre el caso *Carandiru* muy probablemente contribuyeron a ese resultado.

⁴⁷ CIDH. Informe 36/01. Caso 11.694, Evandro de Oliveira y otros, de 22 de febrero de 2001.

Implementación de las decisiones de la CIDH: propuestas y perspectivas

violencia de la policía, una vez más, perpetrada a los residentes de la misma favela, el 8 de mayo de 1995. En este último caso, con el fin de arrestar a un traficante, la operación policial provocó la muerte de más de 10 residentes.⁴⁸ Cabe señalar que este caso fue presentado por la Comisión a la Corte Interamericana el 19 de mayo de 2015,⁴⁹ y esta emitió sentencia el 16 de febrero de 2017.⁵⁰

También vale la pena mencionarlo el caso 12.008. Denunció la muerte de 21 personas en la favela de *Vigario Geral*, en Río de Janeiro, en agosto de 1993. Según los peticionarios, los responsables son agentes policiales que habrían cometido el acto criminal como venganza, por la muerte de cuatro policías en las cercanías de la mencionada favela.⁵¹

Por lo que respecta al caso 11.516, que se refiere a las graves lesiones infringidas por policías en la cara del indígena Macuxi, quien finalmente murió en una comisaría situada en Roraima, entonces territorio federal. El Estado brasileño reconoció su responsabilidad al promover la reparación civil resultante de las violaciones cometidas. Cabe señalar que, en la hipótesis, hubo responsabilidad directa de la Unión, teniendo en cuenta que Roraima era territorio federal cuando ocurrió el crimen.⁵²

El caso 12.227 se refiere a la golpiza de aproximadamente ochenta mujeres privadas de libertad en el centro de detención provisional Santa Rosa de Viterbo, el 12 de enero de 1997, por

⁴⁸ CIDH. Informe 78/98. Caso 11.566. Favela Nova Brasília, de 25 de septiembre de 1998.

⁴⁹ Al emitir el Informe de Fondo, la Comisión decidió acumular los dos casos y tramitarlos conjuntamente asignándoles el número de caso 11.566, de conformidad con el artículo 29.1 del Reglamento de la CIDH. Véase CIDH. Informe 141/11. Caso 11.566. Cosme Rosa Genoveva, Evandro de Oliveira y otros — Favela Nova Brasilia —, de 31 de octubre de 2011.

⁵⁰ Corte IDH. *Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de febrero de 2017. Serie C, núm. 333.

⁵¹ CIDH. Caso 12.008. Favela Vigario Geral, presentado el 20 de mayo de 1998.

⁵² CIDH. Informe 60/99. Caso 11.516. Ovelário Tames, de 13 de abril de 1999.

agentes de la policía civil y militar del estado de São Paulo. Todos los acusados fueron absueltos.⁵³

En el caso 1113-06, la Comisión Interamericana otorgó medidas cautelares en favor de aproximadamente 400 personas privadas de libertad en el 76º Distrito policial de Niterói, en Río de Janeiro. Según la denuncia, esas personas eran mantenidas en celdas con capacidad para 140 personas, durante 24 horas, sin ninguna actividad física, sin seguir ningún criterio de separación por categorías, en violación del principio de individualización de la pena. Se agregan, además, las precarias condiciones de higiene, el alto riesgo de incendio y la falta de atención médica y medicamentos. La Comisión Interamericana solicitó al Estado brasileño que adoptara las medidas necesarias para garantizar la vida e integridad personal de los detenidos.⁵⁴ El caso 394-02 se refiere a los casos de muerte y los malos tratos a los detenidos en la Cárcel Urso Branco en Rondônia,⁵⁵ que dio lugar a la concesión de medidas provisionales de la Corte Interamericana, en consideración de la extrema gravedad y urgencia para evitar daños irreparables a las víctimas, como ya se ha enfocado en este capítulo.⁵⁶

El caso 478-07, involucra la dramática situación de las personas privadas de libertad en la Cárcel Pública de Guarujá, en São Paulo. Los peticionarios denuncian un cuadro de superpoblación carcelaria, condiciones degradantes de detención, malos tratos y violaciones de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad. El 26 de octubre de 2007, la Comisión otorgó medi-

⁵³ En 2012, transcurridos más de 12 años desde el inicio del trámite del caso, la Comisión decidió archivarlo por no contar con los elementos necesarios para tomar una decisión con respecto a la petición. CIDH. Informe 34/12. Petición 12.227. Decisión de archivo, de 20 de marzo de 2012.

⁵⁴ CIDH. Informe 36/07. Petición 1113-06. Personas privadas de libertad en las celdas de la 76A jefatura de policía (76A DP) de Niterói, Río de Janeiro, de 17 de julio de 2007.

⁵⁵ CIDH. Informe 81/06. Petición 394-02. Personas privadas de libertad en la cárcel de Urso Branco, rondônia, de 21 de octubre de 2006.

⁵⁶ Las medidas provisionales ordenadas por la Corte Interamericana en 2002, fueron levantadas en 2011. Corte IDH. *Asunto de la Cárcel de Urso Branco respecto de Brasil*. Medidas Provisionales. Resolución de 25 de agosto de 2011.

Implementación de las decisiones de la CIDH: propuestas y perspectivas

das cautelares en favor de los adolescentes reclusos en la Cárcel Pública de Guarujá. Se recomendó que el Estado brasileño adopte todas las medidas necesarias para garantizar la vida e integridad personal de los adolescentes, trasladándolos a un centro de detención adecuado, proporcionándoles inmediata atención médica y psicológica, y prohibiendo la entrada y permanencia de los adolescentes en la mencionada cárcel.⁵⁷

Cabe destacar que, en relación con los demás casos admitidos por la Comisión Interamericana, todos implican, al decir de los peticionarios, el asesinato de personas inocentes, a veces adolescentes, debido al abuso y violencia de la policía militar. En esas situaciones se reitera la denuncia de la inexistencia o insuficiencia de medidas adoptadas por Brasil con el fin de juzgar y sancionar a las autoridades policiales responsables.

En el caso 11.286⁵⁸ —sobre dos menores de 16 años que fueron asesinados por policías militares en 1987—, pasados más de ocho años de la ocurrencia de los hechos, no ha habido castigo de los culpables por parte del Estado brasileño.⁵⁹ Al respecto, Be-

⁵⁷ CIDH. Informe 41/08. Petición 478-07. Personas privadas de libertad en el Centro de Detención Provisional de Guarujá, São Paulo, de 23 de julio de 2008.

⁵⁸ Este caso se entregó a la CIDH por el CEJIL, en febrero de 1994. Sin embargo, en febrero del año siguiente, el CEJIL transfirió su acompañamiento al Centro Santo Dias Centro de Derechos Humanos de la Arquidiócesis de São Paulo.

⁵⁹ Entre otros, cabe mencionar los Casos 11.285 y 11.290, que también revelan denuncia del asesinato de individuos inocentes por parte de la Policía Militar y de la falta de castigo de los culpables. En ambos casos, las víctimas vivían en favelas en Recife. En el Caso 11.285 la víctima tenía solo 14 años de edad y en el Caso 11.290, 16 años. También el Caso 11.598 se refiere a la muerte de un adolescente de 16 años, por integrantes de la policía militar del estado de Río de Janeiro, el 8 de marzo de 1992. En el mismo sentido, el Caso 11.634 denuncia la muerte, por violencia policial, de un adolescente de 13 años, el 22 de diciembre de 1992, tras una redada de la policía militar en la favela Ramos de Río de Janeiro. Además, el Caso 11.599, que se refiere al asesinato de un adolescente de 17 años, cometido el 24 de septiembre de 1993, por un individuo identificado por testigos como un miembro de la policía. El Caso 12.198 también se refiere al asesinato de adolescentes por policías militares, en el estado de Río de Janeiro. El Caso 12.398 se refiere a la denuncia de ejecución sumaria de adolescentes por policías militares, en

nedito Mariano, entonces representante del Centro Santo Dias Centro de Derechos Humanos de la Arquidiócesis de São Paulo, dijo: “Hemos recurrido a la OEA porque en Brasil se han agotado todas las esperanzas de que los responsables de esos casos sean sancionados”.⁶⁰ Los peticionarios solicitan la condena del Estado brasileño, debido a la violación de los derechos a la vida, integridad personal y garantías judiciales, consagrados por la Convención Americana en los artículos 4, 5 y 8, con el fin de superar la situación de impunidad, que permita que los responsables sean debidamente investigados, procesados y sancionados.

Se destacan los casos 1448-06, 1452-06, 1458-06 y 65-07.⁶¹ Estos casos denuncian lesiones, desapariciones y/o asesinatos

el estado de Pará, una vez más, los responsables no han sido condenados. El Caso 12.019 denuncia los actos de tortura cometidos por agentes de policía contra un albañil en una comisaría en la ciudad de Fortaleza (Ceará), el 12 de abril de 1993. El Caso 11.406 involucra un episodio en el cual una víctima fue baleada por un policía militar, dejándola cuadripléjica, tras confundirla con un criminal, el 29 de febrero de 1983, en São Paulo. El Caso 11.407 involucra la muerte de un ayudante de albañil por oficiales de la policía militar el 20 de abril de 1982, en São Paulo. En el mismo sentido, el Caso 11.413 denuncia la muerte de un estudiante y auxiliar de oficina por parte de policías militares, el 14 de marzo de 1985, en São Paulo. Además, el Caso 11.793, en el que la víctima fue detenida, golpeada y conducida a un lugar desconocido por policías de la División Antisecuestros de la Policía Civil del Estado de Río de Janeiro, el 10 de agosto de 1993. En el Caso 11.412, un mecánico fue asesinado a culatazos de revólver por un policía, el 26 de agosto de 1983, en São Paulo. El Caso 11.417 involucra la muerte de un estudiante y ayudante de operario por parte de oficiales de la policía militar de São Paulo, en 1988. También el Caso 11.414 involucra la violencia policial contra un obrero metalúrgico, muerto a tiros el 16 de marzo de 1982, en São Paulo.

⁶⁰ Véase nota de prensa en línea, “OEA vai intervir em 9 casos de pessoas mortas por PMS”, *Folha de S. Paulo*, de 27 de mayo de 1995.

⁶¹ Las cuatro peticiones fueron reunidas para trámite en los mismos autos con el núm. 12.778 en la etapa de fondo, teniendo en cuenta que tratan de hechos similares y aparentemente muestran el mismo patrón de conducta. Véase CIDH. Informe 126/10. Peticiones P-1448-06 – Roberto Carlos Pereira de Souza y Cristiano da Silva Souza; P-1452-06 – Fábio Eduardo Soares Santos de Souza y Rodrigo Abilio; P-1458-06 – Leandro Dos Santos Ventura, Fabio Dos Santos Da Silva y Adriano Paulino Martiniano; P-65-07 – Wallace Damião Gonçalves Miranda, Flavio Moraes de Andrade, Eduardo Moraes de Andrade, Julio César Pereira de Jesus, José Manuel da Silva y William Borges dos Reis, de 23 de octubre de 2010.

