

# Situación de derechos humanos en Brasil



**OEA**

Más derechos por más gente

OEA/Ser.L/V/II.  
Doc. 9  
12 febrero 2021  
Original: portugués

---

**COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

---

# Situación de derechos humanos en Brasil

### **OAS Cataloging-in-Publication Data**

Inter-American Commission on Human Rights.

Situación de los derechos humanos en Brasil : Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 12 de febrero de 2021 / Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L/V/II)

ISBN 978-0-8270-7175-9

1. Human rights--Brazil. 2. Civil rights--Brazil. I. Title. II. Series.

OEA/Ser.L/V/II. Doc.9/21

## **COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

### **Miembros**

Joel Hernández  
Antonia Urrejola  
Flávia Piovesan\*  
Esmeralda Arosemena de Troitiño  
Margarette May Macaulay  
Julissa Mantilla Falcón  
Edgar Stuardo Ralón Orellana

### **Secretaria Ejecutiva Interina**

María Claudia Pulido

### **Jefa de Gabinete de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH**

Norma Colledani

### **Secretaria Ejecutiva Adjunta para el Monitoreo, Promoción y Cooperación Técnica en Derechos Humanos**

María Claudia Pulido

### **Secretaria Ejecutiva Adjunta para el Sistema de Casos y Peticiones**

Marisol Blanchard Vera

### **Con la colaboración de:**

Pedro Vaca Villarreal, Relator Especial para la Libertad de Expresión  
Soledad García Muñoz, Relatora Especial sobre Derechos  
Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)

*\* Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2 del Reglamento de la CIDH, la Comisionada Flávia Piovesan, de nacionalidad brasileña, no participó en la discusión, investigación, deliberación y aprobación del presente informe.*

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el  
**12 de febrero de 2021**

# ÍNDICE

---

10	<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>
----	--------------------------

---

14	<b>CAPÍTULO 1 INTRODUCCIÓN</b>
----	--------------------------------

---

18	<b>CAPÍTULO 2 LA DISCRIMINACIÓN HISTÓRICA Y LA DISCRIMINACIÓN SOCIOECONÓMICA COMO CAUSAS DE LA DESIGUALDAD ESTRUCTURAL</b>
----	--

19	A. DISCRIMINACIÓN HISTÓRICA
----	-----------------------------

19	1. Personas afrodescendientes
----	-------------------------------

24	2. Comunidades afrodescendientes tradicionales o tribales: los <i>quilombolas</i>
----	---

29	3. Pueblos indígenas
----	----------------------

40	4. Las mujeres y la violencia de género
----	---

45	B. DISCRIMINACIÓN SOCIOECONÓMICA
----	----------------------------------

45	1. Personas trabajadoras rurales, campesinas y migrantes forzadas
----	---

47	2. Personas en situación de calle, población sin techo y habitantes de favelas y zonas periféricas
----	--

52	C. CONSECUENCIAS DE LA DISCRIMINACIÓN SOCIOECONÓMICA: LAS VÍCTIMAS DEL TRABAJO FORZADO O EN CONDICIONES ANÁLOGAS LA ESCLAVITUD Y DE LA TRATA DE PERSONAS
----	--

52	1. Personas víctimas del trabajo forzado o en condiciones análogas a la esclavitud
----	---

58	2. Personas víctimas de la trata de personas
----	--

---

62	<b>CAPÍTULO 3 OTROS GRUPOS EN SITUACIÓN DE ESPECIAL RIESGO</b>
----	--

63	A. PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD, SISTEMA SOCIOEDUCATIVO Y COMUNIDADES TERAPÉUTICAS
----	--

64	1. Personas privadas de libertad
----	----------------------------------

78	2. Privatización de establecimientos penales
----	--

80	3. Sistema socioeducativo y de responsabilización de adolescentes en conflicto con las leyes penales
----	---

86	4. Comunidades terapéuticas
----	-----------------------------

90	B. PERSONAS MIGRANTES
----	-----------------------

92	1. Personas migrantes venezolanas
----	-----------------------------------

95	2. Xenofobia y desafíos sociales y formales
----	---

97	C. PERSONAS LGBTI
----	-------------------

---

102	<b>CAPÍTULO 4 SEGURIDAD CIUDADANA</b>
104	A. VIOLENCIA SELECTIVA
104	1. Muertes violentas y desigualdad socioeconómica
106	B. LA FALTA DE SEGURIDAD Y LA DELINCUENCIA ORGANIZADA
108	1. Muerte violenta de personas activistas y defensoras de derechos humanos
111	C. RESPUESTA DEL ESTADO
112	1. Avances, interrupciones y riesgos de retrocesos en la formulación de políticas públicas de seguridad compatibles con normas y parámetros de derechos humanos (seguridad ciudadana)
115	2. Violencia practicada por agentes del Estado y racismo institucional
121	3. Militarización de la seguridad pública
126	4. Control de armas

---

130	<b>CAPÍTULO 5 IMPUNIDAD</b>
131	A. IMPUNIDAD Y DENEGACIÓN DE JUSTICIA
141	B. GRAVES VIOLACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS COMETIDAS EN EL MARCO DE LA DICTADURA CÍVICO-MILITAR

---

154	<b>CAPÍTULO 6 INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA Y DE DERECHOS HUMANOS</b>
155	A. INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA
156	1. Instituciones de control y del poder judicial
157	B. INSTITUCIONES DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA
158	C. INSTITUCIONALIDAD DE DERECHOS HUMANOS
158	1. Instituciones y políticas públicas
160	2. Instituciones y políticas de protección y defensa de los derechos humanos
162	3. Instituciones y políticas de promoción de los derechos humanos
164	4. Políticas educacionales, desigualdad y grupos en situación de riesgo
168	5. Políticas de salud, desigualdades y grupos en situación de riesgo

---

<b>176</b>	<b>CAPÍTULO 7 LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN</b>
178	A. LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y PROTESTAS SOCIALES
182	1. Discurso de incitación al odio y discriminación
184	2. Censura y declaraciones estigmatizantes
185	B. VIOLENCIA CONTRA PERIODISTAS Y COMUNICADORES

---

<b>188</b>	<b>CAPÍTULO 8 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>
189	A. CONCLUSIONES
196	B. RECOMENDACIONES





# RESUMEN EJECUTIVO

## RESUMEN EJECUTIVO

1. Veinte años después de su primera visita a Brasil, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la CIDH”, “la Comisión Interamericana” o simplemente “la Comisión”) regresó al país, en noviembre de 2018, con el objetivo de realizar un diagnóstico integral de la situación de los derechos humanos. Este complejo trabajo, debido no solo por la inmensa extensión territorial de país, sino también por las particularidades de cada región y de sus estados federales, ha hecho con que la Comisión optara por centrarse en temas y grupos específicos que, a su vez, están conectados con procesos históricos de discriminación y desigualdades estructurales.
2. En ese sentido, en el capítulo 2, la CIDH analizará la situación de las personas afrodescendientes, incluidas las comunidades *quilombolas*, entendidas como comunidades tribales, según los estándares internacionales, pueblos indígenas, trabajadores campesinos y rurales, personas sin hogar, personas sin hogar y viviendo en tugurios y áreas periféricas, mujeres. Con el objeto de realizar tal tarea, la Comisión buscará el punto de conexión entre las violaciones sufridas por estas personas y comunidades y su estrecho vínculo con el proceso de exclusión histórica del acceso a la tierra, así como a otros medios de subsistencia, incluida la privación efectiva de sus derechos. económico, social, cultural, ambiental. Muchas de estas personas, por su origen étnico-racial y la continua exclusión económica, terminan en situaciones habitacionales de extrema precariedad, lo que, a su vez, contribuye exponencialmente al ciclo de la desigualdad. Esto los expone a la violencia perpetrada por grupos y organizaciones criminales como las milicias, el narcotráfico, así como los que operan en la trata de personas (en nivel interno e internacional) y condiciones laborales similares a la esclavitud.
3. La discriminación y la desigualdad estructural también se pueden ver dentro de la prisión, los sistemas socioeducativos y las comunidades terapéuticas, como analizado en el capítulo 3 del presente informe. Estos espacios terminan convirtiéndose en entornos institucionales para la marginación de las personas afrodescendientes y que viven en extrema pobreza. Además, la mayoría de las veces superpobladas y con deficiencias estructurales extremas, las personas privadas de libertad, cuales mayoritariamente están bajo prisión preventiva, sufren malos tratos y, a menudo, son sometidas a actos de tortura. Estos, incluido el sistema educativo, se convierten en espacios de privación de libertad y se distancian de su rol educativo y de apoyo a los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley y su reinserción social.
4. Aún en el capítulo 3, la Comisión analiza el sistema de apoyo a las personas que consumen drogas. Las deficiencias que presentan las Comunidades Terapéuticas terminan insertando a sus usuarios en situaciones de vulneración de sus derechos, incluido su derecho a la libertad de religión.

5. En cuanto a la libertad de expresión, la CIDH destaca el aumento de amenazas contra la vida de periodistas y comunicadores por parte de las autoridades, situación que se agravó tras las elecciones nacionales de 2018. En el mismo sentido, otro grupo que experimentó un incremento de la violencia en su contra fue las personas LGBT. Si bien el país ha avanzado en la lucha contra la discriminación, incluyendo la sanción en casos de discriminación y violencia contra personas de diferente orientación sexual, identidad y/o expresión de género, la Comisión ha analizado que luego del período electoral hubo un aumento de los crímenes de odio, así como el incremento de discursos de odio y estigmatizantes por parte de las autoridades estatales. En particular, hubo un proceso de debilitamiento de las políticas públicas dirigidas a la atención de las personas LGBTI.
6. El proceso histórico de discriminación y desigualdad estructural observado en Brasil también tiene un impacto en la seguridad ciudadana. En el capítulo 4, la Comisión analizará la violencia a la que están expuestas las personas en el país, que cuenta con un elevado número de muertes violentas. Asimismo, las amenazas, agresiones y asesinatos de personas defensoras de los derechos de la tierra y del medio ambiente han registrado un aumento significativo, especialmente entre quienes defienden temas ambientales. Finalmente, se observará la política de seguridad pública adoptada por el Estado para dar cuenta de este problema por medio de la acción institucional violenta y punitiva de la policía y los órganos de justicia. Al respecto, la CIDH observa el uso de perfiles raciales por parte de las fuerzas de seguridad, que termina generando un alto número de víctimas afrodescendientes, residentes de barrios marginales, periferias y zonas de mayor vulnerabilidad económica. La militarización de la seguridad pública, a su vez, implementa la lógica bélica en los centros urbanos y rurales, generando un fuerte proceso de contrarreacción. Ese proceso hace con que la policía de Brasil sea considerada una de las policías más letales del mundo, a la vez que es la que más muere.
7. Por su vez, la CIDH recabó información que mostró que el sistema de justicia, en su mayor parte, no avanzó con las investigaciones, condenas y reparaciones de las víctimas de violencia institucional. En opinión de la Comisión, como se destaca en el Capítulo 5, existe un alto nivel de impunidad por estos delitos, lo que consolida el diagnóstico de racismo institucional por ese sistema. La impunidad observada en los casos del presente, a pesar de sus distintas fuentes, es también la que puede observar la CIDH en crímenes ocurridos durante el período de la dictadura cívica militar del país. Sin embargo de que la CIDH reconoce los progresos realizados por diferentes comisiones de la verdad a nivel estatal y federal, los casos de tortura y desapariciones permanecen en la impunidad.
8. Finalmente, luego del período de transición a la democracia, la Comisión concluye el informe con un diagnóstico del marco institucional de los derechos humanos en Brasil. Así, en el Capítulo 6 se hará un análisis de las diferentes instituciones democráticas y de derechos humanos que consolidan un universo de respeto y protección de los derechos humanos en el país. Sin embargo, la CIDH también advierte sobre acciones que tenderían a debilitar e incluso extinguir con este sistema, dejando una alerta al Estado brasileño en las distintas recomendaciones que siguen a este capítulo.





# INTRODUCCIÓN

## CAPÍTULO 1 INTRODUCCIÓN

9. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión Interamericana”, “la Comisión” o “la CIDH”) hizo una visita *in loco* a Brasil del 5 al 12 de noviembre de 2018 como parte del seguimiento continuo de la situación de los derechos humanos en el continente y de conformidad con el artículo 106 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (en adelante “la OEA”). Esa visita, cuyo objetivo era evaluar los principales desafíos para los derechos humanos en el país, respondió a una invitación cursada por el Estado brasileño el 29 de noviembre de 2017. La fecha fue acordada entre las partes a principios de 2018.
10. La delegación de la Comisión Interamericana estuvo encabezada por la entonces Presidenta de la CIDH, Comisionada Margarette May Macaulay, e integrada por la entonces Primera Vicepresidenta, Comisionada Esmeralda Arosemena de Troitiño; el Comisionado Francisco Eguiguren Praeli; el Comisionado Joel Hernández García y la Comisionada Antonia Urrejola Noguera, Relatora para Brasil. Además, integraron la delegación la Secretaria Ejecutiva Adjunta, María Claudia Pulido; la entonces Jefa de Gabinete de la Secretaría Ejecutiva, Marisol Blanchard Vera; el Relator Especial para la Libertad de Expresión, Edison Lanza, y la Relatora Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), Soledad García Muñoz, acompañados por diversos especialistas de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH.
11. Durante su estadía en Brasil, la CIDH se reunió con autoridades nacionales de los distintos poderes y esferas del Estado, como del entonces Ministerio de Derechos Humanos, del Supremo Tribunal Federal, del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Consejo Nacional de Derechos Humanos y de la Procuraduría General de la República; con funcionarios de ministerios públicos de los estados, de la Defensoría Pública de la Unión y de defensorías de los estados, y con otras autoridades municipales y de los estados. La Comisión se reunió también con representantes de un amplio grupo de organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, defensoras y defensores de los derechos humanos, personas afrodescendientes y *quilombolas*, pueblos indígenas, trabajadores rurales, personas en situación de pobreza y sin techo<sup>1</sup>, líderes de movimientos de defensa de los derechos de diversos grupos en situación de discriminación histórica, líderes del movimiento LGBTI, moradores de favelas y familiares de agentes de policía asesinados, entre otros. Al mismo tiempo, la CIDH tuvo la oportunidad de encontrarse con representantes de organizaciones internacionales del sistema de las Naciones Unidas y miembros del cuerpo diplomático internacional asignados al país.

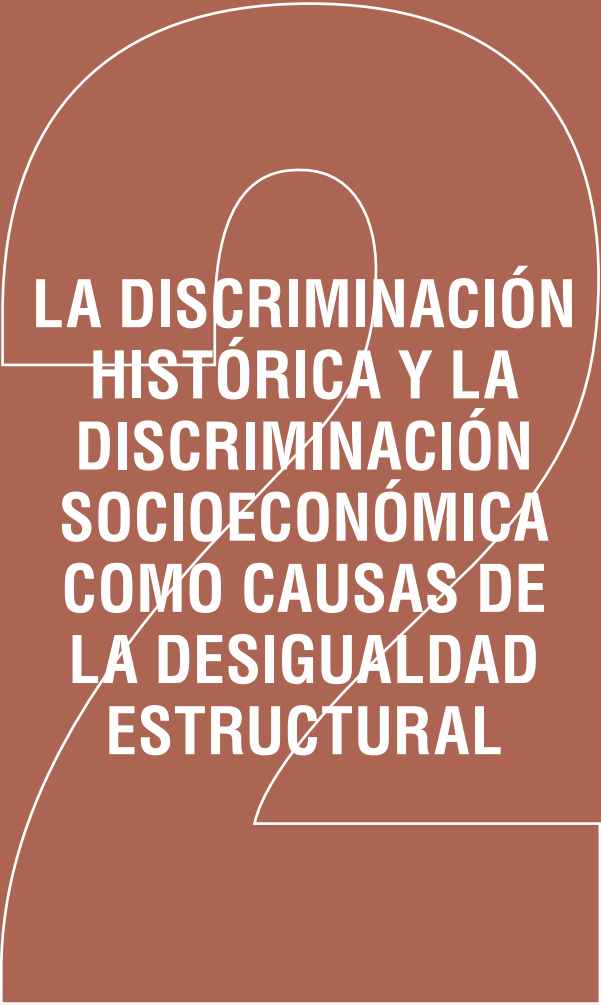
---

1 La terminología “sin techo” se usa por haberla adoptado la propia sociedad civil de personas en situación de calle en Brasil

- 12.** La delegación se dividió en seis grupos, que estuvieron en los estados de Bahia, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Río de Janeiro, São Paulo y Roraima, así como en Brasilia. La Comisión recibió una gran cantidad de declaraciones de víctimas de violaciones de derechos humanos y de sus familiares. Además, analizó documentos, leyes, proyectos de ley y otras informaciones relacionadas con la situación de los derechos humanos en el país. Durante la visita, la CIDH tuvo la oportunidad de conocer instituciones estatales —entre ellas establecimientos de privación de libertad, un centro de recepción y atención de migrantes y refugiados en la frontera con Venezuela y una unidad del sistema socioeducativo— y zonas de *quilombos*, territorios de comunidades indígenas y la zona de consumo de drogas conocida popularmente como “Cracolândia”, en la ciudad de São Paulo.
- 13.** La CIDH agradece a las autoridades federales, estatales y municipales del Estado brasileño el apoyo brindado a la delegación durante su estadía en el país y recalca que las informaciones por ellas proporcionadas demuestran el compromiso del Estado de mantener un diálogo franco, abierto y constructivo sobre el avance, los desafíos y la consolidación del ordenamiento interamericano de derechos humanos en Brasil. De igual manera, agradece toda la información provista por organizaciones de la sociedad civil, defensores y defensoras de derechos humanos y organizaciones internacionales. Valora en particular los esfuerzos realizados por las víctimas y sus familiares para presentar declaraciones testimoniales, denuncias e información sobre las violaciones de derechos humanos que sufrieron.
- 14.** En el marco de su misión, la Comisión Interamericana firmó dos acuerdos de cooperación (con el Ministerio Público Federal y con el Consejo Nacional del Ministerio Público) a fin de establecer mecanismos formales de cooperación entre estos órganos y la CIDH para la defensa y la promoción de los derechos humanos en el continente. En ese marco, la Comisión reitera que los ministerios públicos de los estados y el Ministerio Público Federal, las defensorías públicas de los estados y la Defensoría Pública de la Unión desempeñan una función imprescindible para la garantía efectiva de los derechos humanos y el mantenimiento del orden democrático en el país.
- 15.** Como resultado de la visita, la Comisión presenta este informe, formado por seis capítulos que contienen un análisis detallado de la extrema desigualdad y vulnerabilidad de algunas poblaciones específicas en Brasil, como consecuencia de la discriminación histórica a la que siempre han estado sometidas. Con ese fin se usaron, además de la información obtenida durante la visita, investigaciones de oficio y aportes de los diferentes mecanismos con los que cuenta la Comisión, como audiencias públicas, reuniones de trabajo, solicitudes de información y medidas cautelares. La CIDH examinó también las decisiones y las recomendaciones de organismos internacionales especializados, así como textos y publicaciones de los principales medios de comunicación del país, entre otros.



- 16.** La CIDH examinó, en un primer momento, la situación de las personas afrodescendientes y los pueblos afrodescendientes tradicionales o tribales (*quilombolas*), los pueblos indígenas, los campesinos y trabajadores rurales y las víctimas del trabajo forzado o en condiciones análogas a la esclavitud. De igual manera, observó a otros grupos en situación especial de riesgo, entre ellos personas privadas de libertad, en el sistema socioeducativo y en comunidades terapéuticas, así como migrantes, periodistas y personas LGBTI. Ese primer análisis le permitió actualizar en gran medida los diagnósticos efectuados en su visita anterior al país.
- 17.** Por otra parte, la CIDH analizó los resultados en el contexto de temas relacionados con la seguridad ciudadana, entre ellos los indicadores de violencia y delincuencia y la política pública de seguridad de los últimos 23 años, así como la falta de responsabilización de los agentes públicos por violaciones de derechos humanos, problema que el país enfrenta desde la transición a la democracia. En esa oportunidad se examinaron los avances y los desafíos del país para construir un andamiaje político-institucional que posibilite el respeto de los derechos humanos, incluida la correlación intrínseca entre estos temas y las condiciones para el ejercicio de los derechos civiles y políticos (libertad de expresión e información, libertad de asociación y protestas, discurso de incitación al odio y a la discriminación, y democracia participativa), y de los derechos sociales, económicos y culturales (educación y salud).
- 18.** Cabe señalar que la Comisión reconoce que Brasil tiene un sistema democrático y un estado de derecho con sólidas instituciones democráticas y de derechos humanos. Sin embargo, destaca que el país enfrenta desafíos en la superación de aspectos estructurales históricamente desatendidos, así como preocupantes retrocesos en algunas políticas que pueden tener un impacto especial en los derechos humanos de su población.
- 19.** El 26 de octubre de 2020, la Comisión transmitió al Estado brasileño una copia del primer borrador del presente informe y le pidió que le hiciera llegar las observaciones que tuviera, de conformidad con su Reglamento. El 22 de diciembre, la CIDH recibió información del Estado, la cual, en los casos pertinentes, se incorporó en esta versión final, que fue aprobada por la CIDH el 12 de febrero de 2021.



**LA DISCRIMINACIÓN  
HISTÓRICA Y LA  
DISCRIMINACIÓN  
SOCIOECONÓMICA  
COMO CAUSAS DE  
LA DESIGUALDAD  
ESTRUCTURAL**

# CAPÍTULO 2 LA DISCRIMINACIÓN HISTÓRICA Y LA DISCRIMINACIÓN SOCIOECONÓMICA COMO CAUSAS DE LA DESIGUALDAD ESTRUCTURAL

## A. DISCRIMINACIÓN HISTÓRICA

### 1. Personas afrodescendientes

20. A lo largo de la historia, las personas afrodescendientes han vivido en un contexto de discriminación estructural<sup>2</sup> y racismo institucional<sup>3</sup> en Brasil. Como ya relató la Comisión en su primer informe sobre el país en 1997, el proceso de dominación sufrido por las personas afrodescendientes y el sentimiento de subyugación de esa parte de la población persisten en la sociedad brasileña y se repiten en las estructuras estatales. Se trata de fenómenos que, por acción u omisión del Estado, contribuyen a la formación de estereotipos de esas personas y las somete a “diferencias que distan de una igualdad mínima aceptable, y [...] se traducen en muchos casos en pautas violatorias de los derechos humanos, especialmente en lo relativo a la igualdad, la no discriminación y el derecho a la dignidad”<sup>4</sup>.
21. Ese patrón de discriminación está presente en los innumerables obstáculos observados por la CIDH para que esas personas tengan acceso a sus derechos y puedan ejercerlos, principalmente en lo que respecta a la participación efectiva en espacios democráticos, el acceso al mercado de trabajo formal, la participación en esferas gerenciales en el sector de las empresas privadas, servicios de salud y educación de buena calidad, el acceso a una vivienda digna y el acceso efectivo a la justicia. Además, la CIDH constató con especial preocupación la existencia de procesos sistémicos de violencia perpetrada por agentes del Estado, en particular los vinculados a instituciones policiales y al sistema de justicia, basados en el uso de perfiles raciales<sup>5</sup>, cuyo objetivo es penalizar y sancionar a la población afrodescendiente.

2 El concepto de discriminación estructural se aborda en CIDH, Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147, 7 de septiembre de 2017, párr. 393.

3 El concepto de racismo institucional se aborda en CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Dominicana. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 45/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 92.

4 CIDH, Informe sobre la situación de derechos humanos en Brasil, OEA/Ser.L/V/II.97, Doc. 29 rev.1, 29 de septiembre de 1997.

5 La expresión “perfil racial” se ha afianzado en los anales del sistema interamericano de derechos humanos. Al respecto, véanse CIDH, Informe No 33/04, Fondo, Jailton Néri da Fonseca, aprobado el 11 de marzo de 2004; CIDH, Informe No 66/06, Fondo, Simone André Diniz, aprobado el 21 de octubre de 2006.

22. Según las cifras oficiales de 2019, las personas afrodescendientes representaban 56,8% de la sociedad brasileña<sup>6</sup>. A pesar de ese porcentaje elevado, la Comisión observó que la participación democrática de esa población era bajísima. En el proceso electoral, llevado a cabo en 2018, de los 1.752 candidatos elegidos para cargos en todos los niveles de los poderes ejecutivo y legislativo brasileños, solo 488 personas, es decir, 27,86%, se reconocían como afrodescendientes<sup>7</sup>. En el sector privado no se constata un escenario diferente. Según datos relativos al perfil de los profesionales en el ámbito empresarial, las personas afrodescendientes que ocupan cargos ejecutivos y gerenciales en las principales empresas de Brasil no pasan del 4,7%<sup>8</sup>.
23. En el ámbito de la salud, a pesar de los grandes avances promovidos por la Política Nacional de Salud Integral de la Población Negra<sup>9</sup>, la CIDH observa con preocupación que, en 2018, solo 28% de los municipios brasileños habían incorporado las medidas previstas en el plan en sus directrices locales de salud. Este cuadro es más preocupante todavía cuando se tiene en cuenta que alrededor de 80% de los brasileños que dependen exclusivamente del Sistema Único de Salud son afrodescendientes<sup>10</sup>. Adicionalmente, la Comisión considera que la reducción presupuestaria de 20.000 millones de reales efectuada en 2019 en la partida para el Sistema Único de Salud como consecuencia de la promulgación de la Enmienda Constitucional 96/2016<sup>11</sup> tendrá un efecto directo y devastador en la salud de ese grupo y lo dejará, incluso, más vulnerable a las condiciones de desigualdad a las cuales ha estado expuesto a lo largo de la historia.
24. El cuadro de desigualdad estructural creado por la discriminación racial estructural histórica es más evidente cuando se analizan los datos sobre la educación de las personas afrodescendientes en Brasil. Según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), mientras que 3,9% de la población blanca mayor de 15 años es analfabeta, ese porcentaje sube a 9,1% entre las personas afrodescendientes. La información muestra que 44,2% de los jóvenes afrodescendientes de sexo masculino de 19 a 24 años no concluyeron la escuela media en 2018. Entre las jóvenes afrodescendientes de la misma edad, ese índice llega a 33%, en comparación con 18,8% de las jóvenes no afrodescendientes<sup>12</sup>.

6 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral*, 2019.

7 Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas Eleitorais - Eleições Gerais de 2018*, 11 de diciembre de 2019.

8 Instituto Ethos. *Perfil Social, Racial e de Gênero das 500 Maiores Empresas do Brasil e suas Ações Afirmativas*, mayo de 2016.

9 Ministério da Saúde. *Portaria GM/MS Nº 992*, 13 de mayo de 2009.

10 ONU Brasil. *Quase 80% da população brasileira que depende do SUS se autodeclara negra*, 5 de diciembre de 2017.

11 Conselho Nacional de Saúde. *Saúde perdeu R\$ 20 bilhões em 2019 por causa da EC 95/2016*, 28 de febrero de 2020.

12 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral*, 2019.