Implementación de las decisiones de la CIDH: propuestas y perspectivas

cometidos por la Policía Militar de Río de Janeiro, entre mayo de 2003 y enero de 2004, en el cumplimiento, según los peticionarios, de una “política de seguridad pública violenta y discriminatoria implementada por el gobierno del estado de Río de Janeiro, que criminaliza a la pobreza y persigue desproporcionadamente a jóvenes afrodescendientes de sexo masculino residentes en las favelas o en barrios pobres”. Efectivamente, las víctimas eran jóvenes afrodescendientes que vivían en barrios pobres (favela o similar) en Río de Janeiro, que habrían sido perseguidos por razón de su edad y características sociales y raciales. Además, cinco de las 13 víctimas eran niños o adolescentes en el momento de los hechos. En su Informe, la CIDH declaró la admisibilidad de estos casos con respecto a las supuestas violaciones de los derechos protegidos en los artículos 3, 4, 5, 7, 8, 19, 24 y 25 de la Convención Americana, de conformidad con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, así como en relación con los derechos protegidos en los artículos 1, 6, 7 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

También amerita especial mención el caso 12.440, en el que un joven negro, de 18 años y soldado del Ejército, fue asesinado por policías militares en 1998. Al analizar el fondo del asunto, la Comisión consideró el contexto de la discriminación racial, la violencia policial y la impunidad. Reconoció que la víctima “perdió su vida como resultado de una acción discriminatoria practicada por agentes del Estado, sin que su condición de ser miembro de un grupo considerado vulnerable (afrodescendiente, pobre, “favelado”) sean respetados”. Para la Comisión:

Incumbe al Estado Federal y al estado de Río de Janeiro haber tomado medidas adecuadas para evitar que Wallace de Almeida fuera objeto de normas, prácticas, acciones u omisiones que directa o indirectamente violasen la prohibición general de la discriminación. Además, era imperativo para esos Estados proporcionar una protección efectiva e igualitaria contra la discriminación, tomando por lo tanto las medidas necesarias en el sentido de que le fuera otorgado el trato diferenciado que su condición de afrodescendiente exigía.

Asimismo, la CIDH destacó que la investigación del asesinato por parte de miembros de la Policía Militar fue llevada a cabo por policías y que el juicio de los responsables correspondería

también a militares, en violación de la obligación del Estado de proporcionar a las víctimas el acceso a un órgano de justicia independiente, autónomo e imparcial.⁶²

La Comisión Interamericana concluyó que hubo violación del derecho a la vida, la integridad personal, las garantías judiciales, la igualdad y a la protección judicial, consagrados en los artículos 4, 5, 8, 24 y 25 de la Convención Americana. Además, declaró el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Convención Americana en el artículo 1.1 (respetar y garantizar los derechos); en el artículo 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno a fin de hacer efectivos los derechos previstos en la CADH); y en el artículo 28 (obligación tanto del Estado Federal y del Estado de Río de Janeiro para cumplir con las disposiciones contenidas en la Convención).⁶³

⁶² CIDH. Informe 26/09. Caso 12.440. Wallace de Almeida, de 20 de marzo de 2009.

⁶³ En este sentido, la CIDH recomendó al Estado brasileño: (1) llevar a cabo una investigación completa, imparcial y efectiva de los hechos por órganos judiciales independientes de la jurisdicción de la policía civil/militar, a fin de establecer la responsabilidad por los actos relacionados con el asesinato de Wallace de Almeida y los impedimentos que hicieron imposible la realización de una investigación y de un juicio efectivos; (2) proporcionar plena reparación a los familiares de la víctima, incluyendo los aspectos morales y materiales; (3) adoptar las medidas necesarias para la implementación efectiva de lo dispuesto en el artículo 10 del Código de Procedimiento Penal brasileño; (4) adoptar las medidas adecuadas dirigidas a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, para prevenir los actos de discriminación racial en las operaciones policiales, investigaciones, procesamientos o sentencias penales. CIDH. Caso Wallace de Almeida, *cit.* En este punto, cabe señalar otros casos de 2009 a 2014: sobre violencia policial referentes a ejecuciones extrajudiciales de 4 jóvenes en Río de Janeiro en 1998 (Caso 1454-06); la detención arbitraria, tortura y violación de la integridad personal de un comerciante en Pará (Caso 405-07); la ejecución extrajudicial de un adolescente en Río de Janeiro (Caso 302-07, en que el peticionario es la Unidad de Derechos Humanos de la Defensoría Pública de Río de Janeiro); la muerte de dos niños en operación de la Policía Militar de Río de Janeiro en 1996 y la falta de una investigación adecuada y responsabilización de los perpetradores (Caso 1453-06); la detención arbitraria y tortura seguida por la muerte de un trabajador rural en Pará (Caso 999-06); la denegación de justicia e impunidad en relación al intento de homicidio provocado por un policía (Caso 590-05); las ejecuciones extrajudiciales cometidas por agentes de la policía militar de São Paulo (Caso

Implementación de las decisiones de la CIDH: propuestas y perspectivas

2.1.5 Casos de violación de los derechos de niños y adolescentes

En cuanto a las violaciones de derechos de los niños y adolescentes, deben destacarse los casos 11.993, 11.702, 12.328, 12.426 y 12.427.

El caso 11.993 se refiere al denominado caso “Candelária”: ocho niños y adolescentes fueron encontrados muertos en los alrededores de la iglesia de la Candelária, en Río de Janeiro, en julio de 1993.⁶⁴ En la petición se alega que los responsables de los asesinatos son oficiales de la policía militar. Los peticionarios solicitan a la Comisión Interamericana que declare la violación por el Estado brasileño del derecho a la vida, el derecho del niño a la protección especial y el derecho a la protección judicial, consagrados en los artículos 4, 19 y 25 de la Convención Americana. La petición también requiere que se recomiende al Gobierno brasileño la adopción de las medidas necesarias para que los responsables sean investigados, juzgados, y se apliquen las sanciones correspondientes, así como que se realice el pago de una indemnización a los familiares de las víctimas.⁶⁵

Por su parte, el caso 11.702 se refiere a la solicitud de medidas cautelares para la protección de los derechos a la vida y a la integridad física de los adolescentes internos en tres establecimientos del estado de Río de Janeiro. Los peticionarios señalaron la situación irregular de estos establecimientos, sobre todo como consecuencia de la violación del Estatuto del Niño y del Adolescente, en cuanto a la separación de los adolescentes por criterios de edad, la integridad física y la gravedad de la infracción, el hacinamiento y las condiciones infrahumanas a las que son sometidos los adolescentes, víctimas de palizas, malos tratos

150-06); las torturas practicadas por la policía civil de Río de Janeiro (Caso 262-06, teniendo como peticionario a la defensoría pública); las ejecuciones extrajudiciales practicadas por un grupo de exterminio en Pernambuco (Caso 373-03); y a la detención arbitraria, la tortura y la ejecución en Minas Gerais (Caso 1173-05).

⁶⁴ Sobre el caso “Candelária” véase Amnistía Internacional, *Río de Janeiro 2003: Candelária e Vigário Geral, 10 anos depois*, 2003.

⁶⁵ CIDH. Caso 11.993. Candelária, presentado el 23 de marzo de 1998.

y violencia sexual por parte de los funcionarios de los establecimientos.⁶⁶ En el mismo sentido, el caso 12.328 se refiere a la denuncia de torturas y malos tratos sufridos por los adolescentes internos en el establecimiento de la *Febem do Complexo do Tatuapé* en São Paulo. La Comisión Interamericana solicitó la adopción de medidas cautelares para proteger la vida e integridad física de los adolescentes.⁶⁷

Los casos 12.426 y 12.427 se refieren a los “Niños castrados de Maranhão”, 19 niños y adolescentes entre los 9 y los 14 años, que fueron víctimas de homicidio en el estado de Maranhão entre 1991 y 2000. Dicho homicidio estuvo marcado por la violencia y el abuso sexual, que culminó con la extracción de los órganos genitales de las víctimas. En estos casos se llegó a una solución amistosa, que incluyó el reconocimiento de la responsabilidad internacional del Estado brasileño, el juicio y el castigo de los responsables, así como la adopción de medidas de reparación simbólica y material, medidas de no repetición y medidas de seguimiento.⁶⁸

Además, el caso 897-04 sobre la supuesta retención ilegal de dos niños, hijos menores del argentino Alejandro Daniel Esteve, en territorio brasileño, con supuestas violaciones al debido proceso ocurridas en el proceso de restitución internacional de los menores.⁶⁹

⁶⁶ CIDH. Caso 11.702. Crianças Privadas de Liberdade no Rio de Janeiro. Decisión de archivo.

⁶⁷ CIDH. Informe 39/02. Petición 12.328, de 9 de octubre de 2002. El 21 de diciembre de 2004, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de los niños privados de la libertad en la “Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor” (FEBEM Tatuapé). Posteriormente, en 2005, la Corte IDH ordenó medidas provisionales. Corte IDH. *Asunto de los niños y adolescentes privados de libertad en el “Complexo do Tatuapé” da FEBEM respecto Brasil*. Medidas Provisionales. Resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de noviembre de 2005, de 30 de noviembre de 2005 y de 4 de julio de 2006.

⁶⁸ CIDH. Informe 43/06. casos 12.426 y 12.427. Solución Amistosa. Niños capados de Maranhão, de 15 de marzo de 2006.

⁶⁹ CIDH. Informe 173/11. Petición P-897-04. Alejandro Daniel Esteve e hijos, de 2 de noviembre de 2011.

Implementación de las decisiones de la CIDH: propuestas y perspectivas

2.1.6 Casos de violencia contra la mujer

En el universo de los casos examinados, cinco (11.996, 12.051, 12.263, 1279-04 y 337-03) denuncian violencia contra la mujer, presentando como base fundamental la violación a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará), ratificada por Brasil el 27 de noviembre de 1995. Uno de los casos se refiere a una situación de discriminación contra la mujer (caso 12.378).

En el caso 11.996, Márcia Cristina Rigo Leopoldi, una estudiante de Arquitectura, fue asesinada el 10 de marzo de 1984, en Santos. Según la denuncia, la víctima fue estrangulada en su propia casa por su exnovio. Condenado a 15 años de prisión por decisión del Tribunal del Jurado de Santos, el responsable obtuvo la concesión de *habeas corpus*, que fue posteriormente desestimada por el Tribunal de Justicia. Desde la concesión del recurso de *habeas corpus*, el acusado se encuentra prófugo, a pesar de las órdenes sucesivas de arresto que se han emitido. Se trata del primer caso contra el Estado brasileño que se basa en las disposiciones de la Convención Interamericana sobre la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer. Los peticionarios demandaron la condena del Brasil por la violación del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (tanto en el ámbito público como privado), el derecho a la vida, y el deber del Estado de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, en virtud de los términos de los artículos 3, 4 y 7 de la Convención de Belem do Pará, respectivamente. También exigieron el pago de una indemnización a los familiares de la víctima.⁷⁰

En la misma línea, la petición del caso 12.051 alega serias violencias perpetradas contra Maria da Penha Maia Fernandes por su compañero. Los intentos de homicidio y asalto ocasionaron paraplejía irreversible en la víctima, así como otras lesiones. Aunque condenado por los tribunales locales, después de 15 años,

⁷⁰ CIDH. Informe 9/12. Petición 11.996. Inadmisibilidad. Márcia Cristina Rigo Leopoldi, de 20 de marzo de 2012.

el acusado aún estaba prófugo, utilizando repetidas apelaciones de procedimiento contra la decisión condenatoria del jurado. La impunidad e ineficacia del sistema judicial frente a la violencia doméstica contra las mujeres en Brasil motivó, en 1998, la presentación del caso ante la Comisión Interamericana. En 2001, en una decisión inédita, la Comisión Interamericana condenó al Estado brasileño por negligencia y omisión en relación con la violencia doméstica, y recomendó, entre otras medidas, “continuar e intensificar el proceso de reforma para romper con la tolerancia estatal y el trato discriminatorio con respecto a la violencia doméstica contra la mujer en Brasil”.⁷¹ La decisión se basó en la violación por el Estado de las obligaciones asumidas frente a la ratificación de la Convención de Belém do Pará.⁷² Esta fue la primera vez que un caso de violencia doméstica derivó en la condena de un Estado en el Sistema Interamericano. Cabe señalar que, en cumplimiento de la decisión de la Comisión Interamericana, el Estado brasileño adoptó la ley 11.340/2006, que establece mecanismos para cohibir y prevenir la violencia doméstica y familiar contra las mujeres, así como para determinar el pago de la indemnización a la víctima.⁷³

El caso 12.263 se refiere al asesinato de la estudiante Márcia Barbosa de Souza, en las afueras de João Pessoa, en el estado de Paraíba, el 18 de junio de 1998. Según la investigación policial, el principal acusado del crimen es un diputado de estado. En virtud de la inmunidad parlamentaria de entonces, solo podía ser procesado penalmente con el permiso previo de la Asamblea Legislativa del Estado. Sin embargo, en dos ocasiones se rechazó la solicitud de licencia, lo que justificó el envío del caso a la Comisión

⁷¹ CIDH, Informe 54/01, Caso 12.051. Maria da Penha Maia Fernandes, de 16 de abril de 2001.