25. Al mismo tiempo, la CIDH reconoce el avance en el acceso de la población afrodescendiente a la enseñanza superior en el país, que, según los datos, llegó a 50,3% en 2018<sup>13</sup>. La Comisión toma nota de la información proporcionada por el Estado brasileño sobre la inversión de R\$ 508.500,00 para la evaluación de la implementación de la Ley No. 12,711/2012, que reserva el 50% de las vacantes en las universidades públicas federales a estudiantes de familias que poseen ingresos iguales o menores a 1.5 salarios mínimos<sup>14</sup>.
26. Todos los aspectos antes mencionados siguen dando lugar a la exposición de la población afrodescendiente a situaciones de pobreza y extrema pobreza en el país. Según la información obtenida por la Comisión, la tasa de pobreza de las personas afrodescendientes ha sido siempre por lo menos el doble de la del resto de la población, alcanzando un 22%<sup>15</sup>. A la vez, el índice de desocupación también es más alto entre las personas afrodescendientes, lo cual puede atribuirse, en parte, al menor grado de escolaridad de esa parte de la población. Lo mismo ocurre cuando se considera el índice de desempleo de personas con estudios superiores completos: la tasa de desocupación entre las personas blancas es de 5,5%, en comparación con 7,1% entre las personas afrodescendientes. Por último, la diferencia salarial interseccional, que consiste en la diferencia entre hombres y mujeres, también es un factor digno de atención, ya que, en 2019, los trabajadores brasileños ganaron, en promedio, 30% más que las trabajadoras<sup>16</sup>, índice que es incluso más bajo entre las mujeres afrodescendientes.
27. La CIDH reitera la índole interdependiente e indivisible de los derechos humanos y pone de relieve los procesos de violación de esos derechos. Con esa lógica, los datos precedentes presentan una correlación que indica un ciclo de violación interdependiente. Cabe señalar que el ciclo de violencia racial comienza arraigado en los esquemas culturales de inferiorización y subyugación étnico-racial difundidos en la sociedad, que generan la discriminación estructural histórica, prejuicios y desigualdad, los cuales, a su vez, posibilitan la persistencia de la cultura generalizada de dominación racial en un ciclo interminable de violaciones interdependientes. Debido a ese ciclo, los procesos de exclusión y discriminación socioeconómicas también afectan los derechos a la integridad y a la vida de ese sector de la población.
28. En ese sentido, la CIDH considera alarmante el gran número de homicidios de personas afrodescendientes en Brasil, que, de acuerdo con la información proporcionada

---

13 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese de Indicadores Sociais 2019*.

14 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 4.

15 CEPAL. *Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos*, diciembre de 2017, p. 74.

16 Agência IBGE de Notícias. *Homens ganharam quase 30% a mais que as mulheres em 2019*, 6 de mayo de 2020.

por el Estado, aumentó a una tasa del 23,1% entre 2006 y 2016<sup>17</sup>. Además, el 73,1% de los 618.000 homicidios que se produjeron en el país entre 2007 y 2017 fueron cometidos contra hombres de ese origen étnico-racial<sup>18</sup>. Es más alarmante todavía cuando se analiza el grupo etario afectado por esos homicidios y la forma en que fueron perpetrados. Según los datos disponibles, 78% de las víctimas son jóvenes negros de sexo masculino de 15 a 29 años<sup>19</sup>. De igual manera, la tasa de mortalidad de las mujeres afrodescendientes aumentó en un 22% entre 2006 y 2016<sup>20</sup>. A eso se suma el hecho de que, entre 2015 y 2016, 75% de las personas muertas en intervenciones de agentes de las fuerzas de seguridad del Estado eran afrodescendientes<sup>21</sup> y que la mayoría de esas muertes siguen en la impunidad<sup>22</sup>.

29. Eso apunta a un proceso de “limpieza social” para exterminar sectores considerados “indeseables”, “marginados”, “peligrosos” o “delincuentes potenciales” con la anuencia del Estado<sup>23</sup>. Según informó el Estado, investigaciones cualitativas realizadas en los últimos años por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública muestran que el abordaje policial se realiza de manera “selectiva, discrecional y subjetiva, con poca porosidad al control o regulación pública”<sup>24</sup>.
30. En el estado de Rio de Janeiro, se informó a la CIDH sobre la violencia ejercida por las fuerzas de seguridad pública. Según datos del Instituto de Seguridad Pública, en 2019, los agentes de policía causaron 1.819 muertes en el contexto de supuestos enfrentamientos con civiles. Esta cifra representa un aumento de 18% con respecto a 2018 y la mayor tasa de mortalidad vinculada a la policía registrada en la historia del estado. De esas víctimas, 78,5% eran afrodescendientes, como Eduardo Jesus Ferreira, de 10 años, que fue alcanzado por disparos de policías cuando estaba sentado a la puerta de su casa en abril de 2015<sup>25</sup>.

17 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 6

18 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Atlas da Violência 2019*, 2019.

19 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil, Estudos e Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica - Nº 41*, 2019.

20 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 7.

21 Fórum de Segurança Pública. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019*, 2019.

22 Según el informe de la Comisión Parlamentaria de Investigación sobre el Asesinato de Jóvenes, 99,2% de esos delitos permanecen en la impunidad. Al respecto, véase Senado do Brasil, *Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Assassinato de Jovens*, junio de 2016, pág. 41.

23 CIDH. Informe Anual 2002, Capítulo V. Informe de seguimiento sobre el cumplimiento por el Estado de Guatemala de las recomendaciones efectuadas por la CIDH en el Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala (2001), párr. 114, 2002.

24 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 6.

25 Información recibida por la CIDH durante la visita, archivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2017; Senado do Brasil, *Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Assassinato de Jovens*, junio de 2016, pág. 9.

31. En el estado de São Paulo, a su vez, en 2019 fueron reportadas 716 muertes, de las cuales 65% fueron de personas afrodescendientes, como consecuencia de la actuación de agentes en el contexto de un supuesto enfrentamiento con civiles. Esa cifra representa un aumento de 11,5% respecto del año anterior<sup>26</sup>. Según las declaraciones de testigos, muchos de esos delitos quedaron en total impunidad, como en el caso de la matanza de más de 500 personas en 2006 en los sucesos que se conocen como “Crímenes de mayo”.
32. Según los datos publicados por el Ministerio de la Mujer, la Familia y Derechos Humanos, 67% de las víctimas de violencia policial en el ámbito nacional se identificaron como afrodescendientes. Asimismo, la mayoría de las víctimas está compuesta por personas afrodescendientes de sexo masculino de 20 a 40 años<sup>27</sup>. De acuerdo con lo informado por el Estado, las decisiones tomadas por efectivos policiales no están precedidas de investigación previa, sino que se basan en conceptos discriminatorios en relación con “vestuario, posesiones o lugar frecuentado, así como comportamientos estereotipados asociados a culturas negras urbanas periféricas” por agentes de seguridad<sup>28</sup>.
33. La Comisión Interamericana afirma que esos asesinatos no pueden ser considerados como actos aislados de violencia, sino que forman parte de un proceso sistemático y generalizado llevado a cabo por instituciones de seguridad y órganos judiciales del Estado para exterminar a las personas afrodescendientes, con matices de extrema crueldad<sup>29</sup>. En opinión de la CIDH, eso podría acercarse peligrosamente a procesos encaminados a extinguir en forma parcial o total a este grupo étnico-racial.
34. No obstante, la Comisión reconoce los esfuerzos del Estado para hacer frente a ese problema y a otros conexos. En particular, la Comisión destaca el trabajo realizado por la Secretaría Nacional de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SNPPIR), creada en 2003 como Secretaría Especial vinculada a la Presidencia de la República y hoy en el ámbito del Ministerio de la Mujer, Familia y Derechos Humanos. La SNPPIR se destacó por su liderazgo en el proceso de elaboración del marco jurídico y de políticas públicas que todavía están en vigor, como la Política Nacional de Promoción de la Igualdad Racial (2003)<sup>30</sup>, el Plan Nacional de Promoción de la Igualdad Racial (2009)<sup>31</sup> y el Estatuto de la Igualdad Racial (2010), en cuyo marco se creó el Sistema Nacional de Promoción de la

26 Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo. *Relatório Anual de Prestação de Contas 2019*, febrero de 2020, pág. 30.

27 Agência Brasil. *Disque 100, ministério explica dados sobre violência policial*, 26 de junio de 2020.

28 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 6.

29 Al respecto, véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, Sentencia de 16 de febrero de 2017*, párr. 150, 16 de febrero de 2017.

30 Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto No 4.886* del 20 de noviembre de 2003.

31 Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto N° 6.872* del 4 de junio de 2009.

Igualdad Racial (SENAPIR)<sup>32</sup>. Además, destaca el importante rol del Consejo Nacional para la Promoción de la Igualdad Racial (CNPPIR), vinculado al SNPIR, que garantiza la participación de la sociedad civil en el desarrollo de políticas orientadas a la igualdad racial<sup>33</sup>. Según datos del Estado, en 2019, se puso a disposición el monto de R\$ 2.500.000,00 para la implementación de políticas descentralizadas en los estados y municipios<sup>34</sup>.

35. De igual manera, las políticas de protección social, incluyendo los programas de transferencia de ingresos y prestaciones habitacionales y de salud, así como las medidas adoptadas por el Estado brasileño a favor de las personas afrodescendientes, tuvieron gran relevancia para la mejora de las condiciones de este sector de la población. Entre 2002 y 2012, el número de familias afrodescendientes que viven en la pobreza bajó considerablemente<sup>35</sup>. Sin embargo, los datos más recientes del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) indican que este grupo en su mayor parte percibe remuneraciones menores que los blancos y ocupa cargos no directivos. Según el IBGE, en el balance general de 2018, las personas blancas ganaban en promedio 73,9% más que las personas afrodescendientes<sup>36</sup>.

## 2. Comunidades afrodescendientes tradicionales o tribales: los *quilombolas*

36. En varias oportunidades, la Comisión Interamericana se manifestó sobre la protección especial de la que gozan los pueblos afrodescendientes tradicionales o tribales. A estas colectividades de ascendencia africana que siguen compartiendo una identidad, origen, historia, tradiciones y, esencialmente, una conciencia grupal, la CIDH reconoció los mismos derechos que a los “pueblos tribales”, en particular con respecto a la propiedad colectiva<sup>37</sup>. Siguiendo la misma línea, la Corte Interamericana también se pronunció sobre el tema y reafirmó la idea de que esas comunidades son “*titulares de derechos en forma colectiva sobre el territorio que tradicionalmente han ocupado y utilizado, el cual incluye las tierras y los recursos naturales necesarios para su subsistencia social, cultural y económica, así como [del derecho a] administrar, distribuir y controlar efectivamente dicho territorio, de conformidad con su derecho consuetudinario y sistema de propiedad comunal, y sin perjuicio [de] otras comunidades indígenas y tribales*”<sup>38</sup>.

32 Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei No 12.288* del 20 de julio de 2010.

33 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 3.

34 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 4.

35 Banco Mundial. *Afrodescendientes en Latinoamérica: Hacia un marco de inclusión*, 2018.

36 IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira*, 2019, p. 27.

37 CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*, párr. 7, 29 de septiembre de 2019.

38 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, pág. 60, 28 de noviembre de 2007.



37. En Brasil, esos pueblos son conocidos como *quilombolas*. A pesar de su constitución diversa, tienen en común no solo la resistencia a la esclavitud y la explotación del pasado brasileño, sino también el modo de vida que desarrollaron tradicionalmente en los territorios que ocupan, un sistema de autogobierno y la forma colectiva de organización. Sobre los pueblos *quilombolas*, la Comisión observa que, a pesar de que su condición de pueblo tribal fue formalmente reconocida cien años después de la abolición de la esclavitud, la promulgación de la Constitución de 1988<sup>39</sup> no dio lugar a su inclusión socioeconómica efectiva ni a una reparación integral de esas comunidades. Según informó el Estado brasileño, solamente mediante el Decreto N.º. 6.040/2007, que estableció la Política Nacional para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos y Comunidades Tradicionales (PNPCT), fue que el Estado comenzó a plasmar el reconocimiento generado por la Constitución, a través de los ejes de garantizar el acceso a los territorios tradicionales y sus recursos naturales, infraestructura, desarrollo social y económico, inclusión social y educación diferenciada, además de fomentar la producción sostenible<sup>40</sup>.
38. Sin embargo, un ejemplo de la invisibilidad y la negación de la identidad de la población *quilombola* es que, excepto por las estadísticas de las organizaciones de la sociedad civil y proyectos piloto de censos, hasta ahora el Estado no cuenta con datos exactos del tamaño de esa población ni de las características de sus integrantes<sup>41</sup>. En este sentido, la Comisión acoge con satisfacción la información de que la SNPIR viene realizando esfuerzos para identificar comunidades *quilombolas* en el censo de 2021, a fin de permitir el diseño de políticas adecuadas a las especificidades de esta población<sup>42</sup>.
39. La negación de la identidad histórica y cultural y de los derechos de esas personas es producto de la discriminación racial estructural a la que siempre estuvieron sometidas en el país. La omisión histórica del Estado, que comenzó a ser corregida recién en 1988, a partir de la promulgación de la más reciente Constitución brasileña, abrió un espacio para violaciones diferentes de los derechos de esas colectividades. Entre esas violaciones cabe señalar las relacionadas con el medio ambiente y el impacto de la ejecución de megaproyectos por el Estado o agentes privados, la falta de servicios públicos y su precariedad y la inadecuación de las disposiciones de derecho interno y de los mecanismos administrativos para garantizar y respetar los derechos territoriales y la consulta de los pueblos *quilombolas*. Por último, cabe destacar la falta de una política efectiva de reparación por la discriminación histórica contra esa población.

---

39 Constituição da República Federativa do Brasil. *Art. 68. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*.

40 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 7 y 8.

41 Según datos de la Coordinadora Nacional de Articulación de las Comunidades Negras Rurales Quilombolas (CONAQ), hay 2.847 comunidades *quilombolas* certificadas en Brasil y 1.533 que están tramitando la certificación. Al respecto, véase CONAQ, *Resiliência Quilombola*, 6 de junio de 2020.

42 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 10.

40. La CIDH fue informada por el Estado que, en diciembre de 2017, 3.051 comunidades *quilombolas* habían sido certificadas por la Fundación Cultural Palmares, proceso que representa el primer paso hacia el reconocimiento público del *quilombo* y la garantía de regularización de ocupación del suelo - garantizada por el Decreto No. 4.887/003<sup>43</sup>. Sin embargo, la Comisión toma nota con preocupación de la información de que, desde la promulgación del decreto, solo 116 títulos de propiedad habrían sido emitidos por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), y 1.715 casos aún estarían en análisis<sup>44</sup>.
41. Además, la CIDH recibió información sobre el desarrollo de diferentes programas de atención a las comunidades *quilombolas* enfocados en infraestructura, como el Programa Luz para Todos, que benefició a 131.967 personas, el Programa Nacional de Vivienda Rural, así como el Programa de Saneamiento Rural Sostenible de Brasil. Asimismo, el Estado invirtió recursos mínimos para acciones de salud, así como para la construcción de cisternas y sistemas de abastecimiento de agua. De igual manera, el Estado presentó datos sobre el programa “Escola da Terra”, destinado a promover la formación continua de profesores que atiendan las demandas específicas de la población *quilombola*<sup>45</sup>.
42. En lo que se refiere a los megaproyectos, durante su visita, la CIDH observó la situación crítica en que se encuentra el *quilombo* Rio dos Macacos. Según la información recibida, el territorio del *quilombo*, que tiene dos siglos de existencia, fue elegido por la Marina de Brasil hace 47 años para instalar la Villa Naval de Aratu. A partir de ese momento estallaron conflictos a raíz de la violación del derecho a la libre circulación de los integrantes de la comunidad por agentes de las Fuerzas Armadas<sup>46</sup>, experiencia que se trasluce en el control ostensivo que ejercen los agentes de la Marina de Brasil, observado durante la visita de la Comisión en 2018. Además, la Comisión toma nota del asesinato del líder *quilombola* de Rio dos Macacos, José Izidio Dias, el 25 de noviembre de 2019<sup>47</sup>.
43. La Comisión viene alertando sobre los conflictos que se producen por intereses privados o públicos en sus territorios sin una acción del Estado para proteger a sus habitantes. En consecuencia, esas amenazas, la coacción y los actos de violencia permanecen impunes<sup>48</sup>.

---

43 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 9.

44 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 10.

45 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 10 y 11.

46 Ministério Público Federal. Inquérito Civil No 1.14.000.000833/2011-91, 2011.

47 Justiça Global. *Nota da Justiça Global de pesar pelo assassinato do quilombola José Izídio Dias*, 27 de noviembre de 2019.

48 CIDH. *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/15, 2015, párr. 256.

44. La CIDH observó que la construcción de un muro por las Fuerzas Armadas en el *quilombo* Rio dos Macacos podría afectar la forma de vida tradicional de la comunidad, especialmente en lo que se refiere a la pesca, la agricultura y sus rituales religiosos. Además, de acuerdo con la información recibida de la comunidad, la construcción del muro agudizó la condición precaria del saneamiento básico en el territorio<sup>49</sup>.
45. En opinión de la CIDH, tales restricciones del uso y el goce de las tierras, los territorios y los recursos naturales de las comunidades *quilombolas* comprometen su capacidad para “preservar, proteger y garantizar la relación especial que [...] tienen con su territorio, la cual a su vez, garantiza su subsistencia como pueblo tribal”, para que puedan “continuar viviendo su modo de vida tradicional y que su identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas [sean] respetadas, garantizadas y protegidas”<sup>50</sup>. La CIDH recuerda al Estado que su obligación internacional con respecto a la garantía de la supervivencia de los pueblos tribales *quilombolas* implica no solo el reconocimiento de hecho y de derecho de sus territorios, sino también la adopción de medidas efectivas encaminadas al mantenimiento de su forma de vida tradicional y de su desarrollo.
46. La CIDH destaca el deber del Estado de garantizar que todas las normas o prácticas aplicadas o utilizadas por agentes privados, oficiales del Estado brasileño o miembros de sus Fuerzas Armadas que obstaculicen o impidan el acceso al agua potable y al saneamiento básico cesen de inmediato. La CIDH considera que el acceso al agua está íntimamente vinculado al respeto y la garantía de varios derechos humanos, como el derecho a la vida y a la integridad personal, y el principio de igualdad y de no discriminación.
47. En el marco de la visita, la CIDH también tuvo la oportunidad de reunirse con poblaciones *quilombolas* del municipio de Alcântara, en el estado de Maranhão, en las proximidades del Centro de Lanzamiento de Alcântara (CLA), perteneciente al Ministerio de Defensa. En esa oportunidad se informó a la Comisión que, a pesar de que en 2004 esas poblaciones fueron reconocidas como comunidades *quilombolas*<sup>51</sup> y en 2008 se publicó el Informe Técnico de Identificación y Delimitación de la Comunidad Remanente del Quilombo de Alcântara<sup>52</sup>, el otorgamiento de títulos de propiedad del territorio fue sometido a un proceso de conciliación solicitado por el Ministro de Defensa a la Procuraduría General de la Unión<sup>53</sup>. La CIDH observa con preocupación que la demora en el otorgamiento de títulos de propiedad podría afectar de manera directa el derecho de 3.350 familias que viven en ese territorio<sup>54</sup>.

49 Geledés. *Marinha ergue muro, e quilombolas de Rio dos Macacos temem ficar sem acesso a água*, 2017.

50 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Suriname*, Sentencia del 28 de noviembre de 2007.

51 Fundação Palmares. *Comunidades certificadas*, 8 de junio de 2004.

52 Diário Oficial da União. *Regularização Fundiária das Terras da Comunidade Remanescente de Quilombo de Alcântara*, 5 de noviembre de 2008, págs. 125 y 126.

53 Senado Federal. *Jobim recorre à AGU por terras de Alcântara*, 4 de febrero de 2009.

54 Organización Internacional del Trabajo. *Solicitud directa (CEACR) - Adopción: 2019, Publicación: 109a reunión CIT (2020)*, 2020.

48. Asimismo, se informó a la CIDH sobre la preocupación de las comunidades *quilombolas* de esa zona de Alcântara por un nuevo desalojo forzado tras la firma del Acuerdo de Salvaguardias Tecnológicas entre Brasil y los Estados Unidos de América en 2019, en el cual se prevé la ampliación de la base para que ambos países puedan efectuar lanzamientos conjuntos de cohetes<sup>55</sup>.
49. El Estado debe realizar consultas de buena fe, culturalmente adecuadas, previas, libres e informadas, sobre todas las modificaciones físicas que se hagan en el territorio tradicional o en sus proximidades, además de las actividades del Centro de Lanzamiento que puedan afectar a las comunidades, como las actividades que generan residuos, contaminación sonora, un gran desplazamiento de personas en la zona o restricciones de su derecho a la libre circulación. Análogamente, se deben realizar consultas sobre iniciativas y proyectos de ley para que las comunidades *quilombolas* también se beneficien del proyecto<sup>56</sup>.
50. Por su parte, sobre el conflicto entre el Comando del Ejército y la Comunidad Quilombola de Forte Príncipe da Beira, en Rondônia, el Estado brasileño informó sobre la disponibilidad de recursos para que se cumpla con la Acción Civil Pública No. 6050-05.2014.4.01.4101. Dichos recursos se utilizarán para instalar un sistema de monitoreo con cámaras de video en áreas estratégicas, lo que permitirá la circulación de *quilombolas* residentes<sup>57</sup>.
51. La Comisión recuerda al Estado su obligación de realizar consultas para obtener el consentimiento libre, previo e informado, de acuerdo con las costumbres y las tradiciones de las comunidades *quilombolas*, con respecto a planes de desarrollo en gran escala en territorios tribales<sup>58</sup>. La CIDH recalca que la expresión “planes de desarrollo o inversión en gran escala” abarca todo “proceso de inversión de capital público y/o privado, nacional o internacional para la creación o la mejora de la infraestructura física de una región determinada, la transformación a largo plazo de las actividades productivas con los correspondientes cambios en el uso de la tierra y los derechos de propiedad sobre la misma, la explotación en gran escala de los recursos naturales incluidos los recursos del subsuelo, la construcción de centros urbanos, fábricas, instalaciones mineras, centrales energéticas, refinerías, complejos turísticos, instalaciones portuarias, bases militares y empresas similares”<sup>59</sup>.

---

55 Ministério da Defesa. *Conhecendo o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil e Estados Unidos*, 2019.

56 Câmara dos Deputados. *Projeto cria fundo para beneficiar comunidades afetadas pela base de Alcântara*, 19 de abril de 2019.

57 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 13.

58 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Suriname*, Sentencia del 28 de noviembre de 2007.

59 Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Rodolfo Stavenhagen. E/CN.4/2003/90, 21 de enero de 2003, párr. 6.

52. La consulta previa debe realizarse no solo sobre asuntos relacionados con el territorio o que tengan un impacto ambiental, sino también con respecto a normas aplicables a la libre circulación en territorios tradicionales, cambios en la estructura administrativa gubernamental y el otorgamiento de permisos ambientales<sup>60</sup>. La CIDH reconoce las iniciativas llevadas a cabo por el Ministerio Público Federal de Brasil con el fin de establecer, de una manera ampliamente participativa y transparente, protocolos de consulta comunitaria que aborden la diversidad de pueblos y comunidades indígenas y *quilombolas*.
53. Finalmente, la Comisión recalca que la negación histórica de la identidad *quilombola*, que tiene las mismas raíces que la discriminación racial estructural, expone a esas comunidades a una vulnerabilidad extrema. Ese proceso, a su vez, desencadena la violencia física y psicológica experimentada en la lucha por el reconocimiento de sus territorios ancestrales (incluso contra instituciones del Estado), en los procesos inadecuados de aplicación de la consulta previa, libre e informada y en la lucha para superar obstáculos que limitan de manera total o parcial el goce de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

### 3. Pueblos indígenas

54. En el censo de 2010 se registraron 817.963 personas indígenas de 305 etnias, que hablaban 274 lenguas, y se obtuvieron datos sobre los 107 pueblos indígenas que permanecen en aislamiento voluntario<sup>61</sup>, de los cuales hoy solo quedarían unos 70, según informado por el Estado<sup>62</sup>. Ese proceso fue el primero que se hizo con preguntas específicas sobre esos pueblos, tras los cambios que siguieron al restablecimiento de la democracia en el país en 1988.
55. Estos cambios fueron introducidos en el marco del reconocimiento de la Constitución Federal de 1988, que representó un marco histórico fundamental para los derechos de los pueblos indígenas en Brasil. Junto con el Decreto 5.051/04<sup>63</sup>, mediante el cual se ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, marcó el inicio del abandono de las políticas asimilacionistas y de tutela que habían estado en vigor desde la colonización del país<sup>64</sup>. Además, la Comisión tomó nota con interés

60 Racismo Ambiental. *Expansão da Base de Alcântara pode desabrigar 2700 famílias quilombolas*, 19 de marzo de 2019.

61 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

62 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 18.

63 Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto No 5.051* del 19 de abril de 2004.

64 Fundação Nacional do Índio (FUNAI). *Política Indigenista*, 9 de junio de 2020.

del proyecto de ley 2.057/1991 sobre el Estatuto de los Pueblos Indígenas<sup>65</sup>, que, según se informa, sigue en trámite en el Congreso Nacional.

56. A pesar de los avances realizados en la legislación, la CIDH considera que la situación de los pueblos y las comunidades indígenas de Brasil es grave y preocupante. A las amenazas de invasión de sus territorios por personas que no son indígenas se suman profundos obstáculos con respecto a la obtención de títulos de propiedad y la protección de sus tierras. En muchos casos, los pueblos y las comunidades indígenas se ven sin la necesaria protección del Estado. La Comisión expresa gran preocupación por el proceso de revisión de las políticas indigenistas y ambientales del país, que ha posibilitado la ocupación ilegal de tierras ancestrales, ha fomentado actos de violencia contra líderes y comunidades indígenas y ha autorizado la destrucción ambiental de sus territorios.
57. A los problemas señalados se suma el surgimiento de agendas parlamentarias encaminadas a socavar los avances en el ámbito de las políticas indigenistas. Al respecto, la Comisión recibió información en el sentido de que, a fines de 2018, estaban tramitando en el Congreso más de 100 proyectos de ley para restringir los derechos indígenas, especialmente en materia de demarcación de tierras<sup>66</sup>.
58. La Comisión destaca el importante papel institucional de la Fundação Nacional do Índio (FUNAI) que, a pesar de haber sido creada con un enfoque asimilacionista, a lo largo de los años y bajo la Constitución de 1988, se ha convertido en una institución enfocada en el fortalecimiento y protección de los derechos de los ciudadanos indígena. En este sentido, la CIDH ha tenido conocimiento de la debilidad institucional de FUNAI en los últimos años, que se suman al posible impacto de los cambios en la estructura de las instituciones del Gobierno Federal de Brasil desde la Medida Provisional 870/19 del 1 de enero de 2019 es de particular preocupación<sup>67</sup>.
59. Además de las incertidumbres en cuanto a su posición institucional, la FUNAI se ha visto muy afectada por cortes presupuestarios<sup>68</sup>. Según cálculos de la sociedad ci-

65 Câmara dos Deputados. *PL 2057/1991*, 23 de octubre de 1991.

66 CIMI. *Congresso Anti-Indígena. Os parlamentares que mais atuaram contra os direitos dos povos indígenas*.

67 Esta medida provisional, que establece la organización básica de los órganos de la Presidencia de la República y de los ministerios, modificó la estructura administrativa del Poder Ejecutivo federal al transferir competencias que anteriormente ostentaba la Fundación Nacional de Asuntos Indígenas (MAPA) (FUNAI), y el Instituto de Colonización y Reforma Agraria (INCRA). Estos poderes incluían la identificación, reconocimiento, delimitación, demarcación y concesión de títulos de propiedad de tierras ocupadas por remanentes de *quilombos*. Seis meses después, este cambio fue revocado por el Congreso Nacional mediante la Ley No 13.844, de 18 de junio de 2019 (que contiene un artículo sin la medida provisional 870), que devolvió estas facultades al INCRA y FUNAI. Sin embargo, el mismo día de la promulgación de la Ley, el Poder Ejecutivo dictó la Medida Provisional 886/2019, por la cual estas facultades fueron devueltas al MAPA. Así, se instituyó sentencia en el Poder Judicial, que determinó provisionalmente el 24 de junio de 2019 y declaró inconstitucionales los cambios que ya había rechazado el Poder Legislativo. En consecuencia, el presidente de la Junta Directiva del Congreso Nacional emitió un acto declarativo el 25 de junio de 2019, que prevé la nulidad de los cambios introducidos por la Medida Provisional núm. 886/2019 con respecto a las competencias relativas a las tierras indígenas y *quilombolas*.