⁷² Sobre el Caso *Maria da Penha* véase Piovesan, Flávia y Pimentel, Silvia, “Conspiración contra la impunidad”, *Folha de S. Paulo*, p. A-3, de 25 de noviembre de 2002.

⁷³ En cuanto a la indemnización, el estado de Ceará se comprometió a pagar R\$ 60,000.00 en compensación a Maria da Penha, ante las violaciones de los derechos sufridos. Después de 7 años, María da Penha fue indemnizada. Véase *Folha de S. Paulo*, de 13 de marzo de 2008.

Implementación de las decisiones de la CIDH: propuestas y perspectivas

Interamericana, frente a la impunidad.⁷⁴ El caso fue remitido a la Corte el 11 de julio de 2019.

Estos casos se distinguen de los otros al denunciar un patrón específico de violencia que afecta a las mujeres. Es violencia de género, capaz de causar muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a las mujeres, ya sea en el ámbito público o privado. Se reconoce, por tanto, que el dominio de lo privado ya no es inviable cuando existe una violación de los derechos humanos. Aunque este patrón específico de violencia es distinto de los otros estándares previamente examinados —donde los propios agentes estatales actúan como perpetradores en la esfera pública—, los casos son similares a otros en los que también se requiere la lucha contra la impunidad, acentuando el deber del Estado de investigar, enjuiciar y, en su caso, sancionar a los responsables.

El caso 1279-04 se refiere a la falta de debida diligencia del poder judicial brasileño para sancionar los repetidos actos de violación perpetrados por un sacerdote católico en 1996 y 1997, en Porto Alegre, estado de Río Grande do Sul, en detrimento de las víctimas MVM y PSR, esta última de 16 años. La Comisión Interamericana declaró admisible el caso para analizar la presunta violación de los derechos previstos en los artículos 5, 8.1, 11, 19, 24 y 25 de la Convención Americana, de conformidad con el artículo 1.1 de ese tratado, y del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará.⁷⁵

⁷⁴ CIDH. Informe 38/07. Petición 12.263. Marcia Barbosa de Souza, de 26 de julio de 2007. En el caso de Márcia Barbosa, véase Piovesan, Flávia, “Caso de Márcia Barbosa e inmunidad parlamentaria”, en Benvenuto Lima Jr., Jayme (org.), *Derechos humanos internacionales: avances y desafíos del siglo XXI, Programa DH internacional*, Recife, 2001, pp. 161-168. Véase también Piovesan, Flávia, “Prerrogativa o Privilegio?”, *Folha de S.Paulo*, p. A-3, de 4 de julio de 2001.

⁷⁵ CIDH. Informe 37/13. Petición 1279-04. M.V.M. y P.S.R., de 11 de julio de 2013. La CIDH decidió que la petición era inadmisibile en relación con la presunta violación del art. 7 de la Convención Americana. En relación con los arts. 1, 2, 3 y 4 de la Convención de Belém do Pará, resaltó que los tendría en cuenta, cuando proceda, en su interpretación del art. 7 de dicho tratado, en la etapa de fondo.

El caso 337-03 trata de irregularidades y violaciones del debido proceso, presuntamente cometidas en el marco de la investigación penal de agresión sexual denunciada por Samanta Nunes da Silva, una adolescente de 16 años.⁷⁶

Finalmente, se debe mencionar el caso 12.378, que involucra una denuncia de discriminación contra madres adoptivas y sus respectivos hijos, ante una decisión final dictada por el Supremo Tribunal Federal, que denegó el permiso de maternidad a la madre adoptiva.⁷⁷

2.1.7 Caso de discriminación racial

El caso 12.001, en el universo de casos examinados, se destaca como el único que involucra una denuncia por discriminación racial.

Este caso se refiere a la discriminación racial sufrida por una persona a la que le fue negado un empleo por ser negra. Los peticionarios solicitaron a la Comisión Interamericana que responsabilice al Gobierno brasileño por su violación del deber de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos establecidos en la Convención Americana, sin discriminación, así como por la violación de los derechos a igualdad ante la ley y la protección judicial, según los artículos 1, 8, 24 y 25 de la Convención. Asimismo, los peticionarios requirieron que se recomiende al Gobierno brasileño que proceda con diligencia a la investigación de los hechos, así como al pago de una indemnización a la víctima por los daños sufridos. Finalmente, solicitaron que las medidas tomadas en el caso se hagan públicas, a fin de evitar futuras discriminaciones por motivos de color o raza en territorio brasileño.

La Comisión Interamericana reconoció la responsabilidad internacional del Estado por un acto practicado a una persona en violación del derecho a la igualdad ante la ley y a la no discriminación. Analizó la situación racial en Brasil, la evolución del

⁷⁶ CIDH. Informe 93/09. Petición 337-03. Samanta Nunes da Silva, de 7 de septiembre de 2009.

⁷⁷ CIDH. Informe 7/10. Petición 12.378. Fátima Regina Nascimento de Oliveira y Maura Tatiane Ferreira Alves, de 15 de marzo de 2010.

Implementación de las decisiones de la CIDH: propuestas y perspectivas

sistema legal contra el racismo y los problemas de la aplicación de la ley contra el racismo en Brasil, especialmente con respecto a la prueba y el racismo institucional. Finalmente, recomendó al Estado brasileño, entre otras medidas:

- a) reparar integralmente a la víctima, considerando tanto los aspectos morales como materiales, por las violaciones sufridas a sus derechos humanos;
- b) reconocer públicamente la responsabilidad internacional por violar los derechos humanos de la víctima;
- c) establecer un valor pecuniario a pagar a la víctima como compensación por daños morales;
- d) realizar una investigación completa, imparcial y efectiva de los hechos, con el objetivo de determinar y sancionar la responsabilidad con respecto a la discriminación racial sufrida por la víctima;
- e) llevar a cabo las reformas legislativas y administrativas necesarias para hacer que la legislación antirracista sea más efectiva;
- f) solicitar a los gobiernos estatales que establezcan comisarías especializadas para investigar los delitos de racismo y discriminación racial;
- g) solicitar a los ministerios públicos estatales que creen fiscalías estatales especializadas en la lucha contra el racismo y la discriminación racial, y
- h) promover campañas de publicidad contra la discriminación racial y el racismo.⁷⁸

Cabe señalar que hay otros casos relacionados con la discriminación racial, pero que ya están incluidos en la categoría de “violencia policial”, como los casos 1448-06, 1452-06, 1458-06 y 65-07 relacionados con lesiones, desapariciones y/o asesinatos cometidos por la Policía Militar de Río de Janeiro entre mayo de 2003 y enero de 2004, cuyas víctimas eran jóvenes afrodescen-

⁷⁸ CIDH. Informe 66/06. Caso 12.001. Simone André Diniz, de 21 de octubre de 2006. Cabe señalar que el pago de la indemnización fue realizado por el estado de São Paulo por un monto correspondiente a R\$ 36.000,00, según el *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, de fecha 29 de noviembre de 2007. Véase nota de prensa en línea, “Sai ley de São Paulo para indemnización de víctima de prejuicio racial”, *A Tarde*, de 29 de noviembre de 2007.

dientes que vivían en barrios marginales (favelas o similares) en Río de Janeiro.⁷⁹

Mención especial merece el caso 12.440, que también se destacó anteriormente, en el que la Comisión Interamericana señaló el patrón discriminatorio de acción policial en Río de Janeiro, señalando que “el número desproporcionadamente alto de personas con rasgos de raza negra entre las víctimas fatales de las acciones de la policía es una clara indicación de la tendencia racista en el aparato Estatal de represión”.⁸⁰

2.1.8 Casos de violencia contra defensores de derechos humanos

Se adopta en este trabajo la definición de defensores de los derechos humanos según la cual son todos los individuos, grupos y cuerpos de la sociedad que promueven y protegen los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidas universalmente, como se establece en la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades fundamentales Universalmente Reconocidas, adoptados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 9 de diciembre de 1998.⁸¹

En este tema se destaca el caso emblemático de Gilson Nogueira Carvalho (caso 12.058) que se refiere al brutal asesinato

⁷⁹ CIDH. Informe 126/10. Peticiones P-1448-06 – Roberto Carlos Pereira de Souza y Cristiano da Silva Souza; P-1452-06 – Fábio Eduardo Soares Santos de Souza y Rodrigo Abilio; P-1458-06 – Leandro Dos Santos Ventura, Fabio Dos Santos Da Silva y Adriano Paulino Martiniano; P-65-07 – Wallace Damião Gonçalves Miranda, Flavio Moraes de Andrade, Eduardo Moraes de Andrade, Julio César Pereira de Jesus, José Manuel da Silva y William Borges dos Reis, *cit.*

⁸⁰ CIDH. Caso Wallace de Almeida, *cit.*

⁸¹ Al respecto véase Front Line y Justicia Global, *Na linha de frente: defensores de direitos humanos no Brasil, 1997-2001*, Río de Janeiro, Justicia Global, 2002. Véase también, Amnistía Internacional, *Protagonistas essenciais de nosso tempo: defensores de direitos humanos nas Américas*, Londres, 2003.

Implementación de las decisiones de la CIDH: propuestas y perspectivas

de este defensor de los derechos humanos, abogado del Centro de Derechos Humanos y Memoria Popular de Natal, por un grupo de exterminio, el 20 de octubre de 1996, en el estado de Río Grande do Norte. Según la denuncia, el abogado tuvo un papel destacado en la defensa de las víctimas de la violencia policial en la región. También fue asistente del ministerio público en los casos que examinaron la posible existencia de un grupo de exterminio dentro de la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Río Grande do Norte. Nótese que la Comisión Interamericana, en una nota fechada el 19 de enero de 2005, decidió remitir el caso a la Corte Interamericana. Sin embargo, mediante sentencia de fecha 28 de noviembre de 2006, la Corte Interamericana resolvió cerrar el caso por insuficiencia de pruebas de que el Estado brasileño hubiese violado los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, previstos en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana.⁸²

En el mismo sentido, el caso 12.397 involucra una denuncia de amenazas de muerte recibidas por un defensor histórico de los derechos humanos en el estado de São Paulo.⁸³

El caso 265-05 se refiere al asesinato de dos líderes políticos y sindicales en el interior del estado de São Paulo y la falta de diligencia en la investigación y sanción de los hechos, con la probable participación del agente del Estado y la actuación del grupo de exterminio, permaneciendo el crimen sin castigo después de 14 años.⁸⁴

El caso 702-03 trata de la desaparición y el presunto asesinato de un locutor de radio en 1991, en probable represalia por sus denuncias sobre grupos de exterminio que operaban en el sur de

⁸² Corte IDH, *Caso Nogueira de Carvalho y otro vs. Brasil*. Excepciones Preliminares y Fondo. Sentencia de 28 de noviembre de 2006. Serie C, núm. 161.

⁸³ CIDH. Informe 80/05. Caso 12.397. Inadmisibilidad. Hélio Bicudo, de 24 de octubre de 2005. Además de estos casos, hay otros relacionados con el asesinato de periodistas, conocidos por denuncias, en Minas Gerais (Caso 12.212), Río de Janeiro (Caso 12.213) y Bahía (Caso 12.309).

⁸⁴ CIDH. Informe 128/10. Petición P-265-05. Rosa Hernandez Sundermann y José Luis Sundermann, de 23 de octubre de 2010.

Bahía.⁸⁵ El caso 1294-05 denuncia el asesinato de un periodista en Río de Janeiro en 2001, en represalia por denuncias de actos de corrupción, abuso de poder económico y uso indebido de dinero público por parte de políticos locales.⁸⁶

El caso 06-07 se refiere a la desaparición forzada de un líder comunitario en Río de Janeiro en 1995 y a la falta de debida diligencia en la investigación de los hechos. En el mismo sentido, el caso 1170-09 se refiere a la desaparición forzada de un líder de trabajadores rurales en Paraíba en 2002, y también a la falta de la debida diligencia en la investigación de los hechos.⁸⁷

En el caso 12.308, sobre el contexto de impunidad en relación con el asesinato de un periodista en Bahía, luego de publicar varios informes sobre corrupción e irregularidades cometidos por funcionarios del gobierno municipal y autoridades policiales, la Comisión Interamericana concluyó que el Estado brasileño es responsable de violar el derecho a la vida, la libertad de expresión, las garantías judiciales y la protección judicial, consagrados en los artículos 4, 13, 8 y 25 de la Convención Americana, respectivamente, en detrimento de Manoel Leal de Oliveira y sus familiares. En este sentido, la Comisión Interamericana recomendó al Estado brasileño:

1. reconocer públicamente su responsabilidad internacional por violaciones de derechos humanos relacionados con el caso;
2. realizar una investigación completa, imparcial y efectiva de los hechos, para sancionar a los autores materiales e intelectuales del asesinato de Manoel Leal de Oliveira;
3. realizar una investigación completa, imparcial y efectiva sobre las irregularidades ocurridas a lo largo de la investigación policial sobre el homicidio de Manoel Leal de Oliveira, incluso los actos que buscaron dificultar la identificación de sus autores materiales e intelectuales;

⁸⁵ CIDH. Informe 5/11. Petición 702-03. Ivan Rocha, de 22 de marzo de 2011.

⁸⁶ CIDH. Informe 74/141. Petición 1294-05. Mário de Almeida Coelho Filho y Familia, de 15 de agosto de 2014.

⁸⁷ CIDH. Informe 78/161. Petición 1170-09. Almir Muniz da Silva, de 30 de diciembre de 2016.

Implementación de las decisiones de la CIDH: propuestas y perspectivas

4. reparar a la familia de la víctima por los daños materiales y morales sufridos;
5. implementar medidas para recuperar la memoria histórica de Manoel Leal de Oliveira y otros periodistas asesinados en el estado de Bahía durante la década de 1990, y
6. adoptar, con carácter prioritario, una política integral para proteger el trabajo de los periodistas y centralizar, como política pública, la lucha contra la impunidad en relación con el asesinato, la agresión y las amenazas contra periodistas mediante investigaciones exhaustivas e independientes sobre tales hechos, con la sanción de sus autores materiales e intelectuales.⁸⁸

2.1.9 Casos de violación de derechos de otros grupos vulnerables

Muchos de los casos analizados por la Comisión Interamericana se refieren a violaciones de los derechos de otros grupos vulnerables, como las personas de la calle, las personas privadas de su libertad y los ancianos.

El caso 1198-05 se refiere a una serie de ataques contra la vida y la integridad personal de 13 personas sin hogar en el centro de São Paulo, los días 19 y 22 de octubre de 2004. En el episodio conocido como “Massacre da Sé”, las víctimas fueron golpeadas en la cabeza —algunos fatalmente— con palos y/o barras de hierro, con fuertes indicios de que entre los perpetradores de los ataques había agentes de la Policía Estatal, lo que ocasionó la muerte de ocho personas y dejó heridas a otras 5 en situación de calle. Además, se informó de la falta de diligencia y parcialidad de las autoridades encargadas de investigar los hechos, señalando que, después de más de cinco años de los ataques, los homicidios y lesiones de las presuntas víctimas permanecían impunes.⁸⁹

⁸⁸ CIDH. Informe 72/06. Caso 12.308. Manoel Leal de Oliveira, de 16 de noviembre de 2006.

⁸⁹ CIDH. Informe 38/10. Petición 1198-05. Ivanildo Amaro da Silva e outros, de 17 de marzo de 2010.

En su informe, la Comisión Interamericana declaró la petición admisible con respecto a la presunta violación de los artículos 4, 5 y 25 de la Convención Americana, en combinación con la obligación general establecida en el artículo 1.1 de la misma. De conformidad con el principio *iura novit curia*, la CIDH también decidió sobre la admisibilidad de posibles violaciones a los artículos 5.1 y 8 de la Convención Americana, con respecto a los miembros de las familias de las presuntas víctimas, así como a los artículos 1, 6, 7 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.⁹⁰

El caso 303-05 incluye una denuncia sobre las condiciones de detención y privación de libertad en virtud del régimen disciplinario diferenciado (DRD) aplicado a la víctima desde febrero de 2002 hasta noviembre de 2006.⁹¹

El caso 342-07, por otro lado, involucra la muerte de una anciana, debido a presunta negligencia y tratamiento médico inadecuado en una clínica privada, así como la falta de una investigación adecuada y efectiva para aclarar los hechos, procesar y sancionar a los responsables.⁹²

A su vez, el caso 362-09 es el primero en involucrar la violación de los derechos de una persona transexual, ante la negativa de realizar una cirugía de cambio de sexo en el sistema público de salud.⁹³

2.1.10 Caso de violación de derechos sociales

En relación con la violación de los derechos sociales, cabe destacar el caso P-1073-05 relativo a la denuncia de la degradación ambiental y el riesgo para la vida humana, la integridad personal

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ CIDH. Informe 143/11. Petición 303-05. Mauricio Hernández Norambuena, de 31 de octubre de 2011.

⁹² CIDH. Informe 79/12. Petición 342-07. Ivete Jordani Demeneck y otros, de 8 de noviembre de 2012.

⁹³ CIDH. Informe 11/161. Petición 362-09. Luiza Melinho, de 14 de abril de 2016.

Implementación de las decisiones de la CIDH: propuestas y perspectivas

y la salud resultante de la contaminación del suelo y el consiguiente daño ambiental, en detrimento de los residentes del Conjunto Habitacional “Barão de Mauá” (CHBM), de los que trabajaron en los cimientos y la construcción de CHBM, de los antiguos residentes de CHBM y de quien trabaja o ha trabajado en CHBM. Para los fines de la admisibilidad, se identificaron 531 presuntas víctimas.⁹⁴

Según el peticionario, el terreno en el que se construyó el complejo habitacional se utilizó como depósito clandestino de desechos industriales al menos desde 1973. La agencia ambiental estatal a cargo del control, licencia, supervisión y monitoreo de las actividades potencialmente contaminantes del medioambiente (la Compañía de Tecnología de Saneamiento Ambiental CETESB) emitió al menos 17 notificaciones de infracción o inspección contra la empresa privada propietaria del terreno (la compañía fabricante de partes COFAP) por la degradación ambiental causada por el vertido de sustancias tóxicas, emitiendo multas contra la empresa, o notificando que el vertido de sustancias tóxicas había degradado el medioambiente, en particular el suelo y el aire.⁹⁵

Sin embargo, en 1995, COFAP y otras empresas privadas fueron autorizadas a construir viviendas en esa localidad por el municipio de Mauá, también con la aprobación de la agencia estatal Grupo de Análisis y Aprobación de Proyectos Habitacionales (GRAPOHAB) y la opinión de CETESB declarando el terreno apto para el urbanismo y la vivienda. En abril de 2000, cuando ya había residentes en el complejo habitacional, hubo una explosión de un tanque de agua subterráneo debido a la contaminación del suelo, que causó la muerte de uno de los trabajadores de la construcción y lesiones graves y quemaduras a otro trabajador. Solo después de este incidente, las agencias estatales informaron sobre la grave contaminación del suelo y los riesgos para la salud de más de 5 000 residentes del complejo de viviendas.⁹⁶

⁹⁴ CIDH. Informe 71/12. Petición P-1073-05. Habitantes del Conjunto Habitacional “Barão de Mauá”, de 17 de julio de 2012.

⁹⁵ *Idem.*

⁹⁶ *Idem.*

En este caso, la Comisión Interamericana consideró que los alegatos eran admisibles en virtud del artículo 4 de la Convención Americana con respecto a la presunta víctima que falleció a causa de las heridas en la explosión del 20 de abril de 2000. Concluyó que, si se comprobaba, los alegatos del peticionario podrían constituirse en violaciones a los artículos 5.1, 8 y 25 de la Convención Americana, así como al artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de las presuntas víctimas que estuvieron expuestas a la degradación ambiental en el CHBM. Finalmente, la Comisión Interamericana encontró que la supuesta falta y/o manipulación de información sobre la degradación ambiental del terreno sobre el cual se construyó el CHBM y sus efectos sobre la salud y vida de las presuntas víctimas podría constituir una violación del artículo 13 de la Convención Americana.⁹⁷

Finalmente, existen casos que involucran la emisión de *precatórios* y el pago efectivo de los montos adeudados por el Estado. El caso 1050-06 se refiere a la falta de pago de reclamaciones judiciales (*precatórios*) derivadas de una demanda ordinaria de indemnización contra el municipio de Santo André, presentada por 1 377 funcionarios públicos en 1994, debido a la falta de pago de un complemento salarial reconocido por ley. Además, la petición denuncia la falta de debida protección judicial y la violación de las garantías judiciales por la ausencia de un recurso efectivo para garantizar sus derechos, ya que en 1999 se emitieron órdenes judiciales (*precatórios*) para la ejecución de los montos adeudados por el Estado, que hasta 2011 no habían sido pagados. En su informe, la Comisión Interamericana ha concluido que la legislación brasileña no prevé recursos judiciales efectivos y adecuados para garantizar el pago de las *precatórios* adeudadas por el Estado, y que la excepción prevista en el artículo 46.2 de la Convención Americana se aplica al caso de agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna.⁹⁸

⁹⁷ *Idem.*

⁹⁸ CIDH. Informe 144/11. Petición 1050-06. Pedro Stábile Neto y otros funcionarios del Municipio de Santo André (*precatórios*), de 31 de octubre de 2011.

Implementación de las decisiones de la CIDH: propuestas y perspectivas

El caso 1140-04 implica la falta de pago de *precatórios* adeudadas por el estado de Río Grande do Sul a la viuda e hija de funcionarios públicos fallecidos. Después de cuestionar el monto recibido como pensión por muerte en demandas ordinarias por daños y perjuicios contra el estado de Río Grande do Sul y el Instituto de Seguridad Social, las presuntas víctimas obtuvieron sentencias definitivas favorables a sus reclamos en octubre de 1997 y, en marzo de 1998, respectivamente, se emitieron títulos ejecutivos judiciales (*precatórios*) en nombre de cada una de ellas, valores que no se habrían pagado hasta 2011.⁹⁹

En el caso 341-01, Nancy Victor da Silva envió una petición a la Comisión Interamericana sobre el incumplimiento de una decisión judicial en una demanda civil de indemnización por la muerte de su hijo, Márcio Manoel Fraga, el 27 de marzo de 1999, en el Hospital Penitenciario “Fábio Soares Maciel”, en Río de Janeiro. Según el alegato, el pago de la indemnización por parte del estado de Río de Janeiro no se llevó a cabo debido a su conexión con una orden de ejecución judicial (*precatórios*).¹⁰⁰

El caso 1485-07 se refiere a la demora en la disposición legal relacionada con una revisión de las prestaciones de seguridad social contra el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS), propuesta en 1986, que hasta el 2011 no había resultado en el pago efectivo del monto adeudado por el Estado, después de más de 26 años.¹⁰¹

2.2. Análisis de casos: impacto de las decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la luz de la experiencia brasileña

Considerando que el universo de estos 140 casos representa el número total formalmente admitido por la Comisión Interame-

⁹⁹ CIDH. Informe 145/11. Petición 1140-04. Clélia de Lourdes Goldenberg y Rita de Cassia da Rosa (*precatórios*), de 31 de octubre de 2011.

¹⁰⁰ CIDH. Informe 10/12. Petición 341-01. Márcio Manoel Fraga y Nancy Victor da Silva (*precatórios*), de 20 de marzo de 2012.