68 Agência Pública. *Operando com 10% do orçamento, FUNAI abandona postos e coordenações em áreas indígenas*, 25 de marzo de 2019.

vil, el presupuesto de 2016 para la Fundación, hecho el ajuste por inflación, había bajado al nivel de diez años antes. De igual manera, cabe destacar el posible efecto devastador del régimen fiscal inaugurado a partir de la Enmienda Constitucional 95, que podría imposibilitar la tarea de fiscalización y protección de las poblaciones indígenas<sup>69</sup>. La Comisión tomó conocimiento de la Nota Técnica de 2019, en la cual los funcionarios de la Fundación indicaban que el proyecto de presupuesto para 2020 reflejaba una reducción de alrededor de 40% para las actividades que constituyen la finalidad de la FUNAI en comparación con el ejercicio fiscal anterior<sup>70</sup>.

60. Por lo tanto, la Comisión sostiene que, en calidad de órgano federal encargado de las políticas públicas para los pueblos y las comunidades indígenas de Brasil, la FUNAI debe contar con recursos físicos y materiales adecuados y con un firme mandato ante las demás instituciones del Estado y los ciudadanos que no son indígenas. El debilitamiento de las instituciones que están a cargo de las políticas indígenas en el país, combinado con el cercenamiento de las políticas ambientales, tiende a socavar la capacidad del Estado para cumplir su responsabilidad de proteger a los pueblos indígenas en el país.
61. En ese mismo sentido, la Comisión detectó el debilitamiento de políticas e instituciones de otorgamiento de permisos ambientales que repercuten de manera directa en los derechos de los pueblos indígenas. El 29 de febrero de 2019, el Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (IBAMA) publicó la Instrucción Normativa 8, mediante la cual autorizó a las empresas a solicitar permisos ambientales directamente a órganos de los estados y municipios, en lugar de solicitarlos al órgano federal, que era el único que podía expedirlos hasta ese momento<sup>71</sup>. De acuerdo con la instrucción normativa, esos pedidos pueden abarcar actividades empresariales en tierras indígenas y en zonas protegidas, así como la extracción de petróleo en el litoral brasileño. La CIDH advierte que, ante la falta de una estructura institucional de nivel federal que pueda mediar en los procesos de otorgamiento de permisos, los órganos de los estados y municipios podrían ser más vulnerables a las presiones de intereses privados.
62. La CIDH recibió información acerca de la precariedad de las políticas de salud para los pueblos indígenas<sup>72</sup>. A su vez, el Estado envió información sobre la existencia de la Secretaría Especial de Salud Indígena (SESAI), creada en 2010 para garantizar la salud con enfoque étnico-racial en el Sistema Único de Salud, asimismo alertó sobre la existencia de programas de salud y atención a la salud dental a las personas indígenas, que contaría con 923 profesionales, además de la aplicación de estrategias de

---

69 Instituto Socioambiental (ISA). *PEC 241 vai congelar orçamento da Funai no fundo do poço*, 26 de octubre de 2016.

70 Associação de Servidores da Fundação Nacional do Índio (FUNAI). *A Política Indigenista no PPA e na LOA*.

71 Diário Oficial da União. *Instrução Normativa No.8*, 20 de febrero de 2019.

72 Véase el capítulo 6 del informe.

vacunación a los indígenas, que garantizó la aplicación de 141.000 dosis en 2015<sup>73</sup>. La Comisión reitera que los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo e individual de gozar del grado más alto posible de salud física, mental y espiritual, así como de utilizar sus propios sistemas y prácticas de salud. De la misma forma, tienen derecho a usar todas las instituciones y los servicios de salud y atención médica que están al alcance de la población en general. Por consiguiente, los Estados, en consulta y coordinación con los pueblos indígenas, deben promover sistemas o prácticas interculturales en los servicios médicos y de salud que se proporcionan en las comunidades indígenas, incluida la formación de técnicos y profesionales de salud indígenas<sup>74</sup>.

63. Aunque la Constitución de la República de Brasil reconoce el derecho originario a las tierras ocupadas tradicionalmente por los pueblos indígenas y establece un plazo de cinco años para ese fin, la Comisión observa que la demarcación de tierras no concluyó dentro de ese plazo<sup>75</sup>. A pesar del expediente informado por el Estado brasileño de que en 2018 se regularizaron 435<sup>76</sup>, actualmente aún hay 847 territorios indígenas con casos pendientes que deben ser subsanados por el Estado brasileño para que puedan otorgarse títulos de propiedad. Ese número corresponde a solo 64% de las 1.306 tierras indígenas<sup>77</sup>. Además, la CIDH recibió información que indicaría que las recientes medidas adoptadas por el Estado podrían tener efectos negativos en las garantías del derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas<sup>78</sup>. Causa extrema preocupación, por ejemplo, la propuesta de Enmienda Constitucional 187, que ya fue aprobada por la Comisión de Constitución y Justicia de la Cámara de Diputados, que autoriza la explotación económica de tierras indígenas para actividades agropecuarias y forestales<sup>79</sup>.
64. La CIDH reitera las conclusiones de la Corte Interamericana en el Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil (2018) en el sentido de que la falta de delimitación y demarcación efectiva de los límites del territorio sobre el cual existe un derecho de propiedad colectiva de un pueblo indígena puede crear un clima de incertidumbre permanente entre los integrantes de dichos pueblos. En esa misma decisión se reafirma que la falta de certeza con respecto a la extensión geográfica de

73 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 15.

74 *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, art. XVIII

75 En el artículo 67 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias de la Carta de 1988 se estableció el plazo de cinco años para concluir la demarcación de todas las tierras indígenas.

76 La cual, según información del Estado, representaría un área aproximada de 116.900.565,3634 hectáreas - Archivo de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 18.

77 Antecedentes proporcionados por Indian Law Resource Center. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Brasil*, p. 2 [archivos de la CIDH], 8 de diciembre de 2018.

78 Cámara dos Deputados. *CCJ aprova PEC sobre atividades agropecuárias em terras indígenas*, 27 de agosto de 2019.

79 Cámara dos Deputados. *CCJ aprova PEC sobre atividades agropecuárias em terras indígenas*, 27 de agosto de 2019.



sus derechos de propiedad genera incertidumbre con respecto a la medida en que pueden hacer libre uso y usufructo de sus respectivos bienes<sup>80</sup>.

65. Durante su visita, la CIDH tomó conocimiento de que, desde la decisión de 2009 del Supremo Tribunal Federal con respecto a la Petición 3.388/RR relativa al caso Raposa Serra do Sol, se institucionalizó la tesis del “Marco Temporal” en Brasil. De acuerdo con este enfoque, los pueblos indígenas tendrían derecho solo a las tierras que estuvieran ocupadas a partir del 5 de octubre de 1988 (fecha de promulgación de la Constitución Federal). El 20 de julio de 2017, en la Opinión 001/2017 GAB/CGU/AGU, se dispuso que todos los órganos de la administración pública federal, incluida la FUNAI, deben seguir estas directrices<sup>81</sup>. Sin embargo, la CIDH observa con preocupación sobre la decisión de la Suprema Corte Federal que suspendió la aplicación de la tesis del Marco Temporal tiene un carácter preliminar que aún puede ser revocado. Asimismo, la Comisión señala que la referida decisión contribuye a un efecto *erga omnes* que sería adoptado en la decisión final, situación que impactará en todos los procesos de demarcación de territorios indígenas ya concluidos y futuros.
66. En opinión de la CIDH, en la tesis del Marco Temporal no se tienen en cuenta los innumerables casos en que los pueblos indígenas fueron expulsados con violencia de los territorios que ocupaban tradicionalmente y que, por esa única razón, no se encontraban en ocupación de ellos en 1988. La Comisión considera que la tesis contradice las normas internacionales e interamericanas en materia de derechos humanos, en particular la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>82</sup>.
67. En ese sentido, la CIDH advierte que la aplicación de la tesis del marco temporal podría afectar 748 procesos de demarcación administrativa en curso en el país — ya que la FUNAI, de acuerdo con su propio asesor jurídico, no podría avanzar con esos procesos— y podría llevar a la Procuraduría General de la Unión a no apelar decisiones mediante las cuales el juicio de primera instancia anule la demarcación de tierras después de verificar la ausencia de ocupación indígena en la zona en 1988. Esos casos no podrían llevarse a instancias superiores. La CIDH observa que la tesis del marco temporal se aplicó en varias decisiones de tribunales regionales federales y condujo a la cancelación de los procesos de demarcación de las tierras Limão Verde y Buritim del pueblo terena y la tierra Guyraroká del pueblo guaraní kaiowá, todas en Mato Grosso do Sul<sup>83</sup>.

80 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2018. Serie C No. 346, párr. 188

81 Advocacia Geral da União. Parecer 001/2017 GAB/CGU/AGU, 20 de julio de 2017.

82 OEA. Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículos XIII y XXV.

83 Antecedentes proporcionados por Indian Law Resource Center. Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Brasil, p. 4 [archivos de la CIDH], 8 de diciembre de 2018.

68. Por otra parte, la Comisión visitó el territorio indígena de Guyraroká, al cual el Supremo Tribunal Federal aplicó la tesis del marco temporal, con la consiguiente anulación de los procesos de demarcación ya iniciados por medio del informe de identificación y delimitación que había publicado el 25 de noviembre de 2004<sup>84</sup>. La Comisión observó que la comunidad permanece fuera de la mayor parte de su territorio y ocupa actualmente menos de 5% de las 11.401 hectáreas identificadas. Se informó a la CIDH que, como resultado de la aplicación del marco temporal, la comunidad corre el riesgo inminente de ser desalojada.
69. La CIDH constata que la grave situación humanitaria de los pueblos guaraní y kaiowá se debe en gran medida a la violación de sus derechos territoriales. Cuando visitó la tierra indígena Dourados-Amambaieguá, recibió información sobre las víctimas de la llamada “Masacre de Caarapó”, en la cual Clodiody de Souza perdió la vida y otras seis personas indígenas resultaron heridas, entre ellas un niño de 12 años. También tomó conocimiento de los frecuentes ataques armados realizados por milicias, que causaron varias muertes y desapariciones. Además, se informa que las fuerzas policiales realizan operativos con frecuencia, como la llamada Operación Caarapó I, del 25 de abril de 2017, en la que participaron más de 200 agentes de policía y un helicóptero, sin respetar las normas internacionales en materia de derechos humanos<sup>85</sup>.
70. La CIDH también recibió información acerca de la situación de confinamiento territorial en que viven los pueblos guaraní y kaiowá. Ochenta por ciento de esta población indígena, que es la segunda más numerosa del país, vive en menos de 27.000 hectáreas reservadas hace más de 100 años. Se informó a la Comisión sobre diversos casos de homicidios y suicidios de integrantes de esos pueblos indígenas. La Comisión considera que la superpoblación de las reservas y los conflictos resultantes de ese tipo de confinamiento crean condiciones que privan a los guaraníes y los kaiowás de una vida digna.
71. Además, según se informó, una de las graves consecuencias de la violación del derecho a la tierra ha sido la separación de niños indígenas de sus familias. En Caarapó, la Comisión visitó el Centro Educacional Maria Ariane, donde 17 de los 19 niños alojados eran indígenas. En Dourados había 34 niños indígenas en albergues en 2018. El proceso de hospedaje de niños indígenas refleja el cuadro de carencias y violaciones vividas por las comunidades indígenas, especialmente en un contexto de privación del derecho a la tierra, como se observa en el caso de los indígenas de la etnia guaraní kaiowá.
72. En cuanto a las implicaciones para el derecho a la tierra, la Comisión advierte que se está dando una interpretación restrictiva al derecho a la consulta libre, previa e informada sobre medidas que puedan afectar a los pueblos indígenas. Constató que,

---

84 Supremo Tribunal Federal, *AR: 2686 DF - Distrito Federal 0069660-65.2018.1.00.0000, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 30/04/2018*, fecha de publicación: DJe-086, 4 de mayo de 2018.

85 JusBrasil. *MPF/MS quer que Justiça Federal conduza feitos da Operação Caarapó I*.

como en el caso de las comunidades *quilombolas*, ese derecho se estaría aplicando exclusivamente a proyectos de inversiones y no a otras medidas legislativas y administrativas. La CIDH reitera lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de que los Estados deben adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho a la consulta previa de los pueblos y las comunidades indígenas y modificar las que impidan su pleno y libre ejercicio, a fin de garantizar la participación de esas comunidades<sup>86</sup>.

73. A la vez, la Comisión felicita a los pueblos y las comunidades indígenas por la iniciativa de elaborar protocolos autónomos de consulta y consentimiento<sup>87</sup>. Estos instrumentos representan un ejercicio legítimo de su derecho a participar en los procesos consultivos de acuerdo con sus propias normas culturales<sup>88</sup>. Sin embargo, esos protocolos no han sido institucionalizados por el Estado, lo cual es necesario para que se cumplan debidamente y pasen a formar parte de la práctica del Estado en todas las situaciones que requieran una consulta.
74. La CIDH también recibió información sobre el proceso decisorio que llevó a la construcción del Complejo Hidroeléctrico de Belo Monte en la Amazonía brasileña. Belo Monte ha sido objeto de 20 procesos de acción civil pública entablados por el Ministerio Público Federal desde 2001 a raíz de la falta de consentimiento libre, previo e informado. El proyecto, construido en la cuenca del río Teles Pires, abarca seis usinas hidroeléctricas planeadas, de las cuales cuatro estarían en construcción. Además, en la cuenca del Tapajós, se construirán 43 plantas hidroeléctricas y 80 pequeñas centrales hidroeléctricas, que afectarían a alrededor de un millón de personas, entre ellas 10 aldeas de pueblos autóctonos, 25 proyectos de asentamiento y cerca de 600 pescadores tradicionales<sup>89</sup>. La Comisión reitera las disposiciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de que “cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio [...], el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los [pueblos indígenas], sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones”<sup>90</sup>.

86 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Pueblo indígena kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 301.

87 La Comisión tomó conocimiento de varios protocolos de consulta, entre ellos el Consentimiento Wajãpi, el Protocolo de Consulta Juruna (Yudjá) de la Tierra Indígena Paquicamba de Volta Grande do Rio Xingu, el Protocolo de Consulta de los Pueblos Indígenas del Territorio de Xingu, el Protocolo de Consulta al Pueblo Waimiri Atroari, el Protocolo de Consulta del Instituto Kayapó-Menkrãgnoti asociados a Kabu y el proyecto de Protocolo de Consulta de los Pueblos Indígenas de Oiapoque. Rede de Cooperação Amazônica, Consulta prévia, livre e informada, 22 de abril de 2019.

88 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 177.

89 Antecedentes proporcionados por Indian Law Resource Center. Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Brasil, p. 5 [archivos de la CIDH], 8 de diciembre de 2018.

90 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Suriname. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de noviembre de 2007, Serie C N° 172, párr. 134.

75. Sobre este proyecto, de acuerdo con lo informado por el Estado, desde septiembre de 2019 representantes de la SNPIR han trabajado con la Cámara de Conciliación y Arbitraje de la Administración Federal para garantizar la reparación de los daños a los pueblos tradicionales afectados por la construcción de la planta<sup>91</sup>.
76. Asimismo, se informó a la CIDH sobre varios proyectos de minería que afectan de manera total o parcial a tierras indígenas y unidades de conservación en la Amazonía brasileña. Según los antecedentes proporcionados por la sociedad civil, de los 44.911 proyectos de minería que se llevaban a cabo en la Amazonía brasileña en 2016, 17.509 afectaban de manera total o parcial a tierras indígenas o unidades de conservación, debido en su mayor parte al trabajo de los *garimpeiros* (buscadores de oro). De hecho, alrededor de 70% de los proyectos están relacionados con la explotación o la intención de explotar ese mineral. La mayoría de los proyectos (10.686) estarían realizándose en unidades de conservación federales, seguidos de 4.181 en tierras indígenas y 3.390 en unidades de conservación de los estados<sup>92</sup>. Estos datos, combinados con las declaraciones recientes de altas autoridades del país sobre la liberalización de la extracción de minerales en la Amazonía, causan extrema preocupación en lo que se refiere al impacto en el medio ambiente y la supervivencia de los pueblos y las comunidades indígenas.
77. La Comisión Interamericana recibió información sobre casos en que las decisiones judiciales favorables a las acciones del Ministerio Público Federal en defensa de los derechos de los pueblos indígenas quedaron paralizadas por recursos de “suspensión por motivos de seguridad”<sup>93</sup>. Por medio de esta figura jurídica, los presidentes de los tribunales suspendieron las decisiones de instancias judiciales inferiores, alegando una amenaza al orden social y económico. Según la sociedad civil, ese mecanismo estaría usándose de modo discrecional y en detrimento de la protección constitucional concedida al medio ambiente y a las aldeas. Entre los efectos del uso de la “suspensión por motivos de seguridad” cabe señalar el caso del complejo hidroeléctrico del río Teles Pires, donde se destruyeron espacios sagrados de las aldeas Munduruku, Kayabi y Apiaka y se ocasionaron daños irreversibles al patrimonio cultural y espiritual de las comunidades indígenas de la región<sup>94</sup>.

91 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 14.

92 Antecedentes proporcionados por Indian Law Resource Center. Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Brasil, p. 6 [archivos de la CIDH], 8 de diciembre de 2018.

93 La figura de la “suspensión por motivos de seguridad” surgió en el ordenamiento jurídico brasileño como parte de un régimen de excepción junto con la Ley de Mandamiento de Seguridad (Ley 191/1936), instrumento para proteger los derechos individuales contra actos manifiestamente ilegales, en previsión de la posibilidad de que una decisión contraria a un agente público sea suspendida en caso de que se considere lesiva al interés público. Justiça Global (Brasil), Justiça nos Trilhos (Brasil), Sociedade Paraense de Direitos Humanos (Brasil), Terra de Direitos (Brasil), Instituto Socioambiental (Brasil), Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (regional) e International Rivers (internacional), Situação do direito ao acesso à justiça e a suspensão de decisões judiciais (ação de suspensão de segurança) no Brasil, pág. 5, marzo de 2014.

94 GT Infraestructura. Nota pública: Violação de direitos indígenas na construção de hidrelétricas no Rio Teles Pires. Fuerza nacional, actuando como fuerza de seguridad privada, reprime a pueblos indígenas en una central hidroeléctrica en la Amazonía [archivos de la CIDH], 22 de marzo de 2018.

78. La CIDH también observa la preocupante deforestación de tierras en Brasil y los efectos que eso tiene en la supervivencia de los pueblos indígenas<sup>95</sup>. De acuerdo con el historial obtenido, la tierra indígena de Arara, en la zona de influencia directa de Belo Monte, fue invadida por madereros; decenas de acaparadores de tierras invadieron la tierra indígena Uru-yo-wau-wau<sup>96</sup>, y los pueblos indígenas fueron amenazados por invasores armados. Además, las denuncias de conflictos entre pueblos indígenas, madereros y agricultores se multiplicaron en el último año, lo cual revela una tendencia a la violencia y la obstrucción de los derechos de los pueblos indígenas<sup>97</sup>. El Estado informó que, desde julio de 2019, la SNIPIR viene monitoreando la articulación de la Fundación Nacional Indígena (FUNAI) y la Policía Federal para asegurar que se preserven los derechos de estos pueblos indígenas<sup>98</sup>.
79. Por su parte, el Estado informó sobre la mediación del conflicto judicial en los Municipios de Rodelas y Paulo Afonso, en Bahía, en el marco de la expropiación de las tierras para uso en la comunidad indígena Tuxá, que han sido despojadas para la construcción de la Central Hidroeléctrica Taparica. Asimismo, el Estado brasileño proporcionó información sobre una visita de instituciones estatales al territorio indígena Canabrava-Guajajara, en el municipio de Barra da Corda, en Maranhão, para comprender la situación de conflicto que allí existe, así como para generar estrategias para minimizarla<sup>99</sup>.
80. La Comisión observa que algunos de los principales problemas relacionados con la defensa territorial y ambiental son la intimidación, las amenazas y los ataques contra defensores, líderes y comunidades indígenas que defienden su territorio<sup>100</sup>. Durante su visita, la CIDH se reunió con una delegación de la Articulación de los Pueblos indígenas de Brasil (APIB), que informó sobre intentos sucesivos de criminalizar a sus líderes. La CIDH observa también que, durante el primer semestre de 2019, hubo varios ataques contra comunidades indígenas en varias regiones de Brasil, como las

95 Imazon. *Boletim do desmatamento da Amazônia Legal*, 28 de febrero de 2019.

96 Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, International Rivers, Conectas, Fórum Teles Pires, Operação Amazônia Nativa. Solicitação de audiência sobre sucessivos retrocessos na garantia de direitos humanos dos povos indígenas no Brasil, p.6 [archivos de la CIDH], 6 de marzo de 2019.

97 Amazônia real. *Asurini capturam cinco garimpeiros na terra indígena, mas PF de Altamira libera acusados*, 21 de marzo de 2019.

98 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 13.

99 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 14.

100 La CIDH reitera que, en esos casos, los atentados y las pérdidas de líderes o defensores tienen un impacto directo en el ejercicio de los otros derechos de los integrantes del grupo y aumentan el sentimiento de desamparo. Por ejemplo, en 2017 se informó a la CIDH sobre un ataque perpetrado el domingo 30 de abril de 2017 en el poblado de Bahias, municipio de Viana (MA), contra miembros del pueblo indígena gamela. Decenas de miembros del pueblo gamela que ocupaban un territorio que ellos reivindican como territorio ancestral habrían sido atacados por facciones de un grupo de hacendados. En esos ataques, les amputaron las manos a dos indígenas y las piernas a uno, cinco fueron baleados y trece fueron acuchillados. El País, *Conflicto por terras no Maranhão termina com denúncia sobre mãos decepadas*, 2 de mayo de 2017; The Guardian, *Brazilian farmers attack indigenous tribe with machetes in brutal land dispute*, 1 de mayo de 2017; Comissão Pastoral da Terra, *Povo Gamela sofre ataque premeditado de fazendeiros contra suas vidas e lutas*, 1 de mayo de 2017.

habitadas por guaraníes y kaiowás en Mato Grosso do Sul, por tunimbas en Bahia y por pankararus en Pernambuco, así como el asesinato del líder wajãpi en Amapá<sup>101</sup>.

- 81.** Durante su visita, la CIDH expresó preocupación por la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial. La Comisión reitera la extrema vulnerabilidad de esos pueblos amazónicos como consecuencia de la presencia de personas y actividades externas relacionadas con la industria extractiva que alteran su sistema de vida, su cosmovisión y su representación sociocultural, además de aumentar el riesgo de propagación de enfermedades comunes entre personas que no tienen inmunidad<sup>102</sup>. En ese sentido, se recibió información, por ejemplo, acerca de la situación de salud urgente de las comunidades indígenas yanomamis que viven en el sur de Venezuela y en el norte de Brasil como resultado de brotes descontrolados de sarampión. La falta de servicios médicos culturalmente adecuados en esos casos pone en riesgo no solo la vida de cada persona, sino también la supervivencia física y cultural de sus aldeas de origen<sup>103</sup>.
- 82.** A pesar de los desafíos relatados, la Comisión reconoce el esfuerzo institucional realizado por diversas entidades del Estado comprometidas con la preservación, la protección y la garantía de los derechos de las poblaciones indígenas de Brasil. A título de ejemplo, la Comisión señala que el Consejo Nacional de Justicia aprobó hace poco una resolución mediante la cual se establece un protocolo para la actuación de jueces en procesos penales en los cuales participen personas indígenas. En la resolución se prevé, por ejemplo, el requisito de ofrecer un intérprete y solicitar un peritaje antropológico para la instrucción del proceso, así como la consulta con la comunidad de origen de la persona indígena acerca de los mecanismos de la comunidad para la responsabilización de sus integrantes<sup>104</sup>.
- 83.** La CIDH reconoce la pertinencia de la Fundación Nacional del Indio (FUNAI) como principal institución federal de promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas, en particular el derecho a la autodeterminación y el derecho a la tierra asegurados en la Constitución Federal. Junto con la FUNAI, el Consejo Nacional de Polí-

101 El País, *Assassinato de liderança Wajãpi expõe acirramento da violência na floresta sob Bolsonaro*, 29 de julio de 2019.

102 CIDH. Comunicado de Prensa 144/17, *CIDH y ACNUDH expresan preocupación sobre denuncias de masacre en contra de indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en la Amazonía brasileña*, 21 de septiembre de 2017.

103 La CIDH, por medio de su sistema de peticiones y casos, publicó informes de admisibilidad en casos como el de los miembros de la comunidad indígena de Ananas y otros contra Brasil. CIDH, Informe de Admisibilidad No. 80/06, Petición 62/02, *Miembros de la comunidad indígena de Ananas y otros (Brasil)*, 21 de octubre de 2006. Asimismo, la CIDH otorgó innumerables medidas cautelares a favor de varios pueblos indígenas de la Amazonía brasileña; por ejemplo, en el caso de los pueblos wapichana, patamona, ingaricó, taurepang y macuxi, así como en el caso de las comunidades indígenas de la cuenca del río Xingu, en Pará. CIDH, Brasil, 6 de diciembre de 2004, párr. 13; CIDH, *MC 382/10*, Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingu, Pará, Brasil, 1 de abril de 2011.

104 Conselho Nacional de Justiça, *Resolução No 287*, 25 de junio de 2019.

tica Indigenista, creado en virtud del Decreto 8.593 del 17 de diciembre de 2015<sup>105</sup>, asume un papel central en la gestión democrática de la política indigenista en el país.

84. La Comisión recuerda al Estado la importancia de asegurar a los pueblos indígenas el derecho a la memoria y a la verdad. Agrega que la dictadura cívico-militar en Brasil (1964-1985) impulsó el paradigma asimilacionista y de tutela en nombre de un supuesto “interés nacional” (ocupación de tierras, construcción de carreteras, etc.), que dio lugar a diversas violaciones de derechos de las poblaciones indígenas<sup>106</sup>. Al respecto, la Comisión recibió con beneplácito la información de que el Ministerio Público Federal ha hecho diligencias en instancias administrativas y judiciales con el fin de obtener reparaciones para diversas etnias. No obstante, esas iniciativas han sido poco fructíferas. La Comisión pone de relieve la importancia de tales reparaciones no solo como reconocimiento de las violaciones del pasado, sino también como señal de compromiso con la no repetición. En ese sentido, la Comisión destaca la situación de los waimiri atroari, cuyas tierras y vida se vieron gravemente afectadas por la construcción de la carretera BR 174 en los años setenta y ahora se ven amenazados por el proyecto de la línea de interconexión de Tucuruí para la transmisión de electricidad<sup>107</sup>.
85. La CIDH destaca las declaraciones efectuadas por la FUNAI durante la visita, relativas a que las comunidades indígenas de Brasil enfrentan problemas concretos tales como invasiones y degradación territorial y ambiental, explotación sexual, distribución y uso de drogas, explotación laboral, incluido el trabajo infantil, y el éxodo desordenado.
86. Por último, la Comisión Interamericana señala al Estado que la discriminación étnico-racial sufrida por los pueblos indígenas, centrada en la asimilación cultural histórica de esas poblaciones y en la invasión de sus territorios ancestrales, expone a estas personas a violaciones diversas, como actos de violencia perpetrados en los territorios por grupos ilegales dedicados a la extracción de recursos naturales, así como la falta de una política robusta que garantice a esas poblaciones el acceso efectivo y culturalmente adecuado a sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. La CIDH subraya que el deterioro de la protección proporcionada por el Estado en los territorios indígenas aumenta el riesgo de exterminio de poblaciones ancestrales a raíz de enfrentamientos con los invasores, la destrucción del medio ambiente y de sus formas de subsistencia, la asimilación cultural y procesos de adaptación de esas poblaciones a la voluntad de las mayorías.

---

105 Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto No 8.593* del 17 de diciembre de 2015

106 Comissão Nacional da Verdade. *Relatório: Volume II, texto 5 - Violações de direitos humanos dos povos indígenas*.

107 O Globo. *MP quer reparação a indígenas por mortes em conflitos durante ditadura*, 1 de abril de 2019.

## 4. Las mujeres y la violencia de género

87. En varias oportunidades, la Comisión Interamericana ha puesto de relieve los múltiples factores estructurales que perpetúan la discriminación contra las mujeres y exacerbaban la situación de riesgo a la que están expuestas. Esas sociedades se basan en el machismo, el patriarcalismo y la prevalencia de estereotipos sexistas que generan procesos de discriminación estructural y que acaban por permitir y tolerar la violencia en todas sus dimensiones (física, psicológica, sexual, económica, etc.)<sup>108</sup>. En particular, durante la visita, la CIDH recibió abundante información sobre los niveles agravados de violencia contra las mujeres. La Comisión destaca que el mero reconocimiento de la violencia contra la mujer como problema público, y no como un hecho de las relaciones privadas, tardó décadas en producirse en el país<sup>109</sup>.
88. La CIDH recuerda el avance logrado con la adopción de la Ley 11.340/06 del 7 de agosto de 2006 (Ley Maria da Penha), entre otras políticas públicas con el fin de crear espacios seguros para las mujeres víctimas de violencia, como la Casa de la Mujer Brasileña<sup>110</sup>. Asimismo, entre 2012 y 2013, el Congreso brasileño instauró una Comisión Parlamentaria Mixta de Investigación para examinar “la situación de la violencia contra la mujer” en el país y las “denuncias de omisión por el poder público con respecto a la aplicación de los instrumentos dispuestos en la ley para proteger a las mujeres en situación de violencia”<sup>111</sup>. Como producto de los trabajos de la Comisión se promulgó la Ley 13.104 del 9 de marzo de 2015, que tipificó el “femicidio” como delito<sup>112</sup>. Según informado por el Estado, en 2018 fue sancionada la Ley No 13.772/2018, que tipifica en el código penal el delito de registro no autorizado de intimidación sexual; así como en 2019, la Ley No. 13.871/2019, que obliga al agresor a reintegrar los costos de las víctimas de violencia intrafamiliar al Sistema Único de Salud (SUS)<sup>113</sup>.
89. A su vez, el Estado informó a la CIDH sobre otras medidas encaminadas a erradicar la violencia y la discriminación contra la mujer, entre ellas la creación de Comisarías de Defensa de la Mujer, especializadas en la atención de víctimas de violencia física, moral y

108 CIDH. Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 233, 14 de noviembre de 2019, párr. 94.

109 Recién en 1962 las mujeres obtuvieron plena capacidad civil y se declaró inexigible el permiso masculino para que pudieran trabajar. Fue solo con la Constitución Federal de 1988 que la mujer fue reconocida como igual a los hombres en cuanto a sus derechos y obligaciones. Cf. Ana Paula Antunes Martins, O Brasil é um país machista? *Correio Braziliense*, 26 de abril de 2014.

110 Senado Federal. *Casa da Mulher inaugurou o atendimento integrado*, 2015.

111 Senado Federal. *Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito Sobre a Violência Contra as Mulheres*, 2013.

112 Técnicamente, el femicidio es un calificativo del delito de homicidio cuando es cometido “contra la mujer por su condición de sexo femenino (artículo 121, inciso VI) y se lo considera como tal cuando implica “violencia doméstica y familiar” o “menosprecio o discriminación de la condición de mujer” (artículo 121, inciso VI, y artículo 2, incisos I y II).

113 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 21 y 22.



sexual. No obstante, cabe señalar que la distribución de estas instituciones no es uniforme: en el estado de São Paulo se concentra un tercio de las 133 unidades de todo el país. Se informó a la CIDH sobre la fase final de la implementación del Protocolo Único de Atención y del Proyecto Integrar, con el fin de proporcionar atención prioritaria a las víctimas de violencia doméstica, dar cursos a los agresores para erradicar la reincidencia y fomentar la participación de las secretarías de educación y los consejos tutelares en un esfuerzo integrado para mejorar la protección de las mujeres víctimas de violencia<sup>114</sup>.

90. A pesar de estos avances en el plano legislativo y en la esfera de las políticas públicas, la Comisión constata que la violencia contra las mujeres sigue presentando índices dramáticos, con cifras alarmantes de asesinatos de mujeres por razones de género en el país<sup>115</sup>. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 40% de los asesinatos de mujeres en la región se producen en Brasil<sup>116</sup>. Asimismo, según datos de las secretarías de seguridad, en 2017 hubo 4.539 asesinatos de mujeres, de los cuales 1.133 fueron clasificados como femicidios. Eso representa un aumento de 6,1% en relación con 2016, año en que se registraron 4.245 muertes (de las cuales 929 fueron femicidios)<sup>117</sup>. En 2019, a pesar de la disminución del número de homicidios de mujeres, fueron registrados 1.314 femicidios, un incremento de 7,3% en comparación al año anterior<sup>118</sup>. Esas estadísticas muestran la sobrevictimización de mujeres afrodescendientes y corroboran los efectos diferenciales de la violencia y la inseguridad en grupos que habían sido objeto de discriminación estructural a lo largo de la historia.
91. La Comisión observa con preocupación que, en la mayoría de los casos, las mujeres asesinadas habían denunciado a sus agresores, habían enfrentado graves episodios de violencia doméstica o habían sufrido anteriormente ataques o intentos de asesinato. Se señaló que, en muchos de esos casos, los agresores eran o habían sido cónyuges o pareja de las víctimas. La mitad de esos homicidios se cometieron con armas de fuego y, en su mayoría, en la propia casa<sup>119</sup>. En ese sentido, la Comisión ve con ex-

114 Véanse República Federativa de Brasil, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Visita in loco*. Informe con información adicional, mayo de 2019; Correspondencia con la CIDH, Nota 141, 17 de mayo de 2019. Archivos de la CIDH.

115 CIDH. Comunicado de Prensa 024/19, *CIDH manifiesta su profunda preocupación ante la alarmante prevalencia de asesinatos de mujeres por razones de género en Brasil*, 4 de febrero de 2019; Exame, *Taxa de femicidios no Brasil é a quinta maior do mundo*, 7 de agosto de 2018; El País, *América Latina é a região mais letal para as mulheres*, 27 de noviembre de 2018.

116 CEPAL. Al menos 2.795 mujeres fueron víctimas de feminicidio en 23 países de América Latina y el Caribe en 2017, 15 de noviembre de 2018; CEPAL, *Observatorio de Femicidios 2016 – 2017*, s/f.

117 Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Edição 2018 do Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, 2018. El uso de datos de seguridad pública se justifica en este caso porque permiten distinguir entre las muertes que se encuadran en el femicidio y las que no. Los datos de salud, por su parte, muestran un total de 4.936 muertes de mujeres, el mayor número registrado desde 2007.

118 G1, *Mesmo com queda recorde de mortes de mulheres, Brasil tem alta no número de feminicídios em 2019*, 5 de marzo de 2020.

119 *Atlas da Violência 2019*. Brasília: Ipea y FBSP, pp. 39 y siguientes; Correio Braziliense, *Femicídios e tentativas de assassinato disparam no Brasil em 2018*, 8 de enero de 2019; Globo, *Quase metade dos femicídios são cometidos por armas de fogo, revela estudo*, 21 de enero de 2019; O Tempo, *Quatro em cada dez mulheres assassinadas em MG levou tiro*, 20 de enero de 2019.

trema preocupación los intentos del Estado de ampliar, mediante el uso de decretos presidenciales, el acceso de los brasileños a armas de fuego<sup>120</sup>, que podría incrementar exponencialmente la violencia perpetrada contra las mujeres<sup>121</sup>.

92. La CIDH reitera que, en lo que se refiere a la victimización de mujeres en asesinatos por razones de género, tienden a incidir factores interseccionales de discriminación que las exponen más aún a una situación de vulnerabilidad. De esa forma, las mujeres afrodescendientes sufren los efectos acumulativos de la exclusión, la discriminación y la violencia en función de su género, agravados por la discriminación racial estructural basada en su origen étnico-racial. Según datos de 2015 de Disque 180, servicio telefónico de denuncias de la violencia de género y de atención a mujeres víctimas de violencia, 60% de los casos notificados fueron de mujeres afrodescendientes y, según datos del Ministerio de Justicia sobre 2015, 68,8% de las mujeres asesinadas eran de ese origen étnico-racial<sup>122</sup>. Asimismo, según la información obtenida por la CIDH, aunque los homicidios de mujeres no afrodescendientes disminuyeron 80% en los últimos diez años, el número de mujeres afrodescendientes asesinadas aumentó 14,5% en el mismo período<sup>123</sup>. En efecto, entre 2006 y 2016, la tasa de homicidios de esas mujeres fue 71% mayor que la de mujeres que no eran de ese origen étnico-racial<sup>124</sup>. Se observa también que las mujeres defensoras de derechos humanos enfrentan estereotipos de género que rechazan su participación en la vida pública y su liderazgo en la defensa de sus derechos fundamentales, territorios y tradiciones.
93. La Comisión reconoce los esfuerzos realizados por el Estado para erradicar las muertes violentas intencionales de mujeres, como las leyes y políticas públicas antedichas. En particular, destaca la disposición de la Ley Maria da Penha según la cual los hombres denunciados en el marco de esta ley pierden el derecho a portar armas. No obstante, la CIDH sigue recibiendo información acerca de los obstáculos que enfrentan las mujeres para tener acceso a la justicia y a las medidas de protección. Entre esos obstáculos se encuentran la tolerancia social de la violencia contra las mujeres, reforzada por la idea de que las mujeres serían “propiedad” de los hombres, la persistencia de actitudes estereotipadas y discriminatorias de agentes del Estado, la lentitud de la justicia y de los procesos para obtener medidas de protección y la falta o la poca presencia de entidades especializadas en la temática esparcidas por el territorio brasileño<sup>125</sup>.

120 El País. *Bolsonaro cambia la ley por decreto para facilitar la venta de armas*, 16 de enero de 2019.

121 El País. *Armas matam mulheres, 16 de enero de 2018*; El País, *Mulheres dizem não às armas e sabem o porquê*, 22 de enero de 2018.

122 ARTIGO 19. *Dados Sobre Femicídio No Brasil*, marzo de 2018.

123 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) y Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). *Atlas da Violência 2017*. 2017.

124 CIDH. *Observaciones preliminares de la visita in loco de la CIDH a Brasil*, 5 al 12 de noviembre de 2018.

125 Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Visível e invisível: a vitimização de mulheres no Brasil*, marzo de 2017; El País, *América Latina é a região mais letal para as mulheres*, 27 de noviembre de 2018; Correio Braziliense, *Femicídios e tentativas de assassinato disparam no Brasil em 2018*, 8 de enero de 2019.

94. La Comisión Interamericana recomienda que el Estado no solo siga aplicando leyes y políticas públicas encaminadas a erradicar la violencia de género, sino que también adopte medidas para promover el ideal de la igualdad de género en el país, de modo que la población reconozca más la dignidad y la autonomía de las mujeres y se superen las jerarquías sociales explícitas o implícitas por razón de género. Es igualmente importante que esas medidas garanticen la interseccionalidad entre las políticas de igualdad de género y otras, como las de igualdad racial y promoción y protección de la juventud, a fin de abordar la situación específica de discriminación racial estructural de las niñas, las jóvenes y las mujeres afrodescendientes.
95. En lo que respecta a la violencia sexual, según las informaciones obtenidas por la CIDH, en 2017 hubo 60.018 casos de en todo el país, lo que representa un promedio de casi 165 casos por día. También se observó una tendencia creciente en esa forma de violencia: los registros de 2017 muestran un aumento de 8,4% en relación con el año anterior<sup>126</sup>. Ya en 2018, según la información de dominio público, el número de casos llegó a 66.041. De estos casos, la CIDH señala con preocupación que 72% de las víctimas eran menores de 18 años<sup>127</sup>.
96. La Comisión señala con especial preocupación el aumento observado en los últimos cinco años de casos de violencia sexual grupal o colectiva. Según datos del Ministerio de Salud, los casos de violencia sexual colectiva pasaron de 1.570 en 2011 a 3.526 en 2016. Según los registros de los hospitales, el número de víctimas de violencia sexual colectiva se duplicó en ese período, con un promedio de 10 casos por día en el país en 2016<sup>128</sup>. De esas violaciones, 20,4% fueron perpetradas en São Paulo<sup>129</sup>, ciudad que ocupa el primer lugar del mundo entre los grandes centros urbanos que presentan el mayor riesgo sexual para las mujeres<sup>130</sup>. De acuerdo con los datos del Instituto de Seguridad Pública de Rio de Janeiro, 80% de las víctimas de violencia sexual en el estado tienen 30 años o menos<sup>131</sup>.
97. La CIDH observa con gran consternación la sobrevictimización de mujeres jóvenes afrodescendientes en esos delitos. Según datos del Sistema de Información de Agravios de Notificación Obligatoria (SINAN/MS), base de datos en la cual se pueden hacer remisiones internas con la variable “raza”, la tasa nacional de estupro de mujeres de ese origen étnico-racial en 2017 fue de 247 por cada 100.000, mientras que la tasa correspondiente a las demás mujeres fue de 175 por 100.000<sup>132</sup>.

126 GLOBO. *Casos de estupro aumentam no Brasil: foram 60 mil registros apenas em 2017*, 10 de agosto de 2018.

127 G1. *País tem recorde nos registros de estupros; casos de injúria racial aumentam 20%*, 10 de septiembre de 2019.

128 Folha de S.Paulo. *País registra 10 estupros coletivos por dia; notificações dobram em 5 anos*, 20 de agosto de 2017.

129 El Mundo. *Música para violar en grupo en Sao Paulo*, 1 de abril de 2018.

130 Thomas Reuters Foundation. *The world's most dangerous megacities for women*, 2017.

131 O Globo. *Mais de 80% das mulheres vítimas de estupro no Rio têm até 30 anos*, 30 de abril de 2019.

132 Género e Número. *Mapa da Violência de Género*, 11 de junio de 2020.

- 98.** El Estado indicó que el número creciente de incidentes de violencia y otras formas de agresión sexual se explica “en gran parte en función de un cambio positivo en la actitud de las víctimas, que ahora denuncian las agresiones y los actos de violencias sufridos”, en un país donde la información de dominio público indica que se denuncian solo 10% de los actos de violencia. Según la información recibida, el estado de São Paulo ha realizado campañas de concientización para promover la denuncia de delitos sexuales a fin de identificar a los responsables y ha fortalecido las estructuras de apoyo a las víctimas.
- 99.** Se informó a la CIDH acerca de la creación de la política pública denominada *Programa Bem-Me-Quer*, que desde 2001 ofrece servicios integrados de seguridad, salud y asistencia social para las mujeres víctimas de violencia sexual en la capital del estado de São Paulo. Según datos proporcionados por el Estado brasileño, en 2018, el Programa atendió a 1.322 víctimas de delitos sexuales, de las cuales 90% eran víctimas de violencia sexual. En octubre de 2018, São Paulo pasó a ser el estado con el mayor número de entradas en el Banco Nacional de Perfiles Genéticos, con 2.899 perfiles. Según se informa, eso permitió identificar a 64 violadores en serie, entre ellos uno que había cometido seis estupros cuya autoría se desconocía hasta ese momento<sup>133</sup>.
- 100.** La CIDH considera positivos los esfuerzos del Estado para modernizar la investigación de delitos sexuales y asistir a las víctimas. No obstante, reafirma que la existencia y la proliferación de esos delitos demuestran la tolerancia de la violencia contra la mujer y la tendencia a culpar a las propias víctimas<sup>134</sup>. La Comisión reitera sus recomendaciones sobre la importancia de promover leyes y políticas públicas que procuren, por medio de la educación sobre derechos humanos, abordar y eliminar prejuicios estructurales, la discriminación histórica y los estereotipos y conceptos falsos sobre las mujeres y, más específicamente, combatir la “cultura del estupro”. En este sentido, la Comisión destaca la información brindada por el Estado sobre la legislación N.º. 7.835/2018, de Río de Janeiro, que establece multa y orden para quitar del aire a todo contenido misógino, sexista o que pueda incitar la violencia de género<sup>135</sup>.
- 101.** Por su parte, la CIDH toma nota de información del Estado sobre cambios recientes en la legislación que permiten mayor protección y más derechos a las mujeres. Al respecto, la Comisión acoge con satisfacción el Decreto Legislativo No 172/2017, que establece que las personas trabajadoras domésticas, en su mayoría mujeres, tienen los mismos derechos laborales que los demás trabajadores. Asimismo, observa de

---

133 República Federativa de Brasil, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita *in loco*. Informe con información adicional, mayo de 2019; Correspondencia con la CIDH, Nota 141, 17 de mayo de 2019. Archivos de la CIDH.

134 Instituto Avon. *O papel do homem na desconstrução do machismo*, 2016; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), *Tolerância social à violência contra as mulheres*, 2014.

135 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 25.

manera positiva la decisión de la Corte Superior Electoral, de 2018, que garantiza que, del total de los recursos transferidos a los partidos por el Fondo Electoral, un mínimo del 30% debe ser aplicado en candidaturas femeninas<sup>136</sup>.

## B. DISCRIMINACIÓN SOCIOECONÓMICA

### 1. Personas trabajadoras rurales, campesinas y migrantes forzadas

**102.** La situación de conflicto de tierras en Brasil está estrechamente relacionada con la historia de discriminación estructural económica, sumada a los procesos de desigualdad social que caracterizan a la sociedad brasileña. Según los archivos del Estado brasileño, el proceso de distribución de tierras, desde la época en que el país era una colonia portuguesa hasta mediados de 1945, no cambió mucho, sino que se mantuvo la concentración de la propiedad y la tenencia en unas pocas personas o familias. A pesar de la llegada de inmigrantes en el período de 1889 a 1930, que tuvieron acceso a un mayor número de propiedades, la estructura se mantuvo prácticamente invariable<sup>137</sup>.

**103.** Según la información oficial, fue recién en 1964, con el debate que surgió en los años precedentes, que se avanzó en los procesos de democratización de la tierra, con la firma de un decreto presidencial que preveía la desapropiación de tierras públicas destinadas a la reforma agraria en el país. A pesar de ese primer gran impulso y de la elaboración del Estatuto de la Tierra (1964), en los años de los gobiernos militares (1964 a 1984), el plan de reforma agraria fue eclipsado por la modernización del latifundio, estrategia que llevó a la absorción de propiedades más pequeñas en grandes espacios de cultivo, como los de soja, para la exportación<sup>138</sup>. Solo a partir de la redemocratización se inició un proceso de redistribución de tierras para la reforma agraria, fundamentada en la función social de la propiedad, establecida en el artículo 186 de la Constitución brasileña de 1984<sup>139</sup>. A pesar de los grandes esfuerzos realizados por el Estado hasta 2019 para democratizar la tierra y disminuir las desigualdades, los procesos de distribución de tierras se suspendieron el 3 de enero de 2019 por medio de un memorando. La interrupción afectará 250 procesos que estaban en curso en ese momento<sup>140</sup>.

---

136 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 23.

137 INCRA. *Reforma Agrária. Compromisso de todos*, 1997.

138 INCRA. *Reforma Agrária. Compromisso de todos*, 1997.

139 Ministério Público Federal. *A Reforma Agrária e o Sistema de Justiça*, 2019.

140 Repórter Brasil. *Governo Bolsonaro suspende reforma agrária por tempo indeterminado*, 8 de enero de 2019.

- 104.** El proceso de concentración de la tierra y la búsqueda de acceso y democratización de bienes rurales para la producción de subsistencia generaron grandes conflictos rurales entre los latifundistas, los campesinos y los trabajadores rurales. Desde 2017, la CIDH ha prestado mucha atención a la violencia rural en Brasil y viene expresando preocupación por el desplazamiento forzado de comunidades rurales<sup>141</sup>; el asesinato de personas defensoras de derechos humanos vinculados al derecho al medio ambiente, a la tierra y a los trabajadores rurales<sup>142</sup>; el masacre de familias en el ámbito de procesos de reforma agraria y la impunidad que caracteriza estos sucesos<sup>143</sup>.
- 105.** Al respecto, la Comisión Interamericana tomó conocimiento de que, en 2019, hubo alrededor de 1.254 conflictos por la tierra en el país, en los que estuvieron involucradas 578.968 personas, que dejaron un saldo de 28 muertos, en relación con 53.313.244 hectáreas<sup>144</sup>. Ese número representó un aumento de 47% en un plazo de nueve años. Según la sociedad civil, esos conflictos se produjeron en un momento de cambio en la estrategia de exigir la reforma agraria, como se observa en la diferencia entre las 238 ocupaciones de 2012 y las 43 de 2019. La CIDH señala que ese fenómeno estaría vinculado a la crisis de los movimientos sociales, la despolitización, la interferencia de sectores religiosos conservadores y el desmantelamiento de políticas públicas de salud y educación orientadas a esos asentamientos precarios<sup>145</sup>.
- 106.** Durante su visita, la Comisión constató la situación del campamento Hugo Chávez en la Hacienda Santa Tereza, situada en el municipio de Marabá, en el sudoeste de Pará. Según las declaraciones testimoniales obtenidas en esa ocasión, además de la situación precaria en que vivían las 450 familias ocupantes y la necesidad de que ellas mismas proporcionaran educación a los niños, se observaban rezagos del violento intento de desalojo realizado por las fuerzas de seguridad pública y agentes de seguridad privados conocidos como *jagunços* (matones). Según los relatos, en ese incidente hubo tiroteos y se quemaron muchas de las viviendas, conocidas comúnmente como *barracos* (chabolas).
- 107.** La Comisión destaca que ese modus operandi de violencia en el intento de desalojo no es un hecho aislado, sino que es prácticamente una política pública en los espacios de conflictos por la propiedad de la tierra. Como ejemplos de esa situación, durante la visita, la Comisión recibió información sobre la masacre de Pau D'Arco, acaecida en el estado de Pará en 2017. En esa ocasión, 10 trabajadoras y trabajadores rurales fueron asesinados por fuerzas de seguridad y agentes de seguridad privados duran-

---

141 CIDH. Comunicado de Prensa 57/17, CIDH expresa preocupación por el incremento de la violencia rural en Brasil, 2 de mayo de 2017.

142 CIDH. Comunicado de Prensa 168/18, CIDH condena los asesinatos de defensores de derechos humanos vinculados al derecho al medio ambiente, la tierra y trabajadores rurales en Brasil, 27 de julio de 2018.

143 CIDH. Comunicado de Prensa 9/19, CIDH expresa preocupación por hechos de violencia contra trabajadores rurales en Brasil, 18 de enero de 2019.

144 Comissão Pastoral da Terra. Relatório Anual: Conflitos no Campo Brasil 2019, 2020.

145 Comissão Pastoral da Terra. Relatório Anual: Conflitos no Campo Brasil 2019, 2020.

te el desalojo de la Hacienda Santa Lúcia. Según la información proporcionada por la sociedad civil, ese incidente fue la mayor masacre rural en 20 años. La CIDH destaca que intervinieron 17 agentes de policía en la matanza y hasta la fecha no hubo grandes avances en el juzgamiento y la condena de los acusados<sup>146</sup>.

- 108.** Llama la atención el hecho de que el lugar donde se produjo la masacre de Pau D'Arco es el mismo donde, en 1996, tuvo lugar la masacre de Eldorado dos Carajás, que dejó un saldo de 21 trabajadores rurales muertos. Según la información de dominio público, la masacre se produjo cuando 1.500 personas sin tierra que habían acampado en la región protestaron en una carretera estatal y, con el aval del Secretario de Seguridad Pública, las fuerzas de seguridad reprimieron la marcha violentamente y ejecutaron a los manifestantes. Hasta la fecha, ninguno de los involucrados ha sido condenado<sup>147</sup>.
- 109.** La Comisión recibió con preocupación la información de que el Estado estaría promoviendo la legalización de milicias armadas en zonas rurales<sup>148</sup>, además de anunciar la aplicación de la excluyente de ilicitud a las fuerzas militares que intervengan para reintegrar la posesión<sup>149</sup>.
- 110.** La Comisión Interamericana toma nota de la información proporcionada por el Estado brasileño sobre el Programa Nacional de Crédito Agrario, que desde 2003 ha permitido a los agricultores rurales adquirir sus tierras. Asimismo, destaca el Programa de Promoción de Actividades Rurales, que, creado por la Ley No 12.512 / 2011, complementa una estrategia del abordaje de la pobreza y combate al hambre a aquellas personas que se encuentran inscritas en el Registro Único de Programas Sociales (CadÚnico)<sup>150</sup>.

## 2. Personas en situación de calle, población sin techo y habitantes de favelas y zonas periféricas

- 111.** De acuerdo con estándares interamericanos, “el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como

146 Frontline Defenders. *Brazil: two years since the Pau d'Arco massacre, still no justice*, 24 de mayo de 2019.

147 Comissão Pastoral da Terra. *Eldorado dos Carajás 17/04/1996*, 8 de julio de 2020.

148 Comissão Pastoral da Terra. *Balanço da Reforma Agrária 2019*, 8 de julio de 2020.

149 Agência Brasil. *Governo prepara lei de uso de GLO em reintegração de posse no campo*, 25 de noviembre de 2019.

150 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 26.

el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”<sup>151</sup>. La CIDH destaca que el derecho a la vivienda debe abarcar una habitación adecuada, es decir, “disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”<sup>152</sup>. Durante la visita *in loco* a Brasil, la CIDH recibió información sobre la larga ausencia de políticas públicas eficaces para la ocupación de tierras urbanas y el ejercicio concreto del derecho a la vivienda en Brasil, donde suelen prevalecer los intereses de las empresas inmobiliarias sobre los de la población en histórica situación de vulnerabilidad, que acaba viviendo en la calle.

- 112.** La Comisión destaca que, en la investigación realizada en 2007 y 2008 por el Estado brasileño, se determinó que había alrededor de 31.992 adultos en situación de calle, de los cuales 82% eran de sexo masculino, 53% tenían entre 22 y 44 años y 67% se declaraban afrodescendientes. Los datos indican que 70,9% trabajaban o ejercían alguna actividad remunerada, 1,9% de ellos con las debidas formalidades, y solo 15,7% mendigaban en la calle. De esas personas, 24,8% no tenían documento de identidad, lo cual, en opinión de la CIDH, puede excluir por completo a esas personas del acceso a derechos y servicios esenciales. Con todo, 88,5% dijeron que estaban recibiendo algún tipo de asistencia del Estado, como jubilación, Bolsa Familia (programa de bienestar social) y el Beneficio de Prestación Continuada (prestación asistencial mensual para mayores de 65 años y personas discapacitadas de bajos ingresos)<sup>153</sup>.
- 113.** En un estudio del Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA) publicado en octubre de 2016, se estimaba que la población en situación de calle en Brasil llegaba a las 101.854 personas<sup>154</sup>, cifra que se aproximaba a las 112.000 personas en situación de calle notificadas a la CIDH por el entonces Ministerio de Derechos Humanos en el marco de la visita. Según datos del Catastro Único para Programas Sociales (CADÚnico), en 2019 había 107.576 familias en situación de calle en el país<sup>155</sup>. En ese sentido, preocupa sobremanera a la Comisión no solo el gran número de personas que se encuentran en esa situación, sino también el aumento de alrededor de 300% que se ha producido en los últimos ocho años. La CIDH destaca que la falta de datos oficiales precisos sobre ese fenómeno dificulta enormemente la elaboración de políticas públicas adecuadas para encarar el problema.

151 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general 4. El derecho a una vivienda adecuada, E/1991/23, párr. 7.

152 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general 4. El derecho a una vivienda adecuada, E/1991/23, párr. 7.

153 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Rua: Aprendendo a contar: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, 2009.

154 IPEA. Estimativa da população em situação de rua no Brasil, octubre de 2016.

155 República Federativa de Brasil, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita in loco. Informe con información adicional, mayo de 2019.