¹⁰¹ CIDH. Informe 78/12. Petición 1485-07. José Laurindo Soares, de 8 de noviembre de 2012.

ricana contra el Estado brasileño hasta 2016,¹⁰² pensamos que su análisis puede revelar conclusiones contundentes sobre la práctica de la defensa de Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el ámbito brasileño.

Para ello, el análisis del cuadro de las acciones internacionales arriba enfocadas adoptará como criterio la demarcación de dos periodos distintos en la historia política brasileña: el periodo que concierne al régimen represivo militar vigente en Brasil de 1964 a 1985,¹⁰³ y el periodo que concierne al proceso de transición democrática, desencadenado a partir de 1985.¹⁰⁴ Esta clasificación resulta necesaria para reflejar los significativos cambios políticos ocurridos en Brasil a partir de 1985, al inicio del proceso de democratización. Las transformaciones, como se verá, implicaron cambios relativos a la propia defensa del derecho internacional de los derechos humanos, teniendo en cuenta que pasaron a ser otros los derechos violados y otros pasaron a ser los actores sociales involucrados. Es decir, con la democratización del país surgió un nuevo patrón de conflictividad.

Si el objetivo del análisis es evaluar la forma en que la defensa del derecho internacional de los derechos humanos ha sido ejercida en Brasil, el primer enfoque de análisis debe referirse a los

¹⁰² Se reitera que ese número corresponde a los casos formalmente admitidos por la Comisión Interamericana. Además de los 140 casos admitidos, hay peticiones contra el Estado brasileño sometidas a la evaluación de la Comisión Interamericana (en proceso inicial de análisis), y existen todavía peticiones que solicitan medidas cautelares.

¹⁰³ Con respecto al régimen represivo militar, véase Arquidiócesis de São Paulo, *Brasil: Nunca más*, 1985; Steiner, Henry J. y Trubek, David M., *op. cit.*; Pinheiro, Paulo Sérgio, *Escritos indignados: policía, prisiones y política en el Estado autoritario* (en el 20º aniversario del régimen de excepción, 1964-1984), Editora Brasiliense, 1984; Stepan, Alfred (ed.), *Authoritarian Brazil: origins, policies, and future*, New Haven, Yale University Press, 1973; Stepan, Alfred, *The military in politics: changing patterns in Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 1974; Skidmore, Thomas E., *The politics of military rule in Brazil: 1964-1985*, Oxford University Press, 1988.

¹⁰⁴ Sobre el proceso de democratización en Brasil, véase Stepan, Alfred *et al.*, *Democratizing Brazil: problems of transition and consolidation*, Oxford, Oxford University Press, 1989, y Wanderley Reis, Fabio *et al.*, *La democracia en Brasil: dilemas y perspectivas*, São Paulo, Vértice, 1988.

Implementación de las decisiones de la CIDH: propuestas y perspectivas

actores sociales en ella involucrados. Se responde a la pregunta: ¿quiénes son los proponentes de esas acciones internacionales sometidas a la Comisión Interamericana?

En cuanto a la demarcación de los dos periodos distintos. Se observa que, durante el régimen militar, de 1964 a 1985, el 90% de los casos examinados fueron iniciados por un individuo o grupo de individuos, y que solamente en un caso la comunicación fue enviada por entidades no gubernamentales. En el segundo periodo, relativo al proceso de democratización, casi la totalidad de los casos examinados fueron enviados por entidades no gubernamentales de defensa de los derechos humanos, de ámbito nacional o internacional y, en algunos casos, por la actuación conjunta de esas entidades.¹⁰⁵

Estos datos, por sí solos, ilustran la dinámica de la relación entre el proceso de democratización del país y la mayor articula-

¹⁰⁵ En cuanto a la cooperación entre organizaciones no gubernamentales a nivel nacional e internacional, afirma Henry Steiner: “En muchos aspectos, las ONGs nacionales se benefician ampliamente de la cooperación con las ONGs internacionales. Las organizaciones nacionales a menudo se sienten aisladas, dan la impresión de luchar por batallas locales, ante un mundo apático. Las ONGs internacionales permiten una conexión e incluso el sentido de la solidaridad”. Steiner, Henry, *op. cit.*, p. 65. Para Kathryn Sikkink: “Una red internacional implica una serie de organizaciones conectadas para compartir los mismos valores, lo que permite el intenso intercambio de información y servicios, en la actividad internacional orientada a una cuestión. [...] Las ONGs internacionales y nacionales tienen una contribución central en esta red. Ellas constituyen los más activos miembros de esa red y, usualmente, se empeñan en acciones y presionan a los más poderosos actores a adoptar posiciones. [...] Los valores comunes, a unir a los actores en esa red de derechos humanos, son aquellos incorporados en los instrumentos internacionales de protección de esos derechos, especialmente la Declaración Universal de Derechos Humanos. Este conjunto normativo permite justificar acciones y proveer un lenguaje común que transforme argumentos y procedimientos en avanzadas reivindicaciones. El flujo de información entre los actores de esta red revela un sistema extremadamente denso de interconexiones entre estos grupos. En la mayoría de los casos, este flujo de información se produce de modo informal a través del intercambio de informes, llamadas telefónicas y participación en conferencias y encuentros”. Sikkink, Kathryn, “Derechos humanos, redes temáticas basadas en principios y soberanía en Latinoamérica”, en *International Organizations*, Massachusetts, IO Foundation y Massachusetts Institute of Technology, 1993, p. 416.

ción y organización de la sociedad civil. Si, por un lado, el proceso de liberalización del régimen autoritario permitió el fortalecimiento de la sociedad civil, que pasó a contar con nuevos actores a partir de la creación de innumerables entidades no gubernamentales, a su vez, la reinención de la sociedad civil contribuyó al proceso de democratización y a la gradual formación de un régimen civil. Los datos reflejan esa dinámica, siendo simbólica la inversión de los porcentajes, como se ha indicado, en el primer periodo, el 90% de las comunicaciones fueron presentadas por un individuo o grupo de individuos; en el segundo, casi todos los casos fueron enviados por entidades no gubernamentales de defensa de los derechos humanos. También es sorprendente ver, desde el periodo de democratización, el papel importante y crucial asumido por las ONG,¹⁰⁶ en lo que se refiere a la defensa y

¹⁰⁶ Para Henry Steiner: “Las ONGs se han vuelto indispensables para el movimiento de derechos humanos, en virtud de sus actividades peculiares: monitoreo, investigación e informes referentes a los Estados infractores; *lobby* con respecto a los gobiernos nacionales y las ONGs internacionales; movilización de grupos interesados; educación del público; y representación de clientes ante oficiales nacionales o ante Cortes u organismos internacionales”. Steiner, Henry, *op. cit.*, p. 1. En la visión de Thomas Buergenthal: “Las ONGs de derechos humanos han ejercido una importante contribución, en lo que se refiere a la evolución del sistema internacional de protección de los derechos humanos y su efectivo funcionamiento. [...] las ONGs han invocado procedimientos y sometido innumerables peticiones, particularmente en los casos que involucran denuncias de masivas violaciones de derechos humanos. Aquí las ONGs se encuentran a menudo en una posición más ventajosa que los individuos, para obtener información verdadera y preparar la documentación legal necesaria”. Buergenthal, Thomas, *International human rights*, St. Paul, MN, West Publishing Company, 1988, p. 253. En cuanto a la importante función que desempeñan las organizaciones no gubernamentales, afirma Louis Henkin: “organizaciones no gubernamentales (comúnmente llamadas ONG) han ejercido una activa contribución en el escenario internacional y, en algunos casos, tienen su *status* reconocido por tratados y otros instrumentos internacionales. [...] ONGs han ejercido una contribución de importancia creciente en el campo de los derechos humanos y del derecho ambiental. Por ejemplo, organizaciones como Amnistía Internacional y *Human Rights Watch* han asistido a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su esfuerzo por monitorear la violación de derechos humanos en todo el mundo y organizaciones como Greenpeace y Friends of the Earth han contribuido mucho para la identificación de los infractores del medio ambiente”. Henkin, Louis (ed.), *International law: cases and materials*, West Group, 1993, pp. 345-346.

Implementación de las decisiones de la CIDH: propuestas y perspectivas

protección de los derechos humanos, mediante la defensa de los instrumentos internacionales de protección.

Se procede entonces con una segunda cuestión: esas acciones internacionales, ¿de qué categoría de derechos denuncian la violación? ¿Cuál es la naturaleza de los derechos violados?

Considerando el primer periodo, relativo al régimen militar, se constata que, de los 10 casos examinados, nueve se refieren a casos de detención arbitraria y tortura ocurridos durante el régimen autoritario militar, mientras que un caso implica la violación de los derechos de los pueblos indígenas.¹⁰⁷ Ya en el segundo periodo, es decir, a partir del proceso de democratización iniciado en 1985, se observa que, de los casos examinados, 53 involucran violencia policial, además de los casos referentes a violencia rural, violación de derechos de niños y adolescentes, violación de los derechos de las mujeres, violación de los derechos de los pueblos indígenas, discriminación racial, violencia contra defensores de derechos humanos, violación de derechos de otros grupos vulnerables y violación de derechos sociales.

En otras palabras, si en el primer periodo el 90% de los casos denunciaron la práctica de violencia del régimen militar, en el segundo más del 40% de los casos denunciaron la violencia policial. Estos datos demuestran que el proceso de democratización en Brasil fue incapaz de romper en absoluto con las prácticas autoritarias del régimen represivo militar, presentando como reminiscencia un patrón de violencia sistemática practicada por la policía, que no logra ser controlada por el aparato estatal. La transición democrática revela, así, marcas de un continuismo autoritario.¹⁰⁸ La gran distinción entre las prácticas autoritarias verifi-

¹⁰⁷ Los Casos 1684, 1769, 1788, 1789, 1835, 1841, 1844, 1846 y 1897 se refieren a la detención arbitraria y a la tortura, mientras que el Caso 7615 se refiere a la violación de los derechos de las poblaciones indígenas.

¹⁰⁸ Sobre el proceso de transición democrática en Brasil, Frances Hagopian comenta: “En Brasil, la alta participación de las élites políticas de los sistemas oligárquico y militar en el régimen democrático resultó en una fuerte continuidad del régimen militar en los primeros cinco años del régimen civil, mediante la contaminación de la democracia política por las tradicionales prácticas antidemocráticas, notablemente por una versión extrema del clientelismo político”. Hagopian, Frances, “La consolidación compro-

cadadas en el régimen militar y en el proceso de democratización está en el hecho de que, en el primer caso, la violencia era perpetrada directa y explícitamente por acción del régimen autoritario y sostenía el mantenimiento de su propio aparato ideológico. En el proceso de democratización, la sistemática violencia policial se presenta como resultado no solo de una acción, sino de una omisión del Estado al no ser capaz de detener los abusos perpetrados por sus agentes. Al igual que en el régimen militar, no se produce el castigo de los responsables. La respuesta insuficiente, o incluso, en algunos casos, la falta de respuesta por parte del Estado brasileño es el factor que —al establecer el requisito del previo agotamiento de los recursos internos— conduce a la denuncia de esas violaciones de derechos ante la Comisión Interamericana.

Junto a los 53 casos de violencia policial, se constata que los casos restantes, concernientes al periodo de democratización, reflejan la violencia cometida frente a grupos socialmente vulnerables, como los pueblos indígenas, la población negra, las mujeres, los niños y los adolescentes.

Se debe agregar que todos los casos de violación de derechos humanos sometidos al conocimiento de la Comisión Interamericana, ya sea durante el periodo dictatorial, o durante el periodo de democratización, denunciaron violación a derechos civiles y/o políticos, siendo aún incipiente la presentación de denuncias relativas a la violación a derechos económicos, sociales o culturales.¹⁰⁹ Se verifica así que las denuncias se concentraron funda-

metida: la clase política en la transición brasileña”, en Mainwaring, Scott, O’Donnell, Guillermo, Valenzuela, J. Samuel (orgs.), *Issues in democratic consolidation: the new South American democracies in comparative perspective*, University of Notre Dame Press, 1992, p. 248.