- 114.** Se estima que, en São Paulo, ese grupo aumentó en un 53% entre 2015 y 2019<sup>156</sup>, en tanto que la interceptación de personas que viven en la calle por agentes municipales se habría cuadruplicado entre 2018 y fines de 2019<sup>157</sup>.
- 115.** El Estado informó a la Comisión sobre sus órganos y políticas públicas destinados a la atención de las personas en situación de calle. Según un documento del Ministerio de la Ciudadanía presentado en 2018, la Secretaría Nacional de Asistencia Social sería el órgano responsable, en sentido amplio, de la gestión de las políticas públicas orientadas a la población en situación de calle. Estas políticas públicas se encuadran en el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS).
- 116.** La Comisión destaca el Plan Nacional de Población en Situación de Calle, adoptado por medio del Decreto 7.053 del 23 de diciembre de 2009, en el cual se define la población en situación de calle como “grupo de la población que tiene en común la extrema pobreza, vínculos familiares interrumpidos o debilitados y la falta de vivienda convencional regular y que usa los espacios públicos y las áreas degradadas para vivir y buscar sustento, de forma temporaria o permanente, así como los albergues para pernoctación temporaria o como vivienda provisoria”<sup>158</sup>. Según datos del Ministerio, los servicios de atención orientados específicamente a la población en situación de calle se administrarían de forma institucionalizada en los llamados “Centros Pop”, cuyo principal objetivo es prestar asistencia a la población en situación de calle durante el día. El Ministerio de la Mujer, la Familia y Derechos Humanos informa que se está trabajando para ofrecer servicios también de noche.
- 117.** En todas las reuniones realizadas durante la visita *in loco*, la CIDH constató que las personas que viven en la calle o en favelas no gozan de vivienda adecuada ni de la seguridad, la paz y la dignidad que se requieren para garantizar el derecho a la vivienda, como ocurre en la comunidad de Vila Nova Palestina, en São Paulo. Desde 2013, cuando varios integrantes del Movimiento de Trabajadores Sin Techo ocuparon un espacio urbano de un millón de metros cuadrados, la comunidad sigue tratando de regularizar esta ocupación<sup>159</sup>. En Coroadinho, en el estado de Maranhão, la Comisión visitó uno de los barrios más pobres del país, donde observó que sus habitantes están sometidos a la marginación social y al abandono del Estado y no reciben atención para sus necesidades básicas. Cabe reconocer el papel de las mujeres que viven en esta comunidad, que trabajan para impedir el agravamiento de la situación social.

---

156 Secretaria de Comunicação de São Paulo. *Prefeitura de São Paulo divulga Censo da População em Situação de Rua 2019*, 31 de enero de 2020.

157 UOL. *Abordagens a moradores de rua quadruplicam e somam meio milhão em São Paulo*.

158 Presidência da República. *Decreto No 7.053*, 23 de diciembre de 2009.

159 Fundação Fiocruz. *Mapa de Conflitos Envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil*, 10 de junio de 2020.

- 118.** En São Paulo, la CIDH recibió denuncias de personas en situación de calle, que viven en condiciones de extrema vulnerabilidad, relacionadas con abusos policiales, malos tratos y, principalmente, la falta de perspectiva de un proyecto de vida, con acceso mínimo a los servicios públicos fundamentales. No hay fuentes de agua potable en las calles de la ciudad, y el acceso al agua es difícil debido a la falta de una política para abastecer de agua a esa población<sup>160</sup>. Se informó también a la Comisión que, cuando se retira a personas de la calle, no hay estrategias o alternativas para garantizar su derecho a la vivienda.
- 119.** Otro aspecto de la vulnerabilidad de las personas en situación de calle está vinculado a la capacidad para mantener los núcleos familiares. La CIDH recibió información sobre casos en que la asistencia prestada a mujeres en situación de calle con recién nacidos no tiene en cuenta su derecho a la maternidad y a cuidar a sus hijos. Según se informa, madre e hijo son separados precozmente. El menor es enviado a un albergue con carácter provisional (cuando hay posibilidades de retorno a la familia biológica) o definitivo, en cuyo caso se produce una pérdida irreversible de la potestad familiar, que puede dar lugar a un proceso de adopción o a la permanencia del menor en el albergue hasta que cumpla 18 años<sup>161</sup>. La Comisión tomó conocimiento de la nota técnica del Ministerio de Salud, Desarrollo Social y Combate del Hambre de 2016 que establece un flujo de atención para las mujeres en esa situación. Sin embargo, la falta de divulgación de la nota técnica y de un presupuesto menoscaba su eficacia<sup>162</sup>.
- 120.** La CIDH destaca la importancia de abordar las violaciones del derecho a la vivienda en su intersección con la pobreza y la vulnerabilidad causada por otros procesos de exclusión. Esos factores llevaron, por un lado, al aumento desordenado de las ocupaciones urbanas, conocidas comúnmente como favelas, y, por otro lado, a un gran crecimiento de la población en situación de calle. Además, la reubicación de familias pobres las obliga a dejar las zonas centrales para vivir en barrios más alejados y sin infraestructura. En ese sentido, es necesario que, a pesar de las medidas de austeridad fiscal, se mantengan y se amplíen las políticas habitacionales y de atención a la población sin vivienda.
- 121.** La Comisión observa que, en 2014, hubo una demanda cualitativa de viviendas (residencias carentes de servicios de infraestructura) de 11,3 millones de unidades y una demanda cuantitativa (nuevas residencias) de 6,1 millones de unidades: 5,3 millones en zonas urbanas y 750.000 en zonas rurales. De esa demanda, 83,9% se concentra en las familias que reciben hasta tres salarios mínimos. Además, la Comisión señala

---

160 Unisol y Movimento Nacional da População em Situação de Rua. Relatório final do projeto “Mais direitos para população em situação de rua”, diciembre de 2018.

161 Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama. Relatório de pesquisa sobre o exercício da maternidade em situação de rua no município de São Paulo, 8 de noviembre de 2018.

162 Folha de S.Paulo, 24 de junio de 2018; Oscar Vilhena Vieira, *Justiça, ainda que tardia*, 9 de junio de 2018.

que en el país hay 7,2 millones de viviendas desocupadas, 79% de ellas en el sector urbano, y 6,4 millones estarían en condiciones de recibir familias<sup>163</sup>. La Comisión observó la falta de acceso a alimentos, agua, saneamiento y otros servicios públicos esenciales, como electricidad, en relación con varios grupos de la población de Brasil, incluidos los que viven en favelas, en zonas periféricas o en situación de calle.

- 122.** En ese marco, la CIDH reconoce que Brasil se ha esforzado por elaborar una política habitacional amplia y efectiva. Como en el caso de los “Centros POP”, que ofrecen servicios especializados para personas en la calle<sup>164</sup>, así como del programa estatal “Minha Casa Minha Vida” [Mi casa, mi vida], cuya finalidad es posibilitar la compra de casas por familias de bajos ingresos. Según un estudio del Senado Federal de Brasil, de 2009 a 2016 se compraron 4.542,590 casas en el marco del programa. Noventa y uno por ciento de las familias abarcadas por el programa tienen ingresos mensuales que las colocan en las categorías 1 y 2, es decir, las de menores ingresos<sup>165</sup>. No obstante, las reducciones y reconfiguraciones del presupuesto están afectando esta política. Según los datos de 2019, la “faja 1”, es decir, la categoría de familias con ingresos de R\$1.800 como máximo (que equivalen a alrededor de US\$360), fue especialmente perjudicada por los atrasos en las transferencias de recursos del Estado a las empresas constructoras, razón por la cual se entregaron 57% menos viviendas que el año anterior<sup>166</sup>. La CIDH observa que, para 2020, el presupuesto estimado para el sector es 50% menor que el de 2019<sup>167</sup>.
- 123.** Según el análisis de la Comisión, las políticas públicas que promueven el acceso a la vivienda son de suma importancia para hacer frente a la pobreza y la extrema pobreza, ya que ofrecen oportunidades a personas de los sectores económicamente más vulnerables de la población. La CIDH considera esencial la participación de movimientos sociales organizados por personas que no tienen vivienda en programas habitacionales para que se atiendan sus reivindicaciones y reitera su recomendación sobre el deber del Estado de formular estrategias intersectoriales coordinadas, a fin de vincular el derecho a la vivienda, la garantía de participación democrática y el empoderamiento de las personas que viven en la pobreza y en la extrema pobreza<sup>168</sup>.

163 Senado Federal. *Avaliação de Políticas Públicas: Programa Minha Casa Minha Vida*, octubre de 2017.

164 Senado Federal. *Avaliação de Políticas Públicas: Programa Minha Casa Minha Vida*, octubre de 2017.

165 Senado Federal. *Avaliação de Políticas Públicas: Programa Minha Casa Minha Vida*, octubre de 2017.

166 Folha de S.Paulo (con datos oficiales). *No 1º ano de Bolsonaro, educação, saúde e social pioram, criminalidade recua e economia vê equilíbrio*.

167 Exame. *Em 2020, recursos para Minha Casa Minha Vida serão 50% menores*.

168 CIDH. *Pobreza y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II.164, Doc. 147, 7 de septiembre de 2017, recomendación 6.

## **C. CONSECUENCIAS DE LA DISCRIMINACIÓN SOCIOECONÓMICA: LAS VÍCTIMAS DEL TRABAJO FORZADO O EN CONDICIONES ANÁLOGAS A LA ESCLAVITUD Y DE LA TRATA DE PERSONAS**

- 124.** La Comisión Interamericana destaca que las repetidas violaciones de derechos humanos que están presentes en los conflictos en el campo, la migración y la situación de calle en que viven muchas personas en el país las exponen a delitos perversos, como la trata de personas y el trabajo de esclavo o en condiciones análogas a la esclavitud.
- 125.** Ese proceso se observa en casos emblemáticos que tramitan en el sistema interamericano de derechos humanos, en algunos de los cuales la Corte Interamericana ya dictó sentencia en contra del Estado. En el Caso Garibaldi vs. Brasil, la sentencia del 23 de septiembre de 2009 dispone la responsabilidad del Estado por no investigar y sancionar la ejecución extrajudicial de un trabajador rural<sup>169</sup>. Más recientemente, en el Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil, en su sentencia del 20 de octubre de 2016, la Corte Interamericana condenó al Estado por la falta de protección de los trabajadores contra prácticas de trabajo forzado y servidumbre por deudas<sup>170</sup>. Este último caso muestra la forma en que el conflicto por la tenencia de la tierra se suma a prácticas de explotación del trabajo rural, algunas de las cuales asumen características análogas a la esclavitud. La Comisión destaca que, al mismo tiempo que Brasil fue el último país de la región en abolir a esclavitud, en 1888, el contencioso internacional de derechos humanos en el país demuestra la persistencia de prácticas de raíz esclavocrata.

### **1. Personas víctimas del trabajo forzado o en condiciones análogas a la esclavitud**

- 126.** A pesar de las diferencias en la definición del trabajo de esclavo y el trabajo en condiciones análogas a la esclavitud, la Comisión Interamericana, en consonancia con la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entiende que esos conceptos no se limitan al mantenimiento de una función de propiedad sobre una determinada persona o grupo, sino que están relacionados con la presencia de dos elementos centrales: la situación o condición de la persona y el ejercicio de poder o control sobre la persona es-

---

169 Corte Interamericana de Derechos Humanos. [Caso Garibaldi vs. Brasil](#), sentencia de 23 de septiembre de 2009.

170 Corte Interamericana de Derechos Humanos. [Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil](#), sentencia de 20 de octubre de 2016.

clavizada hasta tal punto que se anula la personalidad de la víctima<sup>171</sup>. En muchas ocasiones, los trabajadores no se ven o no se identifican como personas que están en una condición análoga a la esclavitud, incluso cuando son sometidos a condiciones de trabajo degradantes, cuando los inducen a contraer deudas artificiales, cuando se los priva de documentos personales de identidad y cuando se los somete a jornadas agotadoras.

**127.** La CIDH toma nota de que, según la información recibida, en Brasil hay un ciclo de perpetuación del trabajo en condiciones análogas a la esclavitud, debido al cual muchas personas trabajadoras son rescatadas más de una vez de esas condiciones en un ciclo continuo. La situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica en que se encuentran las obliga a abandonar su ciudad de origen en busca de actividades mejor remuneradas. Atraídos por falsas promesas de embaucadores o por las malas condiciones de vida de los lugares donde viven, los trabajadores se someten a condiciones de trabajo en las cuales esas violaciones les quitan la dignidad y la libertad y muchas veces los expone a situaciones de extrema violencia física o psicológica. La información recibida confirma que, en los casos en que esos trabajadores logran salir de las condiciones análogas a las de esclavitud como consecuencia de medidas de fiscalización o porque se escapan de los lugares de trabajo, debido a la falta de políticas públicas efectivas para mitigar su vulnerabilidad socioeconómica son propensos a aceptar otro trabajo que, nuevamente, les quite la dignidad o la libertad. De esta forma, la persona explotada permanece atada al ciclo del trabajo de esclavo contemporáneo<sup>172</sup>. Según información del Estado brasileño, en los últimos 20 años, alrededor de 50 mil trabajadores han sido rescatados de esta situación<sup>173</sup>.

**128.** La Comisión destaca que, en el Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya dictó sentencia sobre la responsabilidad del Estado de proteger a los trabajadores contra el trabajo forzado y su deber de proporcionar reparaciones a las víctimas y medidas de no repetición<sup>174</sup>. En su sentencia, la Corte declaró que el Estado era responsable en el plano internacional de la violación del artículo 6.1 de la Convención Americana y argumentó que los delitos de trabajo de esclavo o en condiciones análogas a la esclavitud constituyen violaciones de lesa humanidad. El Estado está obligado internacionalmente a adoptar medidas positivas para proteger a las personas expuestas a esas condiciones y reducir la demanda que alimenta la explotación de esa forma de violación y a diligenciar, prevenir, investigar y sancionar los casos de servidumbre o esclavitud<sup>175</sup>.

---

171 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil, sentencia de 20 de octubre de 2016, párr. 269.

172 *Escravo Nem Pensar. O ciclo do trabalho escravo contemporâneo*, 24 de marzo de 2014.

173 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 28.

174 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil, sentencia de 20 de octubre de 2016.

175 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil, sentencia de 20 de octubre de 2016, párrs. 315 a 321.

- 129.** El Estado brasileño ha señalado y reconocido las prácticas contemporáneas del trabajo de esclavo o “en condiciones análogas a la esclavitud” desde 1995, con la creación del Grupo Ejecutivo de Represión del Trabajo Forzado<sup>176</sup>. En las zonas rurales se encuentran prácticas de ese tipo en la ganadería, el cultivo de caña de azúcar y la producción de carbón, y en el ámbito urbano, en el sector textil y el de la construcción<sup>177</sup>. Según el Observatorio Digital del Trabajo de Esclavo en Brasil, que se basa en datos del antiguo Ministerio del Trabajo, entre 1995 y 2018 fueron rescatadas 53.607 personas trabajadoras que estaban sometidas a condiciones análogas a la esclavitud<sup>178</sup>, 45.028 de ellas durante el período de 2003 a 2018. De las víctimas rescatadas, 38,54% no habían terminado quinto grado y 31,44% eran analfabetas. La mayoría trabajaba en el sector agropecuario (73,25%)<sup>179</sup>. En general, los trabajadores rescatados de condiciones análogas a la esclavitud son migrantes internos. Según la información obtenida, el estado con la mayor incidencia de esta práctica era Pará (10.043 rescates), seguido de Mato Grosso (4.394), Goiás (3.944), Minas Gerais (3.711) y Bahia (3.256)<sup>180</sup>. Cabe destacar los casos de trabajadores indígenas rescatados en condiciones análogas a la esclavitud, como los de la etnia terena en Mato Grosso do Sul<sup>181</sup>.
- 130.** La CIDH señala que la lucha contra el trabajo en condiciones análogas a la esclavitud en Brasil ha implicado el trabajo conjunto de numerosas instituciones. El Grupo Especial de Fiscalización Móvil (Grupo Móvil), integrado por auditores fiscales del trabajo y funcionarios del Ministerio Público del Trabajo y del Ministerio Público Federal, con el apoyo de la Policía Federal y de la Policía Caminera Federal, inspecciona fincas sobre las cuales hay denuncias de explotación laboral en condiciones análogas a la esclavitud. La Comisión destaca con preocupación que, a pesar de que el número de trabajadores rescatados desde 1995 y el monto de los pagos que recibieron muestran resultados concretos bastante positivos, la represión en la esfera penal todavía es tímida. Según la información recibida por la delegación, son pocas las condenas por el delito de explotación laboral en condiciones análogas a la esclavitud<sup>182</sup>.
- 131.** Cabe destacar también la lista de empresas y personas procesadas por explotación del trabajo de esclavo, más conocida como “Lista Sucia”<sup>183</sup>. Se trata de un mecanismo que da a conocer a la sociedad a los empleadores que utilizan esa práctica, además de facili-

176 Organização Internacional do Trabalho. *Combatendo o trabalho escravo contemporâneo: o exemplo do Brasil*. Oficina de la OIT en Brasil. Brasília: OIT, v. 1, 2010.

177 Repórter Brasil. *Trabalho escravo contemporâneo: 20 anos de combate (1995-2015)*, 24 de enero de 2015.

178 MPT, OIT. *Observatório Digital do Trabalho Escravo no Brasil*.

179 MPT, OIT. *Observatório Digital do Trabalho Escravo no Brasil*.

180 MPT, OIT. *Observatório Digital do Trabalho Escravo no Brasil*.

181 Sakamoto, L. *Trabalhar por comida: indígenas são resgatados da escravidão em MS e SP*. Uol Notícias, 15 de septiembre de 2019.

182 CONJUR. *Em aplicação rara de artigo, juiz condena dois a prisão por trabalho escravo*, 22 de enero de 2020.

183 Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos. *Cadastro de Empregadores - “Lista Suja”*.

tar el monitoreo de las cadenas productivas por las empresas preocupadas por el cumplimiento efectivo de las leyes laborales por sus proveedores. Sin embargo, causa preocupación a la CIDH que esa lista no se haya publicado en 2015 y 2016. En 2017 y 2018, el Poder Ejecutivo la publicó con atraso, y solo a raíz de una orden judicial solicitada por el Ministerio Público del Trabajo<sup>184</sup>. En 2019, la lista publicada contenía 187 empleadores que habían embaucado a 2.375 trabajadores, en su mayoría en haciendas, obras de construcción civil, talleres de costura y explotaciones mineras<sup>185</sup>. La Comisión señala desconcertada que la lista actualizada de 2019 no está en la página oficial<sup>186</sup>.

132. La expropiación de inmuebles urbanos y rurales donde se descubren actos flagrantes de explotación laboral en condiciones análogas a la esclavitud es una medida importante para combatir esa práctica. En ese sentido, la CIDH destaca la reforma del artículo 243 de la Constitución Federal, efectuada por medio de la Enmienda Constitucional 81/2014, que representó un avance en la lucha contra el trabajo en condiciones análogas a la esclavitud y constituyó un importante elemento para disuadir a las empresas de contratar trabajadores en condiciones que les quiten la dignidad o la libertad, así como para sancionar y castigar debidamente a quienes lo hagan.
133. Empero, la Comisión señala que la vertiente de actuación asistencial-preventiva en esta área todavía no está desarrollada en el país. Excepto por el seguro de desempleo y la remisión al Sistema Nacional de Empleo, que no tiene en cuenta todas las características de los trabajadores rescatados para permitir su reinserción en el mercado laboral, no hay directrices específicas para la protección social de las víctimas del trabajo en condiciones análogas a la esclavitud ni para interrumpir el ciclo de retorno a esa práctica.
134. Según datos de la Comisión Pastoral de la Tierra, entre 2017 y 2018 se recibieron 25 denuncias de trabajo en condiciones análogas a la esclavitud en el ámbito urbano en relación con 382 trabajadores, de los cuales 209 fueron rescatados<sup>187</sup>. En el ámbito urbano se observan incidentes de trabajo en condiciones análogas a la esclavitud en la construcción civil y en las confecciones, además de casos de trabajo de esclavo con fines de explotación sexual<sup>188</sup>.
135. En el marco de la visita, se informó a la Comisión que 613 trabajadores fueron rescatados más de una vez de contextos de explotación<sup>189</sup>, lo cual demuestra que las actua-

---

184 Ministério Público do Trabalho. *MPT pede a publicação atualizada da lista suja do trabalho escravo*, 25 de octubre de 2017.

185 Agência Brasil. *Atualização da Lista Suja do Trabalho Escravo tem 187 empregadores*, 3 de marzo de 2019.

186 Ministério do Trabalho. *Cadastro de Empregadores*, 10 de junio de 2020.

187 Comissão Pastoral da Terra. *Trabalho Escravo 2017-2018*, 10 de junio de 2020.

188 Repórter Brasil. *Trabalho Escravo Urbano*, 10 de junio de 2020.

189 OIT. *Em 15 anos, 613 trabalhadores foram resgatados pelo menos duas vezes da escravidão*, 2 de febrero de 2018.

les políticas públicas en el país no evitan la práctica de explotación laboral en condiciones análogas a la esclavitud ni impiden su repetición. Además, hay empleadores que son sorprendidos reiteradamente en flagrante delito de explotación de mano de obra esclava. El caso de la Hacienda Santa Vicunha, situada en el estado de Mato Grosso, ilustra el problema: una familia fue sorprendida en flagrante delito de explotación del trabajo en condiciones análogas a la esclavitud en tres propiedades distintas y en cinco ocasiones. En esas cinco ocasiones fueron rescatados 324 trabajadores<sup>190</sup>.

- 136.** La CIDH recibe con beneplácito la información sobre los avances de iniciativas locales y regionales, como la Acción Integrada, cuya finalidad es promover la inclusión socioeconómica de trabajadores rescatados y de familias y comunidades vulnerables a esa situación<sup>191</sup>, y afirma que el desconocimiento de los derechos por los trabajadores es otro desafío que el Estado brasileño debe superar. Durante la visita, la Comisión recibió información sobre la situación actual de la política pública de represión del trabajo en condiciones análogas a la esclavitud en Brasil. Por medio del Decreto 1.129/2017<sup>192</sup> se restringió este concepto, lo cual constituye un retroceso en la defensa de los derechos del trabajador en el campo. La CIDH saluda la decisión del Supremo Tribunal Federal de suspender provisionalmente dicho decreto el 23 de octubre de 2017<sup>193</sup>.
- 137.** La Comisión también destaca la creación del Observatorio Digital sobre Trabajo Esclavo en Brasil, iniciativa del Ministerio Público del Trabajo (MPT) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que reúne, de manera integrada, el contenido de varias bases de datos y informes sobre el tema<sup>194</sup>. Asimismo, acoge con agrado información sobre la creación de instancias institucionales intersectoriales orientadas a trabajar en el tema, como la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Esclavo (CONATRAE), así como las comisiones similares a nivel estatal. Y también la sanción de la Ley No 10.608/2002, que garantiza el seguro de desempleo a los trabajadores que habían sido rescatados del trabajo esclavo. Según información proporcionada por el Estado, entre 2013 y 2016 se otorgaron 4.735 seguros de desempleo<sup>195</sup>.
- 138.** No obstante, se observó que el presupuesto para la erradicación del trabajo en condiciones análogas a la esclavitud se redujo a la mitad entre 2014 y 2017<sup>196</sup>. Además, el

190 *G1. Justiça condena dono de fazenda a pagar R\$ 6 milhões por manter dezenas de trabalhadores em situação de escravidão em MT*, 5 de octubre de 2018.

191 *Instituto Ação Integrada (INAI)*.

192 Secretaria-Geral da Presidência da República. *Portaria No 1.129* del 13 de octubre de 2017.

193 Supremo Tribunal Federal. *Ministra Rosa weber suspende efeitos da portaria ministerial sobre trabalho escravo*, 24 de octubre de 2017.

194 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 29.

195 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 29.

196 *Aos fatos. Dinheiro gasto no combate ao trabalho escravo cai à metade em três anos*, 23 de octubre de 2017.



número de auditores fiscales del trabajo, que son agentes públicos facultados para rescatar trabajadores que se encuentran en esas condiciones, es inferior al necesario, en vista de que un tercio de la plantilla de estos funcionarios está vacante en la actualidad<sup>197</sup>. La Comisión constata también que el presupuesto del Ministerio Público del Trabajo se redujo alrededor de 50% en 2019<sup>198</sup>, lo cual puede obstaculizar la participación de funcionarios de la institución en tareas de fiscalización promovidas por el Grupo Móvil. En vista de que Brasil asumió el compromiso de fortalecer el Ministerio Público del Trabajo y el Grupo Móvil en el Acuerdo de Solución Amistosa firmado a raíz del Caso 11.289 (José Pereira), la CIDH destaca que la persistencia de esa situación implicaría un incumplimiento de ese acuerdo.

- 139.** La Comisión reconoce que, debido al carácter institucional de la política pública de represión del trabajo en condiciones análogas a la esclavitud, especialmente en el ámbito laboral, Brasil fue considerado en el plano internacional como ejemplo para la erradicación de esa práctica. Sin embargo, el debilitamiento de la carrera de auditor fiscal del trabajo, la falta de publicación de la “lista sucia”, los intentos de modificar el concepto de trabajo en condiciones análogas a la esclavitud previsto en el artículo 149 del Código Penal y la condena del Estado brasileño en el Caso Hacienda Brasil Verde por la Corte Interamericana de Derechos Humanos pusieron en tela de juicio esa posición, como señala la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>199</sup>. Además, la CIDH observa que el Comité de Peritos de la OIT formuló recomendaciones al Gobierno de Brasil en su informe anual de 2016, en el cual señala la necesidad de tomar medidas para dotar a la función de inspección del trabajo de recursos humanos y financieros suficientes para realizar las operaciones de lucha contra el trabajo en condiciones análogas a la esclavitud y apoyar las actividades de fiscalización del trabajo y del Ministerio Público del Trabajo<sup>200</sup>.
- 140.** En 2019 se informó a la Comisión acerca de la promulgación de la Medida Provisional 870/19, que se convirtió en la Ley 13.844/2019<sup>201</sup>, mediante la cual se disolvió el Ministerio del Trabajo y se transfirieron sus competencias a otros órganos no especializados de la administración pública, como el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, el Ministerio de la Ciudadanía y el Ministerio de Economía, lo cual podría menoscabar la armonización y la coordinación de políticas públicas en el ámbito laboral. Con la nueva estructura institucional, la represión del trabajo en condiciones análogas a

197 Senado Federal. *A inspeção do trabalho no Brasil enfrenta falta de auditores fiscais e de recursos financeiros*, 3 de abril de 2018.

198 O Globo. *Conselho do MP dá cinco dias para Dodge refazer proposta orçamentária do MPU*, 29 de agosto de 2018.

199 Naciones Unidas. *Brasil pode deixar de ser referência mundial no combate ao trabalho escravo, alerta OIT*, 9 de febrero de 2017.

200 Organización Internacional del Trabajo. *Observación (CEACR) – Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) – Brasil*, junio de 2016.

201 Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei No 13.844* del 18 de junio de 2019.

la esclavitud y la formulación de políticas para reducir la vulnerabilidad social de los trabajadores con mayores posibilidades de ser víctimas de ese tipo de explotación incumben a órganos diferentes, lo cual podría debilitar la búsqueda de soluciones y la elaboración de políticas para erradicar el trabajo en esas condiciones en el país.

- 141.** Se observa con preocupación la absorción por el Ministerio de Economía de competencias relacionadas con la fiscalización y la reglamentación del trabajo. Se advierte que un posible conflicto de intereses entre la estructura ministerial y los principales objetivos de la fiscalización de las actividades laborales podría debilitar los mecanismos de protección social de los trabajadores.
- 142.** Según la información proporcionada por el Ministerio Público del Trabajo, algunos puntos de la Reforma Laboral Brasileña, aprobada en julio de 2017, podrían propiciar la precarización de las relaciones laborales, lo cual, en situaciones extremas, podría llevar a un aumento de las prácticas de explotación en condiciones análogas a la esclavitud y crear impedimentos para que los trabajadores acudan al Poder Judicial para pedir una reparación, como ocurre con las restricciones del acceso a la justicia y la limitación de la indemnización por daños morales, que se fija según el salario del trabajador.

## **2. Personas víctimas de la trata de personas**

- 143.** La Comisión entiende que, debido a los procesos de discriminación social y, por consiguiente, la desigualdad socioeconómica generada en el país, las personas expuestas a esas violaciones son más propensas a los engaños de operadores individuales, conocidos como “coyotes”, o de grupos delictivos organizados dedicados a la trata de personas. La CIDH destaca que los embaucadores se aprovechan de las esperanzas y los deseos de las personas en situación de vulnerabilidad para convencerlas de que se trasladen, con la intermediación de esos delincuentes, a otros lugares en busca de mejores condiciones de vida. Esas personas terminan en situaciones de dependencia extrema, sea monetaria, física o psicológica, de los embaucadores que explotan distintos aspectos de su vida. Según el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, de las Naciones Unidas, la trata de personas, sin perjuicio de otras formas, puede tener como fin la explotación laboral (trabajo de esclavo o en condiciones análogas a la esclavitud) dentro del territorio nacional o en el exterior, el tráfico internacional de órganos, el trabajo sexual y la trata de menores para adopción internacional ilegal<sup>202</sup>.

---

202 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 25 de diciembre de 2003.

- 144.** La Comisión recuerda que los vínculos entre el trabajo forzado y la trata de personas resultaron evidentes en el Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil. Las dinámicas presentes en ese caso, aunque son propias del trabajo en el campo, se repiten también en los espacios urbanos y afectan en particular a los migrantes. Debido a las vulnerabilidades adicionales a las que están expuestas las familias migrantes, es muy probable que sean embaucadas por redes de trata de personas y de trabajo forzado.
- 145.** Además de los innumerables casos de trabajo forzado encontrados en zonas rurales, la CIDH observa que se producen también en zonas urbanas, conectados muchas veces a la trata de personas<sup>203</sup>. Aunque la lucha contra este fenómeno requiere cooperación internacional, el Estado tiene la atribución de garantizar las medidas necesarias para liberar a los trabajadores rurales y urbanos en situación análoga a la de esclavitud. Al respecto, se recibió información acerca de casos reiterados de trabajo forzado en el ámbito urbano, especialmente en grandes capitales como São Paulo, donde se rescató a migrantes que habían sido víctimas de trata de personas en talleres de costura subcontratados por grandes grupos empresariales, algunos de ellos transnacionales. Algunos de esos migrantes eran oriundos de países de América del Sur, como Bolivia y Paraguay<sup>204</sup>. En São Paulo, 60% de los trabajadores rescatados estaban en el sector de las confecciones y más de 30% eran mujeres<sup>205</sup>.
- 146.** La Comisión señala que la trata de personas se produce también en el ámbito internacional, no solo con ciudadanos brasileños que buscan oportunidades en el exterior, sino también con ciudadanos de otros países que buscan mejores condiciones de vida en Brasil. En ese sentido, la CIDH recibió información acerca del caso de un adolescente chino de 17 años, víctima de una red internacional de trata de personas, que fue rescatado de un trabajo en condiciones análogas a la esclavitud en el estado de Rio de Janeiro. Según la información de dominio público, el adolescente llegó al país en 2012 con un pasaje pagado por su propia madre<sup>206</sup>.
- 147.** Por otro lado, la CIDH tomó conocimiento de la aprobación de la Ley 13.334/2016 sobre la prevención y sanción del tráfico interno e internacional de personas, en la cual se disponen medidas de protección de las víctimas. Según la información presentada por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, la nueva ley procura armonizar el ordenamiento jurídico brasileño con el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional. El Ministerio in-

---

203 Repórter Brasil. *Trabalho Escravo Urbano*, 10 de junio de 2020.

204 Repórter Brasil. *Trabalho escravo nas oficinas de costuras*, 2016.

205 MPT, OIT. *Observatório Digital do Trabalho Escravo no Brasil*, 10 de junio de 2020.

206 Repórter Brasil. *Adolescente chinês é resgatado da escravidão com ajuda de tradutor online*, 23 de octubre de 2014.

formó asimismo que se había promulgado el III Plan Nacional para Enfrentar la Trata de Personas, creado en 2018, de cuatro años de duración<sup>207</sup>.

- 148.** La CIDH saluda igualmente al Gobierno de Brasil por la aprobación de la Ley de Migración<sup>208</sup> en 2017, que representa un avance en relación con la ley anterior sobre inmigrantes de 1980. La Comisión observa que la nueva ley consolida las garantías y las protecciones necesarias para que las personas inmigrantes y sus familias no sean vulnerables a la trata de personas y al trabajo forzado, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Federal de 1988. Este es el ejemplo de los artículos 3 y 4, que posibilitan la obtención del permiso de residencia para aquellas personas que hayan sido víctimas de trata de personas<sup>209</sup>.
- 149.** La Comisión, a pesar de que reconoce los grandes desafíos relacionados con la resolución de esos delitos, advierte al Estado que la solución a largo plazo debe basarse en un proceso de cooperación entre los entes federativos internos y entidades internacionales, a fin de disminuir las desigualdades estructurales a las cuales las personas están sometidas en los lugares donde viven. De esa forma se podrá establecer un proceso sostenible para solucionar el problema, en vez de tratar solo de solucionar cada caso.

---

207 Presidência da República. *Decreto No 9.440*, 3 de julio de 2018.

208 Presidência da República. *Lei No 13.445* del 24 de mayo de 2017.

209 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 30.





**OTROS GRUPOS  
EN SITUACIÓN DE  
ESPECIAL RIESGO**

## CAPÍTULO 3 OTROS GRUPOS EN SITUACIÓN DE ESPECIAL RIESGO

### A. PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD, SISTEMA SOCIOEDUCATIVO Y COMUNIDADES TERAPÉUTICAS

- 150.** En los últimos 20 años, la Comisión ha prestado especial atención a las condiciones deplorables de detención que caracterizan a las instituciones de privación de libertad en Brasil y que, además de los graves riesgos que crean para la vida y la integridad de las personas privadas de libertad, constituyen en sí una imposición de trato cruel, inhumano y degradante<sup>210</sup>. Tales condiciones implican un grado alarmante de hacinamiento, principalmente de personas afrodescendientes, infraestructura precaria, falta de separación entre personas procesadas y condenadas y una notable insuficiencia de agentes penitenciarios. Se observa también negligencia en la atención médica, alimentación inadecuada debido a su escasez y bajo valor nutricional, falta de higiene, acceso inadecuado al agua, falta de artículos esenciales, falta de programas eficaces de reintegración social y falta de trato diferenciado para los diferentes tipos de población<sup>211</sup>. Asimismo, en los centros de privación de libertad hay situaciones que amenazan la integridad personal de los visitantes de las personas detenidas, principalmente las llamadas inspecciones vejatorias.
- 151.** En los últimos años, las violaciones de derechos humanos ocurridas en los sistemas de privación de libertad en Brasil han sido objeto de un número creciente de casos llevados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En los últimos cinco años, los beneficiarios de decisiones de la Comisión llegaron a 9.009, entre adultos y adolescentes. En algunos casos, la Comisión otorgó medidas cautelares por entender que las condiciones de privación de libertad lesionaban el principio de la dignidad humana y, por lo tanto, exigían medidas urgentes a fin de que no se produjeran pérdidas irreparables<sup>212</sup>.

210 CIDH. Observaciones Preliminares de la Visita *in loco* de la CIDH a Brasil, 12 de noviembre de 2018. Véase también Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes – Misión a Brasil, del 3 al 14 de agosto de 2015, A/HRC/57/Add.4, 29 de enero de 2016, párr. 113.

211 Senado Federal. *Em Discussão! Os principais debates do Senado Federal*, 2016.

212 MC 114-10, Personas privadas de libertad en el Departamento de la Policía Judicial (DPJ) de Vila Velha, Brasil; MC 199/11, Personas privadas de libertad en la Prisión Profesor Aníbal Bruno, Brasil; MC 367/13, Personas Privadas de Libertad en el Complejo Penitenciario de Pedrinhas; MC 60/15, Adolescentes privados de libertad en centros de atención socioeducativa de internación masculina en el estado Ceará, Brasil; MC 302/15, Adolescentes privados de libertad en el Centro de Atención Socioeducativo del Adolescente (CASA), Brasil.

- 152.** Aunque el sistema penitenciario, el sistema socioeducativo y las comunidades terapéuticas se rigen por marcos jurídicos y regulatorios diferentes, la CIDH observó, en los tres casos, que el Estado no ha sido capaz de garantizar la protección necesaria a las personas que se encuentran totalmente confinadas en instituciones, sean públicas o privadas. En todos hay casos de tortura y malos tratos, en contravención de las normas interamericanas e internacionales de derechos humanos<sup>213</sup>. La CIDH observa que la falta de control de esos recintos por el Estado, el consiguiente autogobierno y las condiciones deplorables de detención en las instituciones de privación de libertad causan enfrentamientos y tensiones que generan un alto grado de violencia y tienen graves efectos en la vida y la integridad personal. En ese sentido, tanto la Comisión Interamericana como la Corte observaron con profunda preocupación que las muertes se producen en un contexto sistemático de actos repetidos de violencia que da lugar al otorgamiento de diversas medidas cautelares y provisionales<sup>214</sup>.
- 153.** La CIDH reconoce que el sistema socioeducativo se rige por el Estatuto del Niño y el Adolescente, el cual, a su vez, se ciñe a la Convención sobre los Derechos del Niño. El sistema socioeducativo y el sistema penitenciario son diferentes y, para niños y adolescentes, se necesitan medidas de protección especiales y particulares para su edad y su etapa de desarrollo. Sin embargo, a efectos del presente informe y en vista del cuadro de violaciones observadas durante la visita al país, se trazan algunos paralelos entre ambos sistemas.

## 1. Personas privadas de libertad

- 154.** Brasil es el tercer país con la mayor población carcelaria del mundo, con 755.274 personas privadas de libertad en 2019 y una tasa de superpoblación carcelaria de 170,74%. Al mismo tiempo, hay 229.823 personas en prisión preventiva, es decir, 30,43% de la población carcelaria. De la población privada de libertad bajo ese régimen, 94,16% son hombres y 5,83% son mujeres. La CIDH destaca que, entre 2000 y 2019, la población carcelaria aumentó 224,5%<sup>215</sup>.
- 155.** La Comisión ya ha señalado que Brasil enfrenta un problema de discriminación racial estructural e histórica, que coloca a las personas afrodescendientes en una si-

213 Human Rights Watch. *Informe Mundial 2020*, 2020.

214 La CIDH otorgó, por ejemplo, las siguientes medidas cautelares: MC 8/13, Personas Privadas de Libertad en el Presidio Central de Porto Alegre; MC 367/13, Personas Privadas de Libertad en el Complejo Penitenciario de Pedrinhas, y 60/15, Adolescentes privados de libertad en centros de atención socioeducativa de internación masculina en el estado Ceará. Por su parte, la Corte otorgó medidas provisionales en relación con el Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, el Complejo Penitenciario de Pedrinhas, el Complejo Penitenciario Curado y el Presidio Urso Branco, entre otras.

215 Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Infopen Relatorios Analiticos*, diciembre de 2020.



tuación de inequidad y exclusión. En particular, la Comisión observa con extrema preocupación el predominio de personas afrodescendientes en el sistema penitenciario, representando 65,9% de la población carcelaria<sup>216</sup>. Ese dato demuestra que la discriminación racial que enfrentan esas personas también las lleva a ser más propensas a ser encarceladas.

- 156.** El Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, señaló que el alto grado de racismo institucional que se constata en Brasil crea para las personas afrodescendientes un riesgo mucho mayor de encarcelamiento en masa, abuso policial, tortura, malos tratos y discriminación en las cárceles<sup>217</sup>. De acuerdo con el Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas, esas personas reciben sentencias más severas que el resto de la población por los mismos delitos<sup>218</sup>. Cuando una persona afrodescendiente es acusada, tiene mayores probabilidades de ser encarcelada o mantenida en la cárcel sin la posibilidad de que se le apliquen medidas alternativas<sup>219</sup>.
- 157.** La CIDH destaca que, aunque la población carcelaria brasileña está integrada en su mayor parte por hombres y jóvenes afrodescendientes, el grupo de mayor crecimiento es el de las mujeres, también jóvenes y afrodescendientes. En el período de 2006 a 2019, la población carcelaria de mujeres aumentó casi 116,27%<sup>220</sup>. Según informado por el Estado, si bien sólo el 4,91% del sistema penitenciario está compuesto por mujeres, al comparar el año 2000 con el de 2017, la tasa de reclusión femenina aumentó en un 675%<sup>221</sup>.
- 158.** Al tiempo de reconocer el incremento del número de detenciones de mujeres y el reflejo de la discriminación de género en el sistema penitenciario, el Estado brasileño brindó información sobre el desarrollo de la Política Nacional de Atención a Mujeres en Situación de Privación de Libertad y Reclusas, adoptada en 2014, que busca incentivar la elaboración de políticas estatales para la atención de mujeres privadas de libertad y egresadas<sup>222</sup>. La Comisión saluda iniciativa e insta al Estado a seguir invirtiendo y fortaleciendo esta propuesta.

216 Ministério da Justiça e Segurança Pública. Infopen Relatorios Analiticos, diciembre de 2020.

217 Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Informe sobre Misión al Brasil del 3 al 14 de agosto de 2015, A/HRC/57/Add.4, 29 de enero de 2016, párr. 29.

218 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. A aplicação de penas e medidas alternativas: relatório de pesquisa. 2015.

219 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. A aplicação de penas e medidas alternativas: relatório de pesquisa. 2015.

220 Ministério da Justiça e Segurança Pública. Infopen, 9 de marzo de 2020.

221 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 35.

222 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 35.

- 159.** La CIDH reconoce los diversos esfuerzos del Estado brasileño en esa área, principalmente los encaminados a reducir la prisión preventiva, a aumentar la eficacia del control judicial de las detenciones por medio de audiencias de custodia y a promover la aplicación de medidas alternativas<sup>223</sup>. En particular, la CIDH destaca la incorporación del enfoque de género en la aplicación del arresto domiciliario, con la decisión de febrero de 2018 del Supremo Tribunal Federal que concede esa medida a mujeres y adolescentes en prisión preventiva que estén embarazadas, que tengan hijos de 12 años o menos o que se encarguen del cuidado de personas discapacitadas<sup>224</sup>. Además, durante a su visita, la Comisión recibió información sobre varios programas orientados a la reintegración social<sup>225</sup>.
- 160.** La CIDH observa que el aumento de la población carcelaria y el alto grado de superpoblación se deben en su mayor parte a una política penal que trata de solucionar problemas de seguridad principalmente por medio del encarcelamiento. La CIDH reitera que no hay pruebas empíricas que demuestren que las políticas basadas en mayores restricciones del derecho a la libertad personal tengan un efecto real en la reducción del delito y la violencia o que resuelvan, en un sentido más amplio, los problemas de la inseguridad ciudadana<sup>226</sup>.
- 161.** Un ejemplo de ello son las políticas antidrogas adoptadas en los años noventa, cuyo objetivo principal es penalizar el consumo y el tráfico de esas sustancias. A pesar de que el Estado ha tomado varias medidas para prever un trato diferenciado de los delitos relacionados con drogas (consumo y tráfico), se observa un gran aumento del número de personas privadas de libertad por estos delitos en Brasil. Según los datos oficiales disponibles, ese número aumentó 272% entre 2006 y 2016<sup>227</sup>.

223 Esta tarea de promoción se realizó, por ejemplo, con la creación de la Política Nacional de Alternativas Penales y el acto administrativo 42 [decreto] del Ministerio de Justicia de Brasil sobre la gestión de la vigilancia electrónica. La CIDH ya ha destacado esos esfuerzos. CIDH, [Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II.163. Doc. 105, 3 de julio de 2017, párrs. 112 y 126.

224 CIDH. Comunicado de Prensa 049/18, [CIDH saluda decisión a favor de mujeres encarceladas en Brasil](#). Washington, D.C., 14 de marzo de 2018.

225 Entre esas medidas se destacan los programas de educación, lectura y artesanías. Según la información proporcionada a la CIDH por las autoridades penitenciarias de Maranhão y durante la visita al Complejo Penitenciario de Pedrinhas del 6 y 8 de noviembre de 2018, hay iniciativas encaminadas a fomentar la participación de otros sectores de la población en estas actividades, como las organizaciones de la sociedad civil. El estado de São Paulo informó que el proceso de reintegración social es una de las condiciones fundamentales para la lucha contra la reincidencia y el encarcelamiento en masa. República Federal de Brasil, Informe con información adicional sobre la visita *in loco*, mayo de 2019, p. 53. Informe enviado a la CIDH por medio de la nota 141 de la Misión Permanente de Brasil ante la OEA, 17 de mayo de 2019.

226 CIDH. [Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II.163. Doc. 105, 3 de julio de 2017, párr. 86; CIDH, [Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 diciembre 2013, párr. 100.

227 En 2006, el Departamento Penitenciario Nacional informó que había 47.472 personas encarceladas por delitos relacionados con las drogas. Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional, [Sistema integrado de informaciones penitenciarias - InfoPen](#), diciembre de 2006. En 2016, ese número aumentó a 176.808 personas. Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional, [Sistema integrado de informaciones penitenciarias - InfoPen](#), junio de 2016.

- 162.** La CIDH destaca el impacto de esa política en las comunidades pobres y periféricas, así como en la exacerbación de las disparidades raciales en las cárceles y en la sobre-representación de afrodescendientes en el sistema de justicia penal.
- 163.** La CIDH también recalca que esas políticas afectaron de manera desproporcionada a las mujeres, lo cual muestra claramente que el delito de tráfico o consumo de drogas constituye la causa principal de su encarcelamiento: 62% de las mujeres son privadas de libertad por ese tipo de delito<sup>228</sup>, en comparación con solo 26% en el caso de los hombres. Entre 2003 y 2016, la población carcelaria de mujeres se triplicó, pasando de 9.683 a 41.087, de las cuales 62% son afrodescendientes<sup>229</sup>. Esas cifras son muy preocupantes para la CIDH, en vista de que la mayoría de esas mujeres desempeñan solo una función de “apoyo” al ocuparse del transporte y la venta de drogas en pequeñas cantidades<sup>230</sup>.
- 164.** En cuanto a la prisión preventiva, a pesar de los esfuerzos del Estado para reducir su uso, principalmente con la adopción de audiencias de custodia y la incorporación de la perspectiva de género en la aplicación de medidas alternativas, persisten varios desafíos para que la política penal y penitenciaria brasileña esté en plena sintonía con los parámetros internacionales de derechos humanos. Entre esos desafíos se encuentran políticas penales que apuestan al encarcelamiento como solución para la inseguridad del ciudadano, la presión de los medios de comunicación y de la opinión pública para combatir la inseguridad por medio de la privación de libertad, y el patrocinio letrado inadecuado<sup>231</sup>.
- 165.** La CIDH observa también que 30,43% de la población carcelaria (229.823 personas privadas de libertad) se encuentra en prisión preventiva<sup>232</sup>. Estas cifras muestran que la prisión preventiva se aplica de una manera claramente contraria a su carácter excepcional. La Comisión reitera que el uso de la prisión preventiva debe estar limitado por el derecho a la presunción de inocencia, además de los principios de excepcionalidad, legalidad, necesidad y proporcionalidad.
- 166.** La Comisión recuerda que uno de los principales avances para reducir el uso de la prisión preventiva son las audiencias de custodia, que representan una buena prác-

228 Departamento Penitenciário Nacional. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen Mulheres*, 2ª edição, 2018.

229 Ministério Nacional de Justiça e Segurança Pública. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN Mulheres*, Brasília, 2018.

230 Departamento Penitenciário Nacional. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, “Infopen Mulheres”*, 5 de noviembre de 2015; Conectas Direitos Humanos y Plataforma Brasileira de Políticas sobre Drogas (PBPD), Solicitud de audiencia sobre “Derechos humanos, encarcelamiento y políticas de drogas en Brasil”, 162 período ordinario de sesiones. Información proporcionada a la Comisión el 1 de marzo de 2017.

231 En particular, con respecto a los servicios de la defensoría pública, se informó a la CIDH que, en el ámbito federal y en los estados, se caracterizaban por la insuficiencia de recursos humanos. Información proporcionada a la CIDH por la Defensoría Pública de la Unión y la Defensoría del Estado de Maranhão, 6 y 10 de noviembre de 2018.

232 Ministério da Justiça e Segurança Pública. Infopen Relatorios Analiticos, diciembre de 2020.

tica a escala regional<sup>233</sup>. Esas audiencias son un mecanismo adoptado recientemente por el Estado brasileño para evitar privaciones innecesarias de libertad y comprobar el carácter indispensable de la continuación del encarcelamiento<sup>234</sup>. De acuerdo con la Resolución 213 del 15 de diciembre de 2015 del Consejo Nacional de Justicia, se requieren audiencias de custodia porque las personas detenidas en flagrante delito, independientemente del motivo o la índole del delito, deben ser presentadas ante la autoridad judicial dentro de un plazo de 24 horas después de la privación de su libertad para que sean oídas en presencia del Ministerio Público y la Defensoría Pública<sup>235</sup>.

**167.** Actualmente se realizan audiencias de custodia en la capital de los 26 estados del país y en el Distrito Federal. Según datos del Poder Judicial, desde su instauración y hasta junio de 2017, se realizaron 258.485 audiencias de custodia en todo el país, de las cuales 55,32% (142.988 casos) culminaron en prisión preventiva. En el estado de Rio Grande do Sul se ordena la prisión preventiva en 84,83% de los casos, en tanto que los estados de Mato Grosso do Sul, Rondônia, Tocantins y Pernambuco presentan cifras superiores a 60%. Los estados con cifras inferiores a 50% son Bahia, con 38,75%; Amapá, con 42,14%, y Mato Grosso, con 43,72%<sup>236</sup>. Estas cifras representan un avance, en particular si se tiene en cuenta que, de acuerdo con la información con la que cuenta la Comisión desde 2011, con la entrada en vigor de la Ley de Medidas Cautelares<sup>237</sup>, el porcentaje de casos de flagrante delito en los cuales se ordena la prisión preventiva era mayor<sup>238</sup>. A pesar de ello, la prisión preventiva en alrededor de 55% de los casos muestra que esa medida sigue aplicándose de manera contraria a la excepcionalidad de su naturaleza.

**168.** Aunque las audiencias de custodia representan un avance importante, la Corte Interamericana comprobó que esos mecanismos no se aplican en todos los municipios de

233 La CIDH ya se había pronunciado al respecto. CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.163. Doc. 105, 3 de julio de 2017, párr. 186 y ss.; CIDH, Comunicado de Prensa 29/16, *CIDH celebra el aniversario de la implementación de las audiencias de custodia en Brasil*, 7 de marzo de 2016.

234 CIDH. Comunicado de Prensa 29/16, *CIDH celebra el aniversario de la implementación de las audiencias de custodia en Brasil*, 7 de marzo de 2016.

235 La autoridad judicial decide sobre la inadmisibilidad de cualesquiera medidas punitivas, la orden de prisión preventiva, la aplicación de medidas alternativas o la adopción de otras medidas necesarias para preservar los derechos del acusado. Conselho Nacional de Justiça do Brasil, *Resolução 213 de 15 de dezembro de 2015*, artículo 1.

236 Conselho Nacional de Justiça (CNJ), *Dados Estatísticos / Mapa de Implantação de audiências de custódia*, junio de 2017.

237 Por medio de ese reglamento se modificó el Código Penal de Brasil a fin de garantizar el principio de excepcionalidad de la prisión preventiva por medio de medidas alternativas, como fianza, mecanismos de monitoreo electrónico y arresto domiciliario. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, *Lei No 12.403* del 4 de mayo de 2011.

238 Por ejemplo, en los casos de Rio de Janeiro y São Paulo, las tasas de prisión preventiva eran de 72,3% y 61,3%, respectivamente. Tras la instauración de las audiencias de custodia, el porcentaje bajó a 57% en Rio de Janeiro y a 53% en São Paulo. Ministério da Justiça e Departamento Penitenciário Nacional, Brasil, *Implementação das Audiências de Custódia no Brasil: Análise de experiências e recomendações de aprimoramento*, p. 25, 2016.

Brasil<sup>239</sup>. Asimismo, la CIDH tomó conocimiento de diversas dificultades en la realización de esas audiencias, como el poco tiempo y la falta de privacidad de la comunicación entre el acusado y su defensor, la falta de una explicación clara por la autoridad judicial al comienzo de la audiencia del procedimiento que se seguirá, la coordinación inadecuada entre instituciones judiciales y la falta de traducción e interpretación cuando se trata de migrantes y poblaciones tradicionales. La Comisión manifestó preocupación por las cifras, que indicarían la falta de investigación y seguimiento de las denuncias de malos tratos y tortura formuladas en las audiencias de custodia<sup>240</sup>.

- 169.** La CIDH expresa gran preocupación por el proyecto de Decreto Legislativo 317/2016<sup>241</sup>, que dejaría sin efecto la Resolución 231/2015 del Consejo Nacional de Justicia. En opinión de la Comisión, si se aprueba este decreto, podría producirse un retroceso en los avances realizados en la garantía de los derechos de las personas privadas de libertad.
- 170.** La CIDH destaca la incorporación del enfoque de género en la aplicación del arresto domiciliario. La Ley 13.257/2016, mediante la cual se modificó el artículo 318 del Código Penal, amplió las causas que permiten reemplazar la prisión preventiva con el arresto domiciliario<sup>242</sup>. A diferencia de la disposición anterior, que preveía la posibilidad de arresto domiciliario solo para mujeres en el séptimo mes de gestación o con embarazo de alto riesgo, el nuevo texto no establece un período determinado y prevé la aplicación de esa medida a las mujeres embarazadas (inciso IV) y a las mujeres con hijos menores de 12 años (inciso V)<sup>243</sup>.
- 171.** Además, el fallo de la Segunda Sala del Supremo Tribunal Federal del 20 de febrero de 2018 dispuso el arresto domiciliario para mujeres y adolescentes en prisión preventiva que estén embarazadas, que tengan hijos de 12 años o menos o que se encarguen del cuidado de personas con discapacidad. Según la decisión del Supremo Tribunal Federal, los tribunales del país tendrían un plazo de 30 días para cumplir esta decisión<sup>244</sup>.

239 Corte IDH. Medidas provisionales respecto de Brasil. Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Resolución de 31 de agosto de 2017, párr. 27.

240 CIDH. Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.163. Doc. 105, 3 de julio de 2017, párr. 192. En particular, la Comisión advirtió que, a pesar del gran número de denuncias de malos tratos y tortura y de que se había iniciado la investigación de 74% de las 1.152 denuncias recibidas en el Tribunal de Justicia de São Paulo, en febrero de 2016 todavía no se había determinado la responsabilidad de los agentes de seguridad en ninguno de los dos casos. Conectas, Nota à Imprensa Audiências de custódia fazem um ano: o que mudou?, 25 de febrero de 2016.

241 Câmara dos Deputados, Projeto de Decreto Legislativo 317/2016, 2016.

242 Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Lei No 13.257 del 8 de marzo de 2016; CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.163. Doc. 105, 3 de julio de 2017, párr. 213.

243 Ley 13.257/2016, mediante la cual se modifica el artículo 318 del Código Penal (Estatuto de la Primera Infancia), con vigencia a partir del 8 de marzo de 2016, artículo 318, incisos IV y V; CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.163. Doc. 105, 3 de julio de 2017, párr. 213.

244 CIDH. Comunicado de prensa 049/18, CIDH saluda decisión a favor de mujeres encarceladas en Brasil. Washington, D.C., 14 de marzo de 2018.