¹⁰⁹ Al respecto, cabe mencionar el Caso 12.242, referente a la muerte de recién nacidos en la UTI de clínica pediátrica de la región de los Lagos, en Río de Janeiro, en virtud de contaminación hospitalaria. Según la denuncia, en el periodo de 10 meses, el 33.1% de los bebés internados murieron. También es digno de mención el Caso 12.461, que se refiere a la queja de incumplimiento del Tesoro Público del Estado de São Paulo sobre el pago de una pensión por daños físicos sufridos por la víctima. Si bien el primer caso señala la violación del derecho a la salud y la vida, el segundo caso señala la violación de los derechos de la seguridad social. Como señala Henry Steiner: “Si bien muchas ONG del Tercer Mundo creen que los

Implementación de las decisiones de la CIDH: propuestas y perspectivas

mentalmente en casos de violaciones a derechos civiles y/o políticos.

Se plantea una tercera cuestión: ¿cómo caracterizar a las víctimas de esas violaciones de derechos?

En cuanto a las víctimas de estas violaciones, si en el primer periodo (de 1964 a 1985), en el 90% de los casos examinados, las víctimas eran líderes de la Iglesia católica, estudiantes, líderes de trabajadores, profesores universitarios, abogados, economistas y otros profesionales, todos en general integrantes de la clase media brasileña, en el segundo periodo, relativo al proceso de democratización, en el 87% de los casos examinados las víctimas pueden ser consideradas personas socialmente pobres, sin ningún liderazgo destacado, lo que incluye tanto a aquellos que vivían como albañiles, vendedores, auxiliares de oficina, ayudantes de obras, mecánicos o de otras actividades poco rentables en Brasil, como los que vivían en favelas, en las calles, en las carreteras, en las prisiones o incluso en régimen de trabajo esclavo en

derechos económicos y sociales deberían integrarse en su trabajo, pocos han tenido la experiencia de examinarlos sistemáticamente o protegerlos". Steiner, Henry, *op. cit.*, p. 41. Para Ian Martin: "El peligro real de esta nueva trilogía de virtudes descansa en la identificación implícita de los derechos humanos con los derechos civiles y políticos solamente, y en la opinión de que los derechos económicos y sociales están garantizados por la economía de libre mercado. Obviamente, muchos de nosotros creemos que la libertad de mercado es el corazón de una economía eficiente y que los controles económicos causan un desastre económico y constituyen un elemento intrínseco de la ausencia de libertades civiles y políticas en las sociedades en las que existen. Sin embargo, una economía de mercado completamente no regulada no es un principio de derechos humanos; los derechos humanos invocan la cuestión de cómo los derechos sociales y económicos fundamentales deben ser garantizados. [...] En segundo lugar, el movimiento de derechos humanos debe otorgar la misma prioridad a los derechos económicos, sociales y culturales, y a los derechos civiles y políticos. Deben encontrarse medios para garantizar la adopción de medidas eficaces en el futuro en relación con el seguimiento y la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales, como en el pasado, en relación con el seguimiento y la aplicación de los derechos civiles y políticos". Martin, Ian, *The new world order: ¿opportunity or threat for human rights?*, Una conferencia de Edward A. Smith, *Visiting Fellow* presentado por el Programa de Derechos Humanos de *Harvard Law School*, 1993, p. 22.

el campo, teniendo marcado grado de vulnerabilidad.¹¹⁰ La excepción son los casos de violencia contra defensores de derechos humanos y contra líderes rurales.¹¹¹

Estos datos revelan que el patrón de conflictividad presentado en el proceso de democratización ya no se identifica con lo presentado en el régimen represivo militar. Si en el periodo de autoritarismo militar aquellos que eran acusados de ofrecer resistencia al régimen eran torturados o arbitrariamente detenidos por razones de naturaleza política, en el proceso de democratización el patrón de conflictividad se orienta por otro criterio. No se trata más del criterio político, sino del criterio económico, con el que se conjuga un componente sociopolítico. En este sentido, las víctimas, por regla general, no son más de los sectores de la clase media, políticamente comprometidos, sino personas pobres, a veces excluidas socialmente e integrantes de grupos vulnerables.¹¹²

¹¹⁰ En este sentido, la petición de 6 de septiembre de 1994, remitida por el Centro de Derechos Humanos Santo Dias a la Comisión Interamericana, señala: “La mayoría de los casos denunciados se refieren a víctimas jóvenes, mujeres trabajadoras sin antecedentes penales y que residen en la periferia de la ciudad de São Paulo, donde viven las clases sociales económicamente desfavorecidas. Esta caracterización de las víctimas también está presente, en su mayoría, en crímenes cometidos por policías militares en general, lo que puede sugerir un esquema institucional informal en la represión de algunos sectores sociales, haciendo inadecuado el juzgamiento de esos crímenes por los Tribunales Militares”.

¹¹¹ Los casos de violencia contra defensores de los derechos humanos (Casos 12.058, 12.397, 12.212, 12.213, 12.308 y 12.309), caso 11.287 (caso de asesinato) son excepciones a estos casos, ya que presentan víctimas de líderes sociales prominentes o miembros de la clase media (caso de asesinato de líder rural), y Caso 11.996 (caso de asesinato de estudiante de Arquitectura).

¹¹² Para Álvaro Ribeiro Costa: “La violencia contra la ciudadanía en Brasil se puede ver en los más variados aspectos. Se hace hincapié en la violencia estructural y la violencia específica. Por lo tanto, es importante destacar algunos datos sobre la realidad económica y social del país, en vista de lo cual las violaciones de los derechos humanos en Brasil se entienden mejor. Por cierto, el profesor Paulo Sérgio Pinheiro recordó que ‘somos campeones mundiales de desigualdad: en 1992 (datos de la ONU), el ingreso del 20% más rico fue 26 veces mayor que el del 20% más pobre’, el profesor dijo que las élites impidieron ‘las reformas que aliviarían el hambre, la pobreza, la enfermedad’ (véase *Folha de S. Paulo*, 14 de agosto de 1993, p. 1-3). El

Implementación de las decisiones de la CIDH: propuestas y perspectivas

Es importante señalar que el 97% de los casos que integran el periodo de la democratización se sometieron a la Comisión a partir de 1992,¹¹³ es decir, a partir de la ratificación de la Convención Americana por el Estado brasileño. Se cree que la ratificación, en cierta medida, estimuló la propuesta de acciones internacionales ante la Comisión Interamericana, especialmente porque, en muchos casos examinados, las violaciones de dere-

hambre es una parte inigualable de esta realidad. Los estudios del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) señalan la existencia de unos 37 millones de personas por debajo de la línea de pobreza, en condiciones claras de miseria o indigencia (9.2 millones de familias) (ver *Jornal de Brasilia*, 8 de agosto de 1993). [...] La llamada violencia específica, —cuyas formas más visibles pueden aparecer como homicidios, lesiones personales, tortura, secuestros, etc.,— es la que normalmente puede llamar más la atención. La violencia estructural —que reside en las estructuras económicas, políticas, sociales, culturales y legales— parece ser la más perversa y más perjudicial en detrimento de los derechos humanos y la ciudadanía, ya que se caracteriza por la permanencia, profundidad y extensión de su alcance”. Ribeiro Costa, Álvaro, *Notas sobre la situación actual de los derechos humanos en Brasil*, Archivos do Ministério da Justiça, Brasília, jul./dic. 1993, pp. 152-154. En opinión de Adam Przeworski: “El peligro de la violencia colectiva no se limita a los países que enfrentan el desafío de su integridad territorial. Este peligro también es causado por desigualdades políticas, educativas y sociales que excluyen a grandes segmentos de la población del ejercicio efectivo de los derechos y obligaciones. Si la democracia es el régimen en el que todos los individuos se convierten en ciudadanos, solo un Estado efectivo puede generar las condiciones que aseguren la ciudadanía. La ciudadanía solo puede implementarse cuando el sistema normativo se guía por un criterio universal, cuando el Estado de derecho está plenamente en vigor y cuando las autoridades públicas pueden proteger los derechos y obligaciones. Muchas democracias enfrentan múltiples desafíos para garantizar una ciudadanía efectiva, a la luz de las condiciones económicas e institucionales que enfatizan la necesidad de instituciones estatales. El resultado es que los estados no pueden implementar uniformemente estándares de derechos y obligaciones. De esta forma, enfrentamos la existencia de regímenes políticos democráticos que no aseguran una ciudadanía efectiva para áreas geográficas extensas o para un número significativo de actores sociales”. Przeworski, Adam, *op. cit.*, p. 111.

¹¹³ Cabe señalar que todas las comunicaciones durante el periodo de democratización —con la excepción del Caso 10.301— se basaron en la Convención Americana (hay dos casos de violencia contra las mujeres basados también en la Convención de Belém do Pará), mientras que las comunicaciones del periodo del régimen militar se basaron en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

chos ya habían ocurrido varios años antes. Pero solo después de la ratificación de la Convención dichas acciones se llevaron a la apreciación de la Comisión, bajo la denuncia de que el Estado brasileño no estaba cumpliendo sus obligaciones internacionales. Además, si en el periodo de 1970 a 1992, es decir, en 22 años, fueron archivadas 11 acciones contra Brasil, a partir de la ratificación de la Convención Americana en 1992, y considerando el periodo de 1992 a 2014, en 22 años por tanto, se archivó un total de 127 acciones. Estas cifras sugieren y refuerzan la afirmación de que la ratificación de la Convención Americana fue un factor que, definitivamente, estimuló y propició la interposición de acciones internacionales ante la Comisión Interamericana.

En cuanto al impacto del litigio internacional en el ámbito brasileño, se destaca que los casos sometidos a la Comisión Interamericana han representado un impacto importante para el cambio de legislación y de políticas públicas de derechos humanos, propiciando significativos avances internos.

A título ilustrativo, cabe mencionar seis avances:

- a) los casos de violencia policial, especialmente los que denuncian la impunidad de crímenes cometidos por policías militares, fueron fundamentales para la adopción de la ley 9.299/96, que determinó la transferencia de la Justicia Militar a la Justicia Común para el juzgamiento de crímenes dolosos contra la vida cometidos por policías militares;
- b) el caso 12.263, relativo al asesinato de un estudiante por un diputado estatal, fue esencial para la adopción de la enmienda constitucional 35/2001, que restringe el alcance de la inmunidad parlamentaria en Brasil;
- c) el caso 12.378, que involucra una denuncia de discriminación contra madres adoptivas y sus respectivos hijos, frente a una decisión definitiva dictada por el Supremo Tribunal Federal, que negó el derecho a la licencia de maternidad a la madre adoptiva, fue también fundamental para la aprobación de la ley 10.421/2002, que extendió el derecho a la licencia de maternidad a las madres de hijos adoptivos;
- d) el caso 12.051 (caso *Maria da Penha Maia Fernandes*), que resultó en la condena de Brasil por violencia doméstica

Implementación de las decisiones de la CIDH: propuestas y perspectivas

sufrida por la víctima, culminó en la adopción de la ley 11.340/2006 (“Ley Maria da Penha”), que crea mecanismos para cohibir la violencia doméstica y familiar contra la mujer;¹¹⁴

- e) los casos que involucran violencia contra los defensores de derechos humanos contribuyeron a la adopción del Programa Nacional de Protección a los Defensores de Derechos Humanos, y
- f) los casos de violencia rural y mano de obra esclava contribuyeron a la adopción del Programa Nacional para la Erradicación del Trabajo Esclavo y la creación de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Esclavo.

Se puede concluir que el Sistema Interamericano ofrece importantes estrategias de acción, potencialmente capaces de contribuir al refuerzo de la promoción de los derechos humanos en Brasil.

Como se examinó, el Sistema Interamericano invoca un parámetro de acción para los Estados, legitimando el direccionamiento de comunicaciones de individuos y entidades no gubernamentales si es que esos estándares internacionales no se cumplen. En este sentido, la sistemática internacional establece la tutela, la supervisión y el monitoreo de modo que los Estados garanticen los derechos humanos internacionalmente asegurados.