- 172.** La CIDH saluda la decisión del Supremo Tribunal Federal de trasladar las mujeres trans que cumplen una pena en cárceles para hombres a cárceles para mujeres, ya que se reconoció que “las personas transexuales y travestis encarceladas son un grupo sujeto a una doble vulnerabilidad”<sup>245</sup>. En opinión de la CIDH, esa decisión es un paso importante para que la privación de libertad deje de resultar en múltiples violaciones para grupos vulnerables y estigmatizados y se avance en la aplicación de los principios de igualdad y no discriminación por razones de identidad o expresión de género.
- 173.** Durante la visita, la CIDH observó condiciones preocupantes, como superpoblación, en los centros de detención visitados. Según la información proporcionada por las respectivas autoridades carcelarias, en la Penitenciaría Agrícola de Monte Cristo, con capacidad para 650 personas, había 1.248 personas detenidas, casi el doble de la capacidad. En el Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, con capacidad para 1.699 hombres, había 4.093. En la Cárcel Pública Jorge Santana, con capacidad para 750 personas, había 1.833 detenidos el día de la visita<sup>246</sup>. La Comisión recalca el pronunciamiento reciente de la Corte Interamericana en el sentido de que, cuando las condiciones del establecimiento se deterioran como consecuencia de la superpoblación y otras violaciones conexas, “el contenido aflictivo de la pena o de la privación preventiva de libertad se incrementa en una medida que deviene ilícita o antijurídica”<sup>247</sup>.
- 174.** En las cárceles visitadas, la CIDH observó con especial preocupación el confinamiento permanente de personas privadas de libertad, incluso adolescentes, debido a la supuesta falta de agentes penitenciarios. En la Cárcel Pública Jorge Santana, por ejemplo, había un agente para casi 366 reclusos. Debido a esa situación, los detenidos pasan casi todo el tiempo en sus celdas (caracterizadas por superpoblación y condiciones deplorables), sin acceso a programas educativos o laborales. La CIDH reitera al Estado que la privación de libertad en condiciones de confinamiento prolongado y sin acceso a esos tipos de políticas públicas vuelve prácticamente imposible la reintegración social de los detenidos, además de exponerlos a mayores abusos y violaciones de derechos humanos.
- 175.** El confinamiento prolongado en las cárceles brasileñas también ha sido motivo de preocupación para el Mecanismo Nacional de Prevención y Combate de la Tortura, que recalca que la insuficiencia de agentes penitenciarios es contraria a las normas brasileñas. En particular, la Resolución 1/2009 del Consejo Nacional de Política Penal y Penitenciaria estipula que cada agente de seguridad debe tener solo cinco personas encarceladas bajo su custodia<sup>248</sup>.

---

245 Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 527 Distrito Federal*, 26 de junio de 2019.

246 Los datos relacionados con la ocupación actual de esos centros se obtuvieron durante las visitas *in loco* de la CIDH del 9 y 10 de noviembre de 2018.

247 Corte IDH. *Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Medidas provisionales respecto de Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de noviembre de 2018*, párr. 92.

248 Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. *Relatório de missão a unidades de privação de liberdade no estado de Roraima*, 2017, párr. 143.

- 176.** La Comisión expresa especial preocupación por las alarmantes condiciones imperantes en la unidad Jorge Santana, perteneciente al Complejo Penitenciario de Gericinó (Bangú), que crean graves riesgos para la vida y la integridad de sus 1.833 detenidos. Esas personas, todas en prisión preventiva, están encerradas permanentemente en celdas con una ocupación de casi el triple de su capacidad<sup>249</sup>, sin acceso a actividades de ningún tipo y sin salir al sol. El día de la visita había solo cinco agentes para toda la población. La CIDH advierte que las condiciones de detención son deplorables y amenazan de forma abierta la dignidad de los reclusos. Además de la superpoblación, los espacios se caracterizaban por el mal olor, ventilación inadecuada y falta de iluminación y de luz solar, y las celdas estaban infestadas de cucarachas y ratones.
- 177.** La situación de las 400 personas que están en las celdas A y B reviste un riesgo especial, en particular debido al mal estado de salud de muchas de ellas. En muchos casos, esas personas fueron apresadas en flagrante delito en el contexto de operaciones policiales y habrían sido heridas por arma de fuego. La CIDH advirtió sobre el cuadro visiblemente infeccioso de esas heridas y, al respecto, el Mecanismo de Prevención y Combate de la Tortura en Rio de Janeiro le informó acerca de la falta de personal médico para atender a esos detenidos<sup>250</sup>. En cuanto a las personas detenidas y heridas en el contexto de operaciones armadas, la CIDH recibió información preocupante en el sentido de que estas personas no estaban compareciendo a las audiencias de custodia.
- 178.** La Comisión toma nota de una reunión realizada en 2020 por entidades estatales de diferentes niveles para discutir las medidas a tomar en relación con la problemática que enfrenta el penal Evaristo de Moraes, en la cárcel pública Jorge Santana y el Instituto Plácido de Sá Carvalho sujeto a medidas cautelares y provisionales por parte del Sistema Interamericano<sup>251</sup>. Al respecto, si bien la CIDH acoge con satisfacción la iniciativa, recuerda que tales problemas deben resolverse con la mayor urgencia.
- 179.** Otro aspecto que llamó la atención de la CIDH fue la situación precaria de los servicios de salud en las cárceles brasileñas. A pesar del progreso en ese campo relatado por el Estado<sup>252</sup>, la Comisión observó negligencia en la atención médica, y recibió información al respecto, debido principalmente a la falta de personal médico y de

---

249 El día de la visita (9 de noviembre), por ejemplo, en las celdas A y B, que tienen capacidad para 75 y 67 personas, respectivamente, había alrededor de 200 reclusos.

250 Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro. *Recomendações sobre Sistema Prisional, Sistema Socioeducativo e Fortalecimento Institucional do Sistema Estadual de Prevenção à Tortura*. Informe a la CIDH, 10 de noviembre de 2018, p. 10.

251 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 37 y 38.

252 Entre esos avances, cabe señalar la publicación de la Política Nacional de Atención Integral de Salud de las Personas Privadas de Libertad en el Sistema Penitenciario (2014) y la implementación del Sistema Horus para administrar la atención médica en el sistema penitenciario y darle seguimiento (2017). Departamento Penitenciário Nacional, *Coordenação de Saúde da Coordenação-Geral de Promoção da Cidadania e do Departamento de Atenção Básica do Ministério da Saúde, Saúde Prisional*, junio de 2018, p. 3 y 5.

medicamentos y equipos necesarios. En particular, la CIDH advirtió que la superpoblación, la falta de higiene y la ventilación inadecuada constituyen una grave amenaza para la salud de los detenidos, en vista del aumento del riesgo de contagio de enfermedades infecciosas, como la tuberculosis, aspecto que también reconoce el Departamento Penitenciario Nacional (DEPEN)<sup>253</sup>. En ese contexto, la Comisión recuerda que los órganos del sistema interamericano reiteraron en varias ocasiones la obligación de los Estados de proporcionar servicios de salud oportunos y adecuados a las personas bajo su custodia. En lo que respecta a la tuberculosis, a fin de eliminar el riesgo de transmisión, es indispensable que se tomen medidas administrativas e ambientales apropiadas, de acuerdo con las disposiciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS)<sup>254</sup>.

- 180.** A pesar de la adopción de algunas medidas que incorporan la perspectiva de género en centros penitenciarios<sup>255</sup>, la CIDH observó la falta de atención médica para mujeres y de programas eficaces de reintegración social. Con respecto a la atención médica, en muchos establecimientos, las mujeres no reciben atención ginecológica e incluso no tienen acceso a los productos necesarios para la higiene femenina<sup>256</sup>. Por otro lado, se observó que las mujeres trans no reciben tratamiento hormonal<sup>257</sup>. Recientemente se informó a la CIDH sobre la falta de alimentación adecuada para las embarazadas<sup>258</sup>.
- 181.** La CIDH recuerda que, de acuerdo con los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, las mujeres privadas de libertad tienen derecho a recibir atención médica especializada que responda de manera adecuada a sus características físicas y biológicas, así como a las necesida-

253 En particular, el Departamento Penitenciario Nacional señaló que las condiciones físicas y la superpoblación favorecen la propagación intramuros de tuberculosis. Agregó que se trata de una enfermedad transmitida por el aire y que los recursos humanos todavía no son suficientes para controlar, diagnosticar y tratar precozmente los casos detectados. Departamento Penitenciario Nacional, Coordenação de Saúde da Coordenação-Geral de Promoção da Cidadania e do Departamento de Atenção Básica do Ministério da Saúde, Saúde Prisional, junio de 2018, p. 5.

254 Véase más información en Organización Panamericana de la Salud, [Guía para el control de la tuberculosis en poblaciones privadas de libertad de América Latina y el Caribe](#), 2008. p. 75; Organización Mundial de la Salud, [El control de la tuberculosis en prisiones: manual para directores de programas](#); Corte IDH, [Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Medidas provisionales respecto de Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 31 de agosto de 2017](#), párr. 54.

255 Por ejemplo, se informó a la CIDH que el DEPEN está tramitando la compra de vehículos para transportar mujeres embarazadas, en trabajo de parto o con discapacidades. Además, el DEPEN promueve la capacitación continua de funcionarios penitenciarios sobre el trato diferenciado con perspectiva de género. Coordenação de Políticas para Mulheres e Promoção de Diversidades, Coordenação-Geral de Promoção da Cidadania e Departamento Penitenciário Nacional, noviembre de 2018.

256 Ouvidoria Geral da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, Rede e Movimentos Contra Violência e outras organizações. *Sistema Prisional e Gênero: Informações e Recomendações*. Información proporcionada a la CIDH el 10 de noviembre de 2018; Rede de Justiça Criminal, *Discriminação de gênero no Sistema Penal*, 9ª edición, septiembre de 2016.

257 Ouvidoria Geral da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, Rede e Movimentos Contra Violência e outras organizações. *Sistema Prisional e Gênero: Informações e Recomendações*; información proporcionada a la CIDH el 10 de noviembre de 2018.

258 Información proporcionada a la CIDH durante la reunión virtual con organizaciones de la sociedad civil realizada el 29 de junio de 2020.



des relacionadas con la salud reproductiva<sup>259</sup>. Asimismo, los Estados deben proveer regularmente a las mujeres los artículos esenciales para sus necesidades en materia de salud<sup>260</sup>. Con respecto a las mujeres trans, los Estados tienen la obligación de proporcionar asistencia médica que reconozca las necesidades específicas basadas en la identidad o la expresión de género<sup>261</sup>.

- 182.** Se informó a la CIDH sobre la realización arbitraria de registros corporales en cárceles de adultos y centros de adolescentes, lo cual constituye una violación del derecho a la integridad personal de los visitantes. En ese sentido, los visitantes, especialmente las mujeres, serían obligados en muchos casos a desvestirse y exponer sus órganos genitales y a agacharse y levantarse repetidamente en lo que se conoce como “sentadilla”<sup>262</sup>. El Subcomité de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes advirtió en 2012 que había un gran número de reclamos con respecto a los métodos de registro invasivos y vejatorios que se usaban con los visitantes, incluidas las mujeres mayores, los niños y las niñas<sup>263</sup>, y que esos registros corporales no pueden justificarse por la intención de impedir la entrada de objetos ilícitos<sup>264</sup>. La Comisión recuerda que esos procedimientos deben efectuarse en condiciones sanitarias adecuadas, deben ser realizados por personal calificado del mismo sexo y deben ser compatibles con la dignidad humana y con el respeto de los derechos fundamentales. Con ese fin, el Estado debe usar otros medios basados en procedimientos y equipos tecnológicos, como detectores de metal u otros métodos apropiados<sup>265</sup>.
- 183.** Por último, en vista de las condiciones alarmantes de detención que prevalecen en las cárceles brasileñas, la CIDH recuerda lo que ya señaló la Corte Interamericana en el sentido de que dichas condiciones podrían llegar a ser violatorias del artículo 5.6

259 CIDH. Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, OEA/Ser/L/V/II.131, documento aprobado por la Comisión en su 131 período ordinario de sesiones, realizado del 3 al 14 de marzo de 2008. Principio X, “Salud”.

260 CIDH. Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, OEA/Ser/L/V/II.131, documento aprobado por la Comisión en su 131 período ordinario de sesiones, realizado del 3 al 14 de marzo de 2008. Principio XII, “Albergue, condiciones de higiene y vestido”.

261 Principios de Yogyakarta. Principios de Yogyakarta sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género, Principio 9.B.

262 DEPEN. *As Revistas Íntimas Realizadas em Visitantes dos Presos no Sistema Penitenciário Brasileiro*, 2016; Organización de Derechos Humanos, Proyecto Legal; Asociación de Familiares y Amigos de Presos (AMPARAR), Conectas, Instituto Brasileño de Ciencias Criminales (IBCCRIM), Instituto Pro Bono; Núcleo Especializado de Situación Carcelaria de la Defensoría Pública del estado de São Paulo. Información proporcionada a la CIDH el 17 de julio de 2018, en el marco de la reunión de trabajo del 169 período ordinario de sesiones, celebrado en Boulder (Colorado) el 2 de octubre de 2018; y Red de Justicia Criminal “Discriminación de Género en el Sistema Penal”, edición 9ª, septiembre de 2016.

263 Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Informe sobre la visita al Brasil, CAT/OP/BRA/1, 5 de julio de 2012.

264 Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Informe sobre misión al Brasil del 3 al 14 de agosto de 2015, A/HRC/57/Add.4, 29 de enero de 2016, párr. 38.

265 CIDH. Informe sobre los derechos de las personas privadas de libertad en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, 31 de diciembre de 2011, párr. 590; CIDH, Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, OEA/Ser/L/V/II.131, Documento aprobado por la Comisión en su 131 período ordinario de sesiones, realizado del 3 al 14 de marzo de 2008. Principio XXI.

de la Convención Americana, es decir, no cumplir el objetivo esencial de la sanción, que es la reintegración social de personas privadas de libertad<sup>266</sup>.

- 184.** Debido a la superpoblación y la falta de personal, las autoridades penitenciarias tienen dificultades para administrar las cárceles de manera adecuada. Eso ha dado lugar a la delegación de autoridad a los propios presos y a la prevalencia de estructuras informales de control. En ese sentido, el Subcomité de Prevención de la Tortura observó que, en algunos estados, hay presos conocidos como “porteros”, que están autorizados a abrir y cerrar los portones de entrada, supervisar y mantener el control de sus pabellones, asignar tareas internas de limpieza y de preparación de alimentos<sup>267</sup>, aplicar medidas disciplinarias y castigar a los “presos menos poderosos”<sup>268</sup>. Esas estructuras de control aumentan las probabilidades de que los detenidos sean sometidos a malos tratos y tortura o incluso privados de su vida y de que los perpetradores permanezcan en la impunidad<sup>269</sup>.
- 185.** La Comisión notó la falta de control por las autoridades penitenciarias durante su visita a la Penitenciaría Agrícola de Monte Cristo, en Roraima. Ese recinto estaría prácticamente gobernado por una facción delictiva que impide que incluso los agentes y las autoridades penitenciarias entren en los pabellones donde residen los presos, que son los que abren y cierran las celdas. El Consejo Penitenciario del Estado de Roraima y el Mecanismo Nacional de Prevención y Combate de la Tortura también observaron esa situación<sup>270</sup>.
- 186.** En enero de 2017 se produjeron tres masacres en centros de detención, que resultaron en la muerte de, por lo menos, 130 personas: la primera fue en Manaus (Amazonas), la segunda en Boa Vista (Roraima) y la tercera en Nísia Floresta (Rio Grande do Norte). Por medio de un comunicado de prensa, la CIDH condenó esos actos de violencia y solicitó que el Estado los investigara a fin de identificar y sancionar a los responsables<sup>271</sup>. En 2018, la CIDH volvió a pronunciarse sobre actos de violencia en

266 Corte IDH. Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Medidas provisionales respecto de Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de noviembre de 2018, párr. 85.

267 Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Visita al Brasil del 19 al 30 de octubre de 2015: observaciones y recomendaciones dirigidas al Estado parte, CAT/OP/BRA/3, 16 de febrero de 2017, párr. 41; Human Rights Watch, *The State let Evil Take Over. The Prison Crisis in the Brazilian State of Pernambuco*, 15 de octubre de 2015.

268 Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Visita al Brasil del 19 al 30 de octubre de 2015: observaciones y recomendaciones dirigidas al Estado parte, CAT/OP/BRA/3, 16 de febrero de 2017, párr. 41.

269 Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Visita al Brasil del 19 al 30 de octubre de 2015: observaciones y recomendaciones dirigidas al Estado parte, CAT/OP/BRA/3, 16 de febrero de 2017, párr. 41.

270 Consejo Penitenciário do estado de Roraima. Ofício No 003/2018. Boa Vista, Roraima, 7 de noviembre de 2018; Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, *Relatório de missão a unidades de privação de liberdade no estado de Roraima*, 2017, párr. 121.

271 CIDH. Comunicado de prensa 2/17, CIDH condena la muerte de casi un centenar de personas en cárceles de Brasil. Washington, D.C., 11 de enero de 2017.

las cárceles brasileñas de Pará, Ceará y Goiás, que dejaron un saldo de 24 muertos<sup>272</sup>. Esos esquemas de violencia se observaron también en el sistema socioeducativo<sup>273</sup>.

- 187.** Un tema que merece especial atención son las declaraciones reiteradas y coincidentes sobre actos de tortura y tratos inhumanos y degradantes perpetrados en los centros de reclusión por agentes penitenciarios. La CIDH recibió información sobre ese tipo de trato a manos de agentes de fuerzas especiales de custodia, como el Grupo de Intervención Rápida (GIR) y el Grupo de Inteligencia Táctica (GIT), que, según se informa, tendrían adiestramiento militar y la función de garantizar la seguridad y el orden en casos de tumultos e intentos de fuga y de realizar inspecciones para buscar armas, teléfonos celulares y drogas<sup>274</sup>.
- 188.** Por ejemplo, en sus visitas a la cárcel Jorge Santana y a la Penitenciaría Agrícola de Monte Cristo, en Roraima, la CIDH observó la presencia de integrantes del Grupo de Intervención Táctica, que se caracterizan por portar armas a la vista y por la imposibilidad de reconocerlos o identificarlos, ya que tienen el rostro cubierto con una capucha. La Comisión destaca la importancia del trabajo de las instituciones de control y fiscalización, como el Ministerio Público, los tribunales y los Mecanismos de Prevención y Combate de la Tortura, para prevenir las prácticas abusivas y, en caso de que se las cometa, juzgar y sancionar a los responsables.
- 189.** Con respecto a esas fuerzas especiales, la Comisión recibió recientemente denuncias sobre el uso excesivo de la fuerza y malos tratos por el GIR en São Paulo, la Fuerza de Tareas de Intervención Penitenciaria en Rio Grande do Norte y grupos de intervención rápida de otros estados del país<sup>275</sup>. Según informaciones de la sociedad civil,

272 El 10 de abril de 2018, como resultado de un intento de fuga masiva del Centro Penitenciario de Recuperación de Pará III, que forma parte del Complejo Penitenciario de Santa Izabel, por lo menos 21 personas perdieron la vida, entre ellas un guardia, cinco pasantes y 15 integrantes de un grupo organizado. El 29 de enero de 2018 hubo un tumulto en la cárcel pública de Itapajé, situada en el estado de Ceará, que dejó un saldo de 10 muertos. El 1 de enero estallaron actos de violencia similares que resultaron en la muerte de nueve personas privadas de libertad en la Colonia Agroindustrial de Régimen Semiabierto de Aparecida de Goiânia, en el estado de Goiás. CIDH, Comunicado de prensa 084/18, CIDH condena la muerte de al menos 21 personas en cárcel de Brasil. Washington, D.C., 23 de abril de 2018; CIDH, Comunicado de prensa 030/18, CIDH condena la muerte de diez personas en cárcel de Ceará, Brasil. Washington, D.C., 16 de febrero de 2018; CIDH, Comunicado de prensa 003/18, CIDH condena la muerte de personas privadas de libertad en cárcel de Brasil. Washington, D.C., 11 de enero de 2018.

273 CIDH. Comunicado de Prensa 202/17V, *CIDH culmina visita a Brasil*, Washington, D.C., 15 de diciembre de 2017.

274 Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate a la Tortura, Informação No. 4/2018MNPCT/SNC/MDH, 10 de noviembre de 2018, p. 3; *Relatório de missão a unidades de privação de liberdade no estado de Roraima*, 2017, párrs. 120 y 283. En este sentido, véase también Asociación de Familiares y Amigos de Presos (AMPARAR), Conectas Derechos Humanos, Instituto Brasileño de Ciencias Penales (IBCCRIM), Instituto Pro Bono, Núcleo Especializado de Situación Carcelaria de la Defensoría Pública del estado de São Paulo, Información proporcionada a la CIDH el 17 de julio de 2018, en el marco de la reunión de trabajo del 169 período ordinario de sesiones, celebrado en Boulder (Colorado) el 2 de octubre de 2018.

275 Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate a la Tortura. Informação No. 4/2018MNPCT/SNC/MDH, 10 de noviembre de 2018, p. 3; *Relatório de missão a unidades de privação de liberdade no estado de Roraima*, 2017, párrs. 120 y 283; Asociación de Familiares y Amigos de Presos (AMPARAR), Conectas Derechos Humanos, Instituto Brasileño de Ciencias Penales (IBCCRIM), Instituto Pro Bono, Núcleo Especializado de Situación Carcelaria de la Defensoría Pública del estado de São Paulo, Información proporcionada a la CIDH el 17 de julio de 2018 en el marco de la reunión de trabajo del 169 período ordinario de sesiones, celebrado en Boulder (Colorado) el 2 de octubre de 2018.

cabe destacar el uso de perros entrenados para asustar a los detenidos, inspecciones vejatorias de mujeres, daños a las pertenencias de los reclusos y uso indiscriminado de balas de goma, aerosol de pimienta y gas lacrimógeno, además de castigos y golpizas colectivos<sup>276</sup>. La CIDH recuerda que el Comité de las Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura ya se pronunció al respecto, después de recibir “varias denuncias en relación con el uso de la fuerza por las unidades especiales de la policía militar que realizan intervenciones en los centros penitenciarios y de prisión preventiva”<sup>277</sup>. La Comisión observa con preocupación que el uso creciente de esas operaciones podría estar relacionado con técnicas de castigo extrajudicial de las personas privadas de libertad, así como con la adopción de regímenes disciplinarios de excepción y suspensión de derechos<sup>278</sup>.

- 190.** De acuerdo con varias declaraciones, la mayoría de las personas, incluidos los adolescentes, no denuncian la tortura y los malos tratos en las cárceles brasileñas por temor de represalias, lo cual es motivo de especial preocupación, ya que podría indicar que esa violación de derechos humanos tiende a ser aún más grave. Se informó a la Comisión que, en los casos en que se interponen quejas, los órganos de fiscalización, como el Ministerio Público, se muestran indulgentes y no inician las investigaciones correspondientes<sup>279</sup>. En ese contexto, la Comisión condena toda forma de tortura y recuerda la prohibición absoluta de la tortura y los malos tratos en cualquier situación<sup>280</sup>.
- 191.** Sobre el mismo tema, la CIDH advirtió que solo seis estados tienen leyes que establecen un mecanismo para prevenir la tortura y que, de ellos, solo dos aplican efectivamente un mecanismo de prevención. La Comisión reitera la solicitud hecha al Estado brasileño de que tome medidas apropiadas a fin de promover la creación de mecanismos para prevenir y combatir la tortura y ofrecer las condiciones necesarias para esta tarea, como personal y recursos físicos y técnicos<sup>281</sup>. La CIDH observa que, recientemente, se tomaron medidas que dificultan el trabajo de esos mecanismos, en

276 Asociación de Familiares y Amigos de Presos (AMPARAR), Conectas Derechos Humanos, Instituto Brasileño de Ciencias Penales (IBCCRIM), Instituto Pro Bono, Núcleo Especializado de Situación Carcelaria de la Defensoría Pública del estado de São Paulo, Información proporcionada a la CIDH el 17 de julio de 2018 en el marco de la reunión de trabajo del 169 período ordinario de sesiones, celebrado en Boulder (Colorado) el 2 de octubre de 2018.

277 Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Visita al Brasil del 19 al 30 de octubre de 2015: observaciones y recomendaciones. CAT/OP/BRA/3, 16 de febrero de 2017, párr. 17.

278 CIDH. Observaciones Preliminares de la Visita in loco de la CIDH a Brasil, 12 de noviembre de 2018; Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate a la Tortura, Informação No. 4/2018MNPCT/SNC/MDH, 10 de noviembre de 2018, p. 3.

279 Información proporcionada a la CIDH por madres de personas detenidas en Minas Gerais durante una reunión con la sociedad civil del 30 de julio, 10 de noviembre de 2018, Rio de Janeiro.

280 CIDH. Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 86, 21 de junio de 2018, párr. 190. Véase al respecto CIDH, Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, 31 de diciembre de 2011, párr. 343.

281 CIDH. Comunicado 209/17, Anexo: CIDH culmina visita a Brasil. Washington, D.C., 15 de diciembre de 2017.

particular del Mecanismo Nacional de Prevención y Combate de la Tortura que opera en el ámbito federal y el que opera en el estado de São Paulo. Varios funcionarios de estos mecanismos renunciaron y no hay recursos para trabajar<sup>282</sup>.

- 192.** La CIDH considera que los trabajos realizados por el Comité Nacional de Prevención y Combate contra la Tortura (CNPCT) y por el Mecanismo Nacional de Prevención y Combate contra la Tortura (MNPCT), que integran el Sistema Nacional de Prevención y Combate contra la Tortura<sup>283</sup>, son esenciales para lograr los compromisos asumidos por el Estado en la defensa, promoción y consolidación de la agenda de derechos humanos. El Mecanismo Nacional, creado por la Ley nº 12.847, el 2 de agosto de 2013<sup>284</sup>, así como sus similares estatales, es un agente esencial para la identificación, denuncia, y monitoreo de los casos de tortura en el país.
- 193.** Al respecto, la CIDH ya manifestó su particular preocupación por el Decreto Presidencial nº 9.831 del 10 de junio de 2019<sup>285</sup>, que determinó el despido de los miembros del Mecanismo Nacional de Prevención y Combate contra la Tortura y, en consecuencia, el impedimento de la ejecución de su mandato a favor de la protección de las personas privadas de libertad. En respuesta a esta decisión, la entidad mencionada permanece prácticamente sin funcionar hasta que sean designados los nuevos miembros que, de acuerdo con una de sus disposiciones y en forma opuesta a la práctica actual, no recibirán remuneración por su trabajo<sup>286</sup>. De la misma manera, al solicitar información al Estado brasileño en febrero de 2019, la CIDH manifestó su preocupación por algunas limitaciones que enfrentaría el Mecanismo en el cumplimiento de su función de inspeccionar los centros de detención. Sin embargo, la Comisión acoge con satisfacción la información proporcionada por el Estado sobre la decisión preliminar de la Corte Federal de suspender el Decreto<sup>287</sup>.
- 194.** Por otro lado, con relación al Mecanismo de Prevención y Combate contra la Tortura en el estado de São Paulo, el 16 de enero de 2019, el gobierno del Estado vetó el Proyecto de Ley Nº. 1257/2014, aprobado por la Asamblea Legislativa, que procuraba crear ese mecanismo a nivel local<sup>288</sup>. La Comisión destaca las manifestaciones de

282 CIDH. Comunicado de Prensa 149/19, La CIDH expresa su preocupación por acciones que afectan el funcionamiento del Mecanismo Nacional de Prevención y Combate de la Tortura en Brasil. Washington, D.C., 14 de junio de 2019.

283 Informe del Estado con Informaciones Adicionales, mayo de 2019.

284 Presidencia de la República, Subjefatura para Asuntos Jurídicos, LEI Nº 12.847, 2 DE AGOSTO DE 2013.

285 Presidencia de la República, Subjefatura para Asuntos Jurídicos, Decreto nº 9.831, 10 de junio de 2019.

286 CIDH, Comunicado de Prensa 149/19, La CIDH expresa su preocupación por acciones que afectan el funcionamiento del Mecanismo Nacional de Prevención y Combate contra la Tortura en Brasil. Washington, D.C., 14 de junio de 2019.

287 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 41 y 42.