Se verificó además que los instrumentos internacionales constituyen una importante estrategia de actuación para las organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales, al agregar un lenguaje jurídico al discurso de los derechos humanos. Este factor es positivo en la medida en que los Estados son convocados a responder con más seriedad a los casos de violación de derechos.

La experiencia brasileña revela que la acción internacional también ha ayudado a la publicidad de las violaciones de dere-

¹¹⁴ El proyecto de ley fue el resultado del trabajo del Grupo Interministerial creado por el decreto 5.030, de fecha 31 de marzo de 2004. Cabe señalar que, en el memorándum explicativo del referido proyecto de ley se hace una referencia expresa al caso Maria da Penha, en particular a las recomendaciones formuladas por la CIDH.

chos humanos, lo que representa un riesgo de vergüenza política y moral para el Estado infractor y, en ese sentido, surge como hecho significativo para la protección de los derechos humanos. Además, al enfrentar la publicidad de las violaciones de derechos humanos, así como las presiones internacionales, el Estado es prácticamente “obligado” a presentar justificaciones acerca de su práctica. La acción internacional y las presiones internacionales pueden contribuir a transformar una determinada práctica gubernamental en lo que se refiere a los derechos humanos, proporcionando apoyo o estímulo para reformas internas. Como señala James Cavallaro: “estrategias de litigio internacional bien articuladas que diferencien victorias meramente procesales de ganancias sustantivas, mediante la adopción de medidas para movilizar a los medios y la opinión pública, han permitido el avance de la causa de los derechos humanos en Brasil”.¹¹⁵ Como lo explica Kathryn Sikkink,

[e]l trabajo de las ONGs hace que las prácticas represivas de los Estados sean más visibles y públicas, exigiendo de ellos, que de otra forma se mantendrían callados, una respuesta. Al enfrentar presiones crecientes, los Estados represivos buscan presentar justificaciones. [...] Cuando un Estado reconoce la legitimidad de las intervenciones internacionales en la cuestión de los derechos humanos y, en respuesta a las presiones internacionales, altera su práctica con respecto a la materia, queda reconstituida la relación entre Estado, ciudadanos y actores internacionales.¹¹⁶

Añade la autora:

[...] presiones y políticas transnacionales en el campo de los derechos humanos, incluida la red de ONGs han ejercido una significa-

¹¹⁵ Cavallaro, James L., “Toward fair play: a decade of transformation and resistance in international human rights advocacy in Brazil”, *Chicago Journal of International Law*, vol. 3, núm. 2, Otoño 2002, p. 492. El mismo autor agrega: “[...] en Brasil, el grado de impacto no ha cambiado en relación con la importancia de la acción del sistema interamericano en un caso particular, pero el impacto ha variado de acuerdo con los medios y la opinión pública y el alcance de las presiones sufridas por el gobierno [...]”. *Ibidem*, p. 487.

¹¹⁶ Sikkink, Kathryn, *op. cit.*, pp. 414 y 415.

Implementación de las decisiones de la CIDH: propuestas y perspectivas

tiva diferencia en el sentido de permitir avances en las prácticas de los derechos humanos en diversos países del mundo. Sin los regímenes internacionales de protección de los derechos humanos y sus normas, así como sin la operación de las redes transnacionales que operan para se cumplan estas normas, no habrían ocurrido las transformaciones en la esfera de los derechos humanos.¹¹⁷

En fin, considerando la experiencia brasileña, se puede afirmar que, con la intensa participación de las ONG, a partir de estrategias de litigios articuladas y competentes, los instrumentos internacionales constituyen poderosos mecanismos para la promoción del efectivo fortalecimiento de la protección de los derechos humanos en el ámbito nacional.

3. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS BAJO VISIÓN PROSPECTIVA: UN DESAFÍO DE SU FUTURO CON UN ASPECTO DESTACADO EN EL CUMPLIMIENTO DE SUS DECISIONES

Como se analizó, el Sistema Interamericano es capaz de revelar las peculiaridades y particularidades de las luchas emancipatorias por derechos y por justicia en la región latinoamericana. El Sistema presenta una particular institucionalidad marcada por el protagonismo de diversos actores, en un escenario en el que interactúan Estados, víctimas, organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales, la Comisión y la Corte Interamericanas en el marco de la OEA. En este contexto, gradualmente, el Sistema Interamericano se empodera, mediante diálogos, para permitir el fortalecimiento de los derechos humanos en un sistema multinivel. Es bajo esta perspectiva multinivel que emergen dos vertientes del diálogo judicial, que comprende el diálogo con los sistemas nacionales (para controlar la convencionalidad) y el diálogo con la sociedad civil (para dar creciente legitimación social al Sistema Interamericano).

¹¹⁷ Sikkink, Kathryn y Risse, Thomas, "Conclusions", en Risse, Thomas, Ropp, Stephen C. y Sikkink, Kathryn, *The power of human rights: international norms and domestic change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 275.

La Comisión Interamericana ha ejercido un extraordinario papel en la difusión de parámetros protectores regionales relativos a la salvaguarda de la dignidad humana (el llamado *corpus iuris interamericano*), que simboliza un piso protector mínimo y no un techo máximo de protección. Tales parámetros de protección han propiciado la compensación de déficits nacionales, fomentando avances en marcos legislativos y políticas públicas en materia de derechos humanos, así como previniendo reveses y retrocesos en el régimen de protección de derechos; favoreciendo, también, el empoderamiento de actores sociales en la lucha por derechos y por justicia. La importante actuación de la Comisión Interamericana ha permitido fomentar reformas constitucionales, leyes, y políticas públicas con enfoque a los derechos humanos. Sus decisiones han contribuido a eliminar leyes, políticas y prácticas discriminatorias; reparar íntegramente a las víctimas; prevenir las violaciones de los derechos humanos; y fortalecer la protección de derechos con un impacto trascendente en la región. Por tanto, ha ofrecido una extraordinaria contribución al fortalecimiento de la protección, promoción y defensa de los derechos humanos, contribuyendo, además, a prevenir violaciones.

Cabe señalar que, en 1978, cuando la Convención Americana entró en vigor, muchos de los Estados de América Central y América del Sur estaban gobernados por regímenes autoritarios. De los 11 Estados parte de la Convención en la época, menos de la mitad tenía gobiernos elegidos democráticamente. La agenda de derechos humanos era una agenda contra el Estado, asumida sobre todo por la sociedad civil. En ese contexto histórico, la Comisión Interamericana ejerció un extraordinario papel en la realización de investigaciones *in loco*, denunciando, por medio de informes, graves y masivas violaciones de derechos durante los regímenes dictatoriales en la región, especialmente en la década de los años setenta. Desde entonces, la Comisión ha sido un actor importante en el proceso de democratización en las Américas.

En la actualidad, la emergencia de regímenes democráticos permitió que los derechos humanos también pasaran a constituir política de Estado, a partir de una creciente institucionalidad orientada a la protección y promoción de los derechos humanos, en las esferas de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, en

Implementación de las decisiones de la CIDH: propuestas y perspectivas

los diversos países de la región, por medio de la creación de secretarías de derechos humanos en el ámbito del poder ejecutivo; comisiones de derechos humanos en el ámbito del poder legislativo; políticas judiciales destinadas a la promoción de la cultura de derechos humanos en el ámbito del poder judicial; programas nacionales, estatales y municipales de derechos humanos; entre otras iniciativas. Cada vez más se argumenta que los valores de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho son inseparables. El respeto de los derechos humanos es una condición esencial para la sostenibilidad democrática, la extensión del Estado de derecho y la construcción de una cultura de paz en la región.

A la luz de este nuevo contexto, se lanza el desafío de pensar, dar un nuevo significado y reinventar el papel de la Comisión Interamericana, como actor para contribuir al mejoramiento de los derechos humanos, de la democracia, del Estado de derecho y de la cultura de la paz en la región, por medio de una actuación articulada, integrada y coordinada para involucrar un mejor equilibrio entre los deberes de promoción, defensa y monitoreo de los derechos humanos.

Son siete las propuestas destinadas al fortalecimiento de la Comisión Interamericana en el orden contemporáneo:

- 1) *Efectividad*. Intensificar el diálogo regional-local es la condición para garantizar el mayor grado de implementación de las recomendaciones y el cumplimiento de las decisiones del Sistema Interamericano. La efectividad de la protección internacional de los derechos humanos está absolutamente condicionada al perfeccionamiento de las medidas nacionales de implementación.
- 2) *Eficiencia*. Es esencial abordar los retrasos procesales, que contribuyen a una mayor racionalización temporal de procedimientos, prácticas y gestión de los casos, con la identificación de casos prioritarios; la conjugación de casos similares; entre otras medidas. La Convención Americana garantiza el derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable, con las debidas garantías por un organismo competente, independiente e imparcial de conformidad

con el artículo 8.1, lo que requiere el fortalecimiento de la capacidad de respuesta rápida y adecuada de la Comisión Interamericana.

- 3) *Transparencia*. Es fundamental contribuir a una mayor objetividad, claridad y publicidad de los procedimientos adoptados, con estricto respeto a los principios del debido proceso legal, de la contradicción y de la amplia defensa, con los medios y recursos a ellos inherentes, fortaleciendo la justicia interamericana, con transparencia, acceso a la información, a la participación y responsabilidad.
- 4) *Institucionalidad*. Hay que intensificar la observancia de los parámetros y estándares jurídicos de protección a los derechos humanos, con rigor técnico y solidez, para fortalecer la juridicidad del Sistema Interamericano y reducir el eventual grado político, considerando la diversidad regional, así como la diversidad de regímenes jurídicos basados en el *civil law* y el *common law*, para que la Comisión pueda aplicar bien las diversas tradiciones legales de la región.
- 5) *Independencia*. La legitimidad y la credibilidad de la Comisión Interamericana están condicionadas a la independencia de sus miembros, que deben actuar con imparcialidad, integridad y no selectividad, como establecen los artículos 34 y 36 de la Convención Americana.
- 6) *Universalidad*. Hay que expandir el universo de Estados en el Sistema Interamericano, con enfoque a la deseable ampliación del número de Estados parte de la Convención Americana (22 Estados parte, siendo que 20 reconocen la jurisdicción de la Corte, datos de 2017), y del Protocolo de San Salvador en materia de derechos económicos, sociales y culturales (16 Estados parte, datos de 2017), entre otros relevantes instrumentos que fomenten la mayor incorporación de los parámetros protectores regionales.
- 7) *Sustentabilidad*. Aún más, es fundamental contribuir al adecuado funcionamiento de la Comisión Interamericana con recursos técnicos, administrativos y financieros suficientes para el pleno cumplimiento de su mandato y

Implementación de las decisiones de la CIDH: propuestas y perspectivas

de sus funciones, buscando un mayor equilibrio entre los cuatro pilares de la OEA, comprendiendo los derechos humanos; la democracia; el desarrollo; y la seguridad multidimensional.

En lo que se refiere especialmente al desafío de la efectividad de las decisiones de la Comisión Interamericana, cabe mencionar que en la región se verifica, en general, el cumplimiento total de las decisiones referentes al pago de reparaciones pecuniarias; el cumplimiento parcial de las decisiones que impliquen medidas relativas a la obligación de hacer y/o no hacer; y el incumplimiento de las decisiones concernientes a medidas de combate a la impunidad relativas al deber del Estado de investigar, procesar y, en su caso, sancionar a los perpetradores, adoptando *due diligences*.

A partir del análisis del impacto de las decisiones de la Comisión Interamericana en la experiencia brasileña, desde la perspectiva de un sistema multinivel y dialógico que involucra las esferas regional y local, teniendo como fuerza impulsora el activismo transnacional de la sociedad civil, se destacan siete propuestas destinadas al fortalecimiento del grado de cumplimiento de las decisiones de la Comisión:

- 1) Fortalecer la capacidad dialógica de la Comisión Interamericana mediante la expansión de la adopción de las soluciones amistosas. Hay que profundizar la capacidad de diálogo y de cooperación entre la Comisión Interamericana, los Estados, las víctimas, las organizaciones de la sociedad civil y los demás actores, por medio de técnicas de mediación, impulsando la búsqueda de soluciones amistosas, que han presentado elevado índice de cumplimiento de las recomendaciones. La intensificación del diálogo regional-local es una condición para garantizar el más alto grado de implementación de las recomendaciones y cumplimiento de las decisiones del Sistema Interamericano. En este sentido, el Plan Estratégico de la CIDH para el periodo 2017 a 2021 establece un programa de expansión del uso de soluciones amistosas.
- 2) Fortalecer el diálogo con instituciones nacionales y demás actores emergentes fomentando la “coadyuvancia en el

cumplimiento”. Se reitera que el diálogo provechoso del Sistema Interamericano con la sociedad civil, le confiere gradual legitimación social y creciente empoderamiento. El Sistema enfrenta la paradoja de su origen —nació en un ambiente marcado por el albedrío de regímenes autoritarios con la expectativa estatal de poco impacto— y pasa a ganar credibilidad, confiabilidad y mucho impacto. La fuerza motriz del Sistema Interamericano ha sido la sociedad civil organizada a través de una red transnacional, para emprender litigios estratégicos exitosos. En este punto, cabe destacar las consecuencias favorables de contar con la participación de otros actores que no son las partes tradicionales, con el fin de impulsar y potenciar el papel de las víctimas y de la sociedad civil en la incorporación de los logros internacionales en el ámbito doméstico, que implica un proceso complejo marcado por tensiones.

- 3) Fomentar la creación a cargo de los Estados de una plataforma que sistematice todas las recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos. Es esencial elaborar un diagnóstico preciso de las recomendaciones emitidas por los organismos internacionales de derechos humanos de la ONU y de la OEA, creando un sistema de indicadores para medir con mucho rigor metodológico su grado de cumplimiento. En este sentido, cabe destacar la relevante iniciativa de la República de Paraguay en lo que se refiere al Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (“SIMORE”), como instrumento eficaz para fortalecer la fiscalización y el monitoreo de la implementación de las decisiones internacionales en derechos humanos; la iniciativa de la República del Ecuador, mediante la creación de un observatorio de recomendaciones internacionales, con énfasis en la situación del cumplimiento; así como la guía adoptada por la ONU en 2016 (“National Mechanisms for Reporting and Follow-up: a study of States engagements with International Human Rights Mechanisms”).
- 4) Estimular la creación de mecanismos nacionales de aplicación y supervisión de las decisiones internacionales en

Implementación de las decisiones de la CIDH: propuestas y perspectivas

materia de derechos humanos. Es fundamental crear mecanismos experimentales de coordinación en el ámbito interno de los Estados, generando diálogos positivos en las esferas intergubernamentales; interinstitucional (para involucrar a los diversos poderes); y federativo, para reducir el grado de resistencia al cumplimiento de las decisiones internacionales en materia de derechos humanos. En este sentido, merece destacarse la legislación nacional adoptada por Colombia y Perú concerniente a la implementación de decisiones internacionales en derechos humanos.

- 5) Potencializar los mecanismos internacionales de supervisión. Vale la pena destacar aquí las visitas *in loco* para evaluar el grado de cumplimiento de las decisiones internacionales, así como la creación de la metodología de indicadores para medir su grado de cumplimiento. Además, es fundamental crear una plataforma con la sistematización del impacto de las decisiones de la Comisión, resaltando las experiencias exitosas en la región. Cabe resaltar la reciente creación de la Coordinadora de Supervisión de las decisiones de la CIDH, en 2017 (*Coordinadora de Seguimiento de Recomendaciones*).
- 6) Alentar cláusulas de apertura constitucional y programas de cooperación para la promoción de la cultura de los derechos humanos. Se hace relevante fomentar la cultura de promoción de los derechos humanos mediante la incorporación de parámetros interamericanos de derechos humanos y el fortalecimiento de la institucionalidad en derechos humanos. En la región sobresalen constituciones latinoamericanas con cláusulas constitucionales abiertas, con énfasis en la jerarquía especial de los tratados de derechos humanos, a su incorporación automática y a las reglas interpretativas basadas en el principio pro persona. Sin embargo, interpretaciones reductivas y restrictivas pueden comprometer el avance y la potencialidad de cláusulas abiertas. En este sentido, el Plan Estratégico de la CIDH para el periodo 2017 a 2021 establece un programa ampliado de capacitación y promoción de la cultura en derechos humanos.

- 7) Fomentar una cultura jurídica inspirada en nuevos paradigmas jurídicos. Además, es fundamental la necesidad de fomentar una doctrina y una jurisprudencia emancipatorias en el campo de los derechos humanos inspiradas en la prevalencia de la dignidad humana¹¹⁸ y en la urgencia de un nuevo Derecho Público marcado por la estatalidad abierta en un sistema jurídico multinivel. La formación de una nueva cultura jurídica, basada en una nueva racionalidad e ideología, surge como medida imperativa para la afirmación de un constitucionalismo regional transformador.

Finalmente, considerando el contexto latinoamericano marcado por acentuada desigualdad social y violencia sistémica, es fundamental fortalecer las capacidades de la Comisión Interamericana, de los Estados y de la sociedad civil para la protección y defensa de los derechos humanos en la región. Mejorar el grado de efectividad y cumplimiento de las decisiones de la Comisión Interamericana surge como un desafío central para la plena implementación de los derechos humanos, para la garantía de justicia a las víctimas y para impulsar avances en políticas públicas y marcos normativos en la región.

El Sistema Interamericano salvó y sigue salvando vidas. Permitió la desestabilización de los regímenes dictatoriales; exigió justicia en las transiciones democráticas; y ahora demanda el perfeccionamiento de las instituciones democráticas con el combate a las violaciones de derechos humanos y protección a los grupos más vulnerables. Al asegurar la salvaguarda de derechos, la Comisión Interamericana ha ejercido un papel relevante en la consolidación de parámetros protectores mínimos en defensa de la dignidad humana, impulsando avances internos en relación con marcos legislativos y políticas públicas en la región. El sis-

¹¹⁸ Para Habermas, el principio de la dignidad humana es la fuente moral de la cual los derechos fundamentales derivan su contenido. Habermas adiciona: “La apelación a los derechos humanos se alimenta de la indignación de los humillados ante la violación de su dignidad humana [...] El origen de los derechos humanos siempre ha sido la resistencia al despotismo, la opresión y la humillación [...]”. Habermas, Jürgen, *The Crisis of the European Union: A Response*, Cambridge, Polity Press, 2012, p. 75.

Implementación de las decisiones de la CIDH: propuestas y perspectivas

tema regional interamericano simboliza la consolidación de un “constitucionalismo regional”, que pretende proteger y promover derechos humanos en el plano interamericano, con un impacto transformador emancipatorio, teniendo como fuerza motriz el protagonismo articulado, competente y estratégico de la sociedad civil en la lucha por derechos y por justicia.

Es en este contexto que fortalecer la efectividad del Sistema Interamericano y hacer cumplir sus decisiones tiene el potencial para ejercer un impacto extraordinario en la consolidación de un constitucionalismo regional transformador, contribuyendo al fortalecimiento de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho en la región más desigual y violenta del mundo.

BIBLIOGRAFÍA

- BUERGENTHAL, Thomas, *International human rights*, St. Paul, MN, West Publishing Company, 1988.
- CAVALLARO, James L., “Toward fair play: a decade of transformation and resistance in international human rights advocacy in Brazil”, *Chicago Journal of International Law*, vol. 3, núm. 2, Otoño 2002.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto, *A proteção internacional dos direitos humanos*, São Paulo, Editora Saraiva, 1991.
- CHEVIGNY, Paul y CHEVIGNY, Bell Gale, *Police abuse in Brazil: summary executions and torture in São Paulo and Rio de Janeiro*, Nueva York, Americas Watch Committee, 1987.
- GOLDMAN, Robert, “Responsabilidad internacional e impunidad nacional”, *Derecho internacional de los derechos humanos. Curso de actualización y complementación*, Montevideo, Comisión Internacional de Juristas/Colegio de Abogados de Uruguay, 1994.
- HABERMAS, Jürgen, *The Crisis of the European Union: A Response*, Cambridge, Polity Press, 2012.
- HAGOPIAN, Frances, “La consolidación comprometida: la clase política en la transición brasileña”, en MAINWARING, Sco-

tt, O'DONNELL, Guillermo, VALENZUELA, J. Samuel (orgs.), *Issues in democratic consolidation: the new South American democracies in comparative perspective*, University of Notre Dame Press, 1992.

HANNUM, Hurst, "Implementing human rights: an overview of strategies and procedures", en HANNUM, Hurst (ed.), *Guide to international human rights practice*, Nueva York, Transnational Pub Inc., 2004.

HENKIN, Louis (ed.), *International law: cases and materials*, West Group, 1993.

PINHEIRO, Paulo Sérgio, *Escritos indignados: policía, prisiones y política en el Estado autoritario (en el 20º aniversario del régimen de excepción, 1964-1984)*, São Paulo, Editora Brasiliense, 1984.

PIOVESAN, Flávia, "Caso de Márcia Barbosa e inmunidad parlamentaria", en Benvenuto Lima Jr., Jayme (org.), *Derechos humanos internacionales: avances y desafíos del siglo XXI*, Programa DH internacional, Recife, 2001.

—, "Prerrogativa o Privilegio?", Folha de S.Paulo, p. A-3, de 4 de julio de 2001.

— y PIMENTEL, Silvia, "Conspiración contra la impunidad", Folha de S. Paulo, p. A-3, de 25 de noviembre de 2002.

PRZEWORSKI, Adam, *Sustainable democracy*, Cambridge, Cambridge University Press. 1995.

RIBEIRO COSTA, Álvaro, *Notas sobre la situación actual de los derechos humanos en Brasil*, Arquivos do Ministério da Justiça, Brasília, jul./dic. 1993.

RONE, Jemera, *The struggle for land in Brazil: rural violence continues*, Nueva York, Human Rights Watch, 1992.

—, *Rural violence in Brazil*, Nueva York, Human Rights Watch, 1991.

SIKKINK, Kathryn, "Derechos humanos, redes temáticas basadas en principios y soberanía en Latinoamérica", en *International Organizations*, Massachusetts, IO Foundation e Massachusetts Institute of Technology, 1993.

Implementación de las decisiones de la CIDH: propuestas y perspectivas

- SIKKINK, Kathryn y RISSE, Thomas, “Conclusions”, en RISSE, Thomas, ROPP, Stephen C. y SIKKINK, Kathryn, *The power of human rights: international norms and domestic change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- SKIDMORE, Thomas E., *The politics of military rule in Brazil: 1964-1985*, Oxford, Oxford University Press, 1988.
- STEINER, Henry, *Diverse partners: non-governmental organizations in the human rights movement, the report of a retreat of human rights activists*, co-sponsored por Harvard Law School Human Rights Program and Human Rights Internet, 1991.
- y TRUBEK, David M., *Brazil: all power to the generals*, Nueva York, Foreign Affairs, 1971.
- STEPAN, Alfred (ed.), *Authoritarian Brazil: origins, policies, and future*, New Haven, Yale University Press, 1973.
- , *The military in politics: changing patterns in Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 1974.
- STEPAN, Alfred et al., *Democratizing Brazil: problems of transition and consolidation*, Oxford University Press, 1989.
- Wanderley Reis, Fabio et al., *La democracia en Brasil: dilemas y perspectivas*, São Paulo, Vértice, 1988.
- WEISSBRODT, David, “La participación de las organizaciones no gubernamentales internacionales a la protección de los derechos humanos”, en MERON, Theodor (ed.), *Human rights in international law: legal and policy issues*, Oxford, Oxford University Press, 1986.