288 Veto total al proyecto de Ley Nº 1257, de 2014 Diario Oficial Poder Ejecutivo – Sección I, 17 de enero de 2019.

repudio de la sociedad civil al respecto<sup>289</sup> que se sumaron a la nota pública del 23 de enero de 2019 de la Procuraduría Federal de los Derechos del Ciudadano<sup>290</sup>. A su vez, mediante carta fechada el 5 de febrero 2019, dirigida a la Asamblea Legislativa del Estado, tanto la CIDH como la ACNUDH hicieron un llamado a favor de la creación, instalación y operación del Mecanismo de Prevención y Combate contra la Tortura en el Estado. Al respecto, la Comisión vuelve a reiterar que es una responsabilidad inalienable del Estado, prevenir la tortura, condenar su práctica y sancionar, en todo momento, a todos sus perpetradores materiales e intelectuales.

- 195.** La CIDH reitera que los centros de privación de libertad deben ser objeto de constante monitoreo y control independientes. El trato que se da a las personas privadas de libertad debe ser objeto de un control riguroso, teniendo en cuenta la situación especial de riesgo que enfrentan debido a que se encuentran intramuros y al control total por el Estado del ejercicio de sus derechos. Los mecanismos de monitoreo creados de acuerdo con el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, ratificado por Brasil el 12 de enero de 2007, son especialmente importantes para proteger los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad y para que Brasil cumpla las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

## 2. Privatización<sup>291</sup> de establecimientos penales

- 196.** La CIDH también constató, durante la visita y durante la elaboración de este informe, que está difundiéndose en el país la práctica de conceder la gestión de establecimientos penales a la iniciativa privada. Según datos del Departamento Penitenciario Nacional, que forma parte del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública<sup>292</sup>, en 2018 había 32 establecimientos penitenciarios administrados por empresas privadas en las modalidades de cogestión<sup>293</sup> y asociación público-privada<sup>294</sup>. Los establecimientos en cogestión eran 29 y tenían capacidad para 12.223 reclusos; los establecimientos administrados en forma de asociación público-privada eran tres, con capacidad para

289 IBCCRIM, Comunicado de prensa "*IBCCRIM e organizações parceiras manifestam indignação com veto de João Dória ao Comitê e o Mecanismo de Prevenção e Enfrentamento à Tortura no Estado de São Paulo*", 18 de enero de 2019.

290 Procuraduría Federal de los Derechos del Ciudadano, *Comunicado de prensa "PFDC defende projeto de lei que institui Comitê e Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura em São Paulo"*, 23 de enero de 2019.

291 En este informe, así como en la literatura especializada, la privatización es una figura que puede tener diversas modalidades y grados de delegación de un servicio público por el Estado.

292 Ministério da Justiça. *Dados Gerais - Brasil: Parcerias Público-Privadas no sistema prisional* (2018, p. 3).

293 Modalidad en la cual el ente privado provee empleados, equipo y servicios para la atención de la población carcelaria.

294 Modalidad en la cual el ente privado no solo provee empleados, equipo y servicios para la atención de la población carcelaria, sino que también puede ocuparse de tareas de construcción y reformas del establecimiento.

2.016 reclusos. Por otro lado, un informe de la Comisión Parlamentaria de Investigación del Sistema Carcelario (2015) indicaba que ocho estados estaban haciendo estudios para establecer asociaciones público-privadas en unidades que, combinadas, tendrían capacidad para otros 23.136 reclusos<sup>295</sup>.

- 197.** En efecto, en enero de 2019, el gobierno del estado de São Paulo anunció la propuesta de transferir a la iniciativa privada, por medio de una asociación público-privada, la gestión de 12 unidades en construcción, que tendrían capacidad para 12.000 reclusos, así como de otros tres complejos (con capacidad por determinarse) que se construirían como parte de la ampliación del sistema penitenciario de los estados<sup>296</sup>. En el ámbito federal, durante la campaña electoral de 2018, algunas figuras públicas anunciaron que tenían la intención de incluir establecimientos penitenciarios en paquetes de privatizaciones<sup>297</sup>.
- 198.** Tras el anuncio del gobierno de São Paulo, diversas organizaciones de la sociedad civil emitieron una Nota Técnica<sup>298</sup> en la cual exponían fundamentos técnicos y jurídicos en contra de la decisión del Poder Ejecutivo local de privatizar los presidios. Entre ellos cabe señalar el compromiso asumido por el Estado brasileño ante las Naciones Unidas en el ámbito del último ciclo de Revisión Periódica Universal de reducir su población carcelaria en un 10%. Según se informa, en todo el mundo, la concesión de la gestión de establecimientos penitenciarios al sector privado presenta una fuerte correlación con un aumento del número de reclusos, es decir, el encarcelamiento en masa.
- 199.** Desde el punto de vista de los derechos humanos, es indispensable destacar la experiencia brasileña con la privatización de establecimientos penales del Complejo Penitenciario de Pedrinhas, en Maranhão, y del Complejo Penitenciario Anísio Jobim (COMPAJ), en Amazonas<sup>299</sup>, donde se produjeron episodios que resultaron en graves violaciones de derechos humanos, como las masacres de 2013<sup>300</sup> y 2019<sup>301</sup>, respectivamente.
- 200.** La Comisión comprende la gravedad de la cuestión penitenciaria en Brasil, así como la necesidad urgente de una respuesta para los problemas que se viven en las unida-

295 IPEA. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 2018.

296 Agência Brasil. *Governo paulista anuncia privatização de quatro presídios*, 18 de enero de 2019.

297 Canal del Partido Social Liberal (PSL) en Youtube. *O Brasil Entrevista Bolsonaro*, 2 de agosto de 2018.

298 Consultor Jurídico. *Privatizar gestão dos presídios aumentará violação a presos, dizem entidades*, 10 de mayo de 2019.

299 Durante las masacres de 2017 y 2019, la administración del COMPAJ estaba a cargo de la empresa Umanizzare. En el Complejo de Pedrinhas se había traspasado una parte de los servicios a la iniciativa privada, en particular la seguridad, que estaba a cargo de la empresa Atlântica.

300 Conselho Nacional de Justiça. *Relatório de Inspeção nos Estabelecimentos Prisionais do Maranhão – Ofício 363/GB/2013*, 27 de diciembre de 2013.

301 G1. *Em 2017, 56 presos foram assassinados em massacre no Compaj*, 27 de mayo de 2019.

des penitenciarias y de autonomía del Estado brasileño en la definición de los medios adecuados para promover la mejora de esos establecimientos. No obstante, reitera que la definición de esos medios debe guiarse por los compromisos asumidos por el país en materia de derechos humanos. Apostar a la privatización no parece contribuir a una armonización entre las políticas locales y los parámetros interamericanos.

**201.** Al respecto, la Comisión toma nota del argumento utilizado por los Estados respecto a la economía de que la implementación de estos modelos puede representar en el déficit de las cuentas públicas. Sin embargo, destaca la información de que muchos de estos establecimientos, que se administran bajo cogestión o asociación público-privada presentan mayores costos por vacante/persona detenida y, por regla general, dan preferencia a los presos por delitos no violentos o con mayores posibilidades de reintegración social, lo que no representaría ninguna ventaja para la economía pública<sup>302</sup>. En este sentido, la CIDH destaca la paradoja que genera el modelo privado, ya que es un sistema que demanda un alto número de encarcelamientos para su viabilidad. Al mismo tiempo, recuerda al Estado que el enfoque del proceso penal debe estar vinculado a la reducción del encarcelamiento y, en consecuencia, a la reducción de sus costos, a través de la aplicación de políticas públicas sociales que permitan a estas personas tener acceso a medios de subsistencia no vinculados a actividades ilegales.

### **3. Sistema socioeducativo y de responsabilización de adolescentes en conflicto con las leyes penales**

**202.** La CIDH observó que, en Brasil, se prefieren las soluciones de política pública basadas en la privación de libertad, en detrimento de medidas alternativas. Los datos de la encuesta del Sistema Nacional de Atención Socioeducativa (SINASE), por ejemplo, demuestran que, de los 27.799 actos de infracción imputados a los 26.450 adolescentes atendidos en el sistema, 32% corresponden a conductas que no atentan contra la vida o la integridad personal (tráfico, hurto, portación de arma de fuego y receptación). Los actos cometidos que implican una grave amenaza o violencia contra la persona (homicidio, intento de homicidio, latrocinio, estupro y amenaza de muerte) representan 17% del total<sup>303</sup>. No obstante, 70% de los adolescentes cumplen medidas de privación de libertad, lo cual demuestra la inobservancia del principio de la excepcionalidad previsto en el artículo 40.4 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

---

302 Conectas, *Proposta de Privatização de Presídios em SP é Inconstitucional e Fere Tratado da Onu*, 30 de mayo de 2019.

303 Ministério dos Direitos Humanos. *Levantamento Anual do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo 2016*, Gráfico 10, 15 de enero de 2018.



- 203.** En su visita de trabajo de 2017, la CIDH ya había observado el contexto estructural y generalizado de actos de violencia en los centros de internación de adolescentes, como denuncias de abusos y malos tratos cometidos por otros reclusos y por el equipo a cargo de esos centros o con su conocimiento, homicidios, actos de tortura, rebeliones, fugas, superpoblación, instalaciones insalubres y falta de programas que faciliten la consecución del objetivo socioeducativo y de inserción social de los adolescentes en contacto con la ley penal, así como otras situaciones de violación de derechos humanos<sup>304</sup>.
- 204.** En la ocasión, la CIDH observó en las unidades del sistema socioeducativo problemáticas similares a las del sistema penitenciario, como superpoblación, pésimas condiciones de salud y alimentación, malos tratos y tortura. Aunque la finalidad del sistema socioeducativo es ofrecer un proceso educativo que transforme la realidad de los adolescentes en conflicto con la ley, en la práctica la Comisión observó un contexto de privación de libertad que, igual que en el sistema penitenciario, refleja esquemas de racismo institucional, penalización de la pobreza y violaciones de derechos humanos por agentes del Estado, en completa disonancia con las normas interamericanas de derechos humanos<sup>305</sup>.
- 205.** La CIDH recibió información sobre la última encuesta hecha por el Estado, según la cual, en 2018, había en Brasil 453 unidades para el cumplimiento de medidas en régimen de internación integral (330) y semilibertad (123), concentradas principalmente en la región sudeste, seguida de la región nordeste<sup>306</sup>. Esas unidades están a cargo del Sistema Nacional de Atención Socioeducativa, creado en virtud de la Ley 12.594 del 18 de enero de 2012<sup>307</sup>.
- 206.** La CIDH observa que el sistema socioeducativo brasileño sigue padeciendo gravísimos problemas, en particular las condiciones degradantes de privación de la libertad. En los últimos años, la Comisión otorgó la Medida Cautelar 60-15 a favor de los adolescentes atendidos en las unidades de internación de Ceará y la Medida Cautelar 302-15 a favor de los adolescentes del Centro de Atención Socioeducativa del Adolescente (CASA) de São Paulo, lo cual demuestra la urgencia y la gravedad de la situación.
- 207.** Durante la visita *in loco*, la Comisión estuvo en el Centro Socioeducativo Dom Bosco, en Rio de Janeiro, donde constató la existencia de problemas de índole estructural y arquitectónica y escuchó relatos de malos tratos, tortura y violencia. Se informó a la

---

304 CIDH. Comunicado de prensa 202/17V. [CIDH culmina visita a Brasil](#), Washington, D.C., 15 de diciembre de 2017.

305 CIDH. Comunicado de prensa 209A/17. [Anexo: CIDH culmina visita a Brasil](#), Washington, D.C., 15 de diciembre de 2017.

306 Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). [Panorama da execução dos programas socioeducativos de internação e semiliberdade nos estados brasileiros](#), 2019.

307 Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos. [Lei No 12.594](#), de 18 de janeiro de 2012, Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase).

CIDH que el número de adolescentes atendidos en el Centro en ese momento era 42% mayor que su capacidad real<sup>308</sup>. En el estado de Pernambuco, en 2018, las unidades tenían una tasa de ocupación de 209,35%, según información del Consejo Nacional del Ministerio Público, lo cual pone de manifiesto la grave crisis de superpoblación del sistema. La Comisión observa asimismo que la falta de lugar en las unidades para el cumplimiento de medidas de internación es un problema nacional, y tiene conocimiento de que hay superpoblación también en Acre, Sergipe, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Paraíba, Roraima, Bahia, Paraná, Maranhão y el Distrito Federal<sup>309</sup>.

**208.** La Comisión recalca que, aunque en la Ley 12.594/2012 se establecen parámetros para la construcción de unidades de internación<sup>310</sup>, los edificios actuales todavía siguen los modelos arquitectónicos de los centros de privación de libertad de adultos, contrariamente a los principios de la socioeducación y la justicia restaurativa. Además, durante la visita, la Comisión recibió información sobre las pésimas condiciones de internación a las que están sometidos los adolescentes de ambos sexos<sup>311</sup>.

**209.** La CIDH observa que, en relación con el déficit de 5.000 vacantes reportado en 2019, el Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos (MMFDH) invertirá el monto de R\$ 165.163.373,53 para construir unidades adicionales que implementarán 612 vacantes en los Estados de Amapá, Bahía, Goiás, Minas Gerais, Río de Janeiro, Santa Catarina y Tocantins, según reportado por el Estado<sup>312</sup>.

**210.** A eso se suman las graves noticias recibidas sobre actos de violencia en las unidades. Según los datos oficiales, 39 adolescentes murieron en unidades de internación en 2016, de forma violenta en 97% de los casos<sup>313</sup>. Según la Comisión Parlamentaria de Investigación del Senado Federal, en esas unidades socioeducativas mueren en promedio más de dos adolescentes por mes<sup>314</sup>.

**211.** La Comisión recibió un gran número de relatos de actos de violencia cometidos por agentes del Estado. De acuerdo con la información recibida, con el pretexto de man-

308 CIDH. Visita *in loco* a Brasil realizada del 5 al 12 de noviembre de 2018; visita al Centro de Socioeducación Dom Bosco.

309 Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). *Panorama da execução dos programas socioeducativos de internação e semiliberdade nos estados brasileiros*, 2019.

310 Presidência da República, *Lei No 12.594*, 18 de enero de 2012.

311 ANCED. *Relatório da situação dos direitos humanos de niños e adolescentes no Brasil no âmbito da justiça juvenil*, pág. 15, noviembre de 2018. Véase también Defensoria Pública do Estado de Goiás (DPE/GO), *Relatório de inspeção do Centro de Atendimento Socioeducativo (CASE) de Goiânia/GO*, págs. 2 a 6, julio de 2017; véase también Projeto Legal, *Juventudes privadas de liberdade e suas famílias*, pág. 10, noviembre de 2018.

312 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 43.

313 Ministério dos Direitos Humanos. *Levantamento Anual do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo 2016*, Gráfico 16, 15 de enero de 2018.

314 Senado Federal. *CPI Assassinato de Jovens*, 2016.

tener el “orden” y la disciplina, los funcionarios de las unidades de internación y agentes de policía hacen uso de la fuerza con cachiporras, aerosol de pimienta, puñetazos y patadas, además del uso indiscriminado de pistolas de electrochoque, actos que no están reglamentados por ningún protocolo<sup>315</sup>.

**212.** La CIDH observa que la seguridad en las unidades del sistema socioeducativo también puede verse afectada por cambios en la política de control de armas en el país, principalmente a raíz de las iniciativas encaminadas a autorizar la portación de armas de fuego por agentes socioeducativos, como las leyes que ya se han aprobado en Rondônia, Minas Gerais y Santa Catarina y el proyecto de ley que tramita en Rio de Janeiro<sup>316</sup>. Aunque estas leyes autorizan la portación de armas fuera de las unidades, hay un riesgo adicional de que agraven la violencia dentro del sistema socioeducativo.

**213.** Además, se informó que los adolescentes que recurren a los mecanismos de veeduría para denunciar actos de violencia sufren represalias físicas y psicológicas, lo cual promueve la impunidad de los agresores<sup>317</sup>. En algunos casos se relató la aplicación de reprimendas crueles, como la privación de ropa de cama y la obligación de dormir directamente sobre el piso frío de concreto, sin colchón ni mantas<sup>318</sup>.

**214.** La CIDH observa también que hay unidades de internación que no cuentan con un equipo multidisciplinario adecuado para proveer acceso a servicios de salud y educación. De acuerdo con las informaciones recibidas, algunas unidades dejan a los adolescentes sin clase varios meses seguidos, lo cual menoscaba los esfuerzos de integración social y profesional<sup>319</sup>. Lo mismo ocurre con el acceso a los servicios de salud. La atención de salud básica de los adolescentes se proporciona en establecimientos externos, para lo cual se requiere traslado y escolta, que, según se informa, no siempre están disponibles debido a la falta de personal<sup>320</sup>.

315 Defensoria Pública do Estado de Goiás (DPE/GO). *Relatório de inspeção do Centro de Atendimento Socioeducativo (CASE) de Goiânia/GO*, pág. 20, julio de 2017; ANCED, *Relatório da situação dos direitos humanos de niños e adolescentes no Brasil no âmbito da justiça juvenil*, pág. 10, noviembre de 2018; CNDH, CONANDA, PFDC/MPF, *Relatório de monitoramento das medidas cautelares 60-15 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) outorgadas em face das violações de direitos humanos do Sistema Socioeducativo do Estado do Ceará*, pág. 55, octubre de 2017.

316 Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT). *Nota Técnica No 04: análise sobre leis e projetos de lei estaduais para porte de armas de fogo a agentes socioeducativos*, 14 de diciembre de 2018.

317 ANCED. *Relatório da situação dos direitos humanos de niños e adolescentes no Brasil no âmbito da justiça juvenil*, pág. 11, noviembre de 2018.

318 Defensoria Pública do Estado de Goiás (DPE/GO). *Relatório de inspeção do Centro de Atendimento Socioeducativo (CASE) de Goiânia/GO*, págs. 20 a 23, julio de 2017.

319 Defensoria Pública do Estado de Goiás (DPE/GO). *Relatório de inspeção do Centro de Atendimento Socioeducativo (CASE) de Goiânia/GO*, pág. 13, julio de 2017.

320 Defensoria Pública do Estado de Goiás (DPE/GO). *Relatório de inspeção do Centro de Atendimento Socioeducativo (CASE) de Goiânia/GO*, pág. 33, julio de 2017.

- 215.** La Comisión recuerda que la privación de libertad de adolescentes por infracciones penales no autoriza al Estado a restringir otros derechos humanos<sup>321</sup>. En varias oportunidades, la CIDH ha señalado que, a la hora de aplicar medidas de privación de libertad, los Estados siempre deben tener en cuenta el interés superior de los adolescentes. Eso implica garantizar todos los derechos que no están restringidos por la medida socioeducativa, entre ellos el derecho a la alimentación adecuada, la educación y la salud<sup>322</sup>.
- 216.** Después de la visita realizada a las unidades del sistema socioeducativo en 2017, el Estado no tomó medidas significativas para corregir los considerables y persistentes desafíos observados en el funcionamiento del Sistema Nacional de Atención Socioeducativa, es decir, los esquemas de abusos, malos tratos, tortura, falta de seguridad y deficiencias estructurales en las instalaciones y en la gestión de esos centros<sup>323</sup>.
- 217.** Con respecto al sistema educativo, es menester abordar el tema de la inimputabilidad penal. Según el Estatuto del Niño y el Adolescente (Ley 8.069 del 13 de julio de 1990), son niños las personas menores de 12 años, y adolescentes las de 12 a 18 años<sup>324</sup>. En ese sentido, la Comisión toma nota con satisfacción de que la definición de niño y adolescente en la legislación brasileña concuerda con la establecida en la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por Brasil el 21 de noviembre de 1990<sup>325</sup>.
- 218.** En el artículo 104 del Estatuto del Niño y el Adolescente se señala que los menores de 18 años son penalmente inimputables, lo cual significa que no responden por conducta delictiva en los términos del derecho penal y procesal, que se aplica solo a la población adulta. Por otro lado, el Estatuto dispone que son aplicables al *adolescente* que cometa un acto de infracción las medidas socioeducativas previstas en el artículo 112, que van desde la amonestación hasta la internación en un establecimiento educacional<sup>326</sup>. Cuando la conducta definida como acto de infracción corresponde a un *niño*, el Estatuto dispone la aplicación de las medidas de protección descritas en el artículo 101, y se lo excluye de las medidas socioeducativas. De esa forma, en el Estatuto se establece la edad mínima de 12 años para el sometimiento de los adolescen-

321 CIDH. Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas, OEA/Serv.L/V/II. Doc. 78, párr. 437, 13 de julio de 2011.

322 CIDH. Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas, OEA/Serv.L/V/II. Doc. 78, párr. 443, 13 de julio de 2011.

323 Comunicado de Prensa. CIDH culmina visita a Brasil, 15 de diciembre de 2017.

324 Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei No 8.069, del 13 de julio de 1990, artículo 2. En la ley no se hace la misma reserva en cuanto a los años cumplidos o no que se hace en la definición de niño. Por lo tanto, se considera que la redacción del texto es intencional en el sentido de incluir en la definición de adolescente a las personas con 18 años cumplidos.

325 Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto No 99.710, de 21 de noviembre de 1990, Promulga a Convenção dos Direitos da Criança.

326 Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei No 8.069, del 13 de julio de 1990, artículo 103. Se considera como acto de infracción la conducta descrita en la ley como delito o contravención penal. La ley tiene en cuenta la edad en la fecha en que se cometió el acto de infracción.

tes a la justicia de menores, en consonancia con el artículo 40.3.a de la Convención sobre los Derechos del Niño.

- 219.** La Asamblea General de las Naciones Unidas, al adoptar las reglas de Beijing, recomendó que no se fijara una edad demasiado temprana para el inicio de la imputabilidad y que se tuviera en cuenta la madurez emocional, mental e intelectual de la persona<sup>327</sup>. A su vez, el Comité de los Derechos del Niño, al interpretar el párrafo 4 de las Reglas de Beijing, concluyó que el establecimiento de una edad mínima inferior a 12 años a efectos de la responsabilidad penal no es aceptable en el plano internacional y recomendó que los Estados adecuaran la edad a ese mínimo absoluto y la aumentaran progresivamente<sup>328</sup>. La CIDH ya se ha manifestado en el sentido de que los Estados deben garantizar que los niños y adolescentes acusados de cometer un delito no sean enjuiciados penalmente de acuerdo con las reglas de imputabilidad aplicables a los adultos y que ningún niño que no haya alcanzado la edad mínima se sometido a la justicia de menores<sup>329</sup>.
- 220.** La Comisión observa que la legislación brasileña actual se encuadra en los parámetros internacionales al disponer la inimputabilidad penal de todos los niños y adolescentes y el sometimiento a la justicia de menores solo de los adolescentes y al favorecer la aplicación de medidas especiales socioeducativas para estimular su reintegración constructiva a la sociedad<sup>330</sup>.
- 221.** No obstante, la CIDH ve con extrema preocupación las iniciativas legislativas encaminadas a reducir la edad de imputabilidad penal en Brasil, como la propuesta de enmienda constitucional (PEC) 171/1993, que ya fue aprobada por la Cámara de Diputados y ahora está tramitando en el Senado Federal<sup>331</sup>. La finalidad de la propuesta es reducir la edad de imputabilidad penal a 16 años en los casos de delitos abominables, homicidio doloso y lesión corporal seguida de muerte. Más recientemente se presentó en el Senado Federal la PEC 15/2019, que permitiría la imputabilidad de adolescentes mayores de 15 años, según la determinación del juez con respecto a la conciencia de la ilicitud de la conducta<sup>332</sup>.

327 Naciones Unidas. Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores ("Reglas de Beijing"), resolución 40/33, párr. 4.1, 29 de noviembre de 1985.

328 Comité de los Derechos del Niño. Observación General No 10 (2007). Los derechos del niño en la justicia de menores, CRC/C/GC/10, párr. 32, 25 de abril de 2007.

329 CIDH. Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas, OEA/Serv.L/V/II. Doc. 78, párr. 36, 13 de julio de 2011.

330 El principio de la justicia restaurativa está presente en el artículo 40 de la Convención sobre los Derechos de Niño. Véase también CIDH, Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas, OEA/Serv.L/V/II. Doc. 78, párr. 26, 13 de julio de 2011.

331 La PEC 171/1993 fue remitida al Senado Federal y tramita con el número 115/2015.

332 Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 15 de 2019: prescreve a inimputabilidade penal dos menores de dezesseis anos e estabelece as condições para imputabilidade dos maiores de quinze e menores de dezoito anos, 14 de marzo de 2019.

- 222.** La Comisión señala que la relativización de la edad de imputabilidad penal se opone a los parámetros internacionales e interamericanos y representa un grave retroceso en la garantía de los derechos de niños y adolescentes. Además, la PEC 15/2019 amplía considerablemente las facultades discrecionales de los jueces, lo cual puede conducir a prácticas discriminatorias, como ya ha señalado el Comité de los Derechos del Niño<sup>333</sup>. La referida PEC coloca a los adolescentes de 15 a 18 años que cometen actos de infracción no previstos en los incisos I a VII del artículo 228, párrafo 2, del Código Penal de Brasil en un verdadero limbo jurídico, ya que la inimputabilidad general se aplica a los menores de 15 años, y la imputabilidad relativa, solo a quienes manifiesten las conductas ilícitas previstas en la lista taxativa.
- 223.** La Comisión reitera que la aplicación de una justicia juvenil especializada, centrada en un proceso restaurativo y de reinserción social, es la política que mejor responde al interés superior del niño y el adolescente, en particular debido a las diferencias físicas y psicológicas respecto de los adultos<sup>334</sup>. Por consiguiente, se debe evitar toda disminución de la edad de imputabilidad penal. Además, la alta tasa de adolescentes que cumplen medidas de carácter provisional es preocupante, ya que no concuerda con el principio del interés superior del niño ni con los parámetros internacionales aplicables a las medidas de privación de libertad. La Comisión reitera que la privación provisional de la libertad debe aplicarse de manera rigurosa y, si es posible, se debe dar preferencia a otras medidas de índole cautelar. En el caso de los adolescentes, en particular, la CIDH ya se ha manifestado en el sentido de que la medida de carácter provisional debe ser aplicada como último recurso y siempre por el menor tiempo posible<sup>335</sup>.

#### 4. Comunidades terapéuticas

- 224.** Según el Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas, las comunidades terapéuticas de Brasil son entidades privadas que atienden a personas con supuesto consumo problemático de drogas y alcohol. Funcionan como residencias colectivas temporarias donde se interna y muchas veces se aísla a los pacientes para mantenerlos en abstinencia<sup>336</sup>. Como se señaló antes en el análisis del sistema socioeducativo, la CIDH observa que se pueden trazar paralelos entre las condiciones problemáticas encontradas en las comunidades terapéuticas y en el sistema penitenciario. En muchos casos, la internación forzada se convierte en privación de libertad, ya que las

---

333 Comité de los Derechos del Niño. Observación General No 10 (2007). Los derechos del niño en la justicia de menores, CRC/C/GC/10, párr. 30, 25 de abril de 2007.

334 CIDH. Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas, OEA/Serv.L/V/II. Doc. 78, párr. 26, 13 de julio de 2011.

335 CIDH. Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/13, párr. 213, 30 de diciembre de 2013.

336 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Secretaria Nacional de Política de Drogas, Ministério de Justiça. Perfil das Comunidades Terapêuticas no Brasil, 2017.

personas están sometidas a malos tratos, a tortura y a la privación de otros derechos. Aunque no sean instituciones públicas, la Comisión entiende que el Estado es igualmente responsable por ellas, en particular las que se financian con recursos públicos.

- 225.** Según el gobierno federal, hay 2.000 comunidades terapéuticas en Brasil, de las cuales más de 316 se financiarían con recursos públicos<sup>337</sup>. El Mecanismo Nacional de Prevención y Combate de la Tortura y otras entidades informan que el número estimado de esas comunidades podría llegar a 6.000, y su funcionamiento está poco fiscalizado por el gobierno<sup>338</sup>.
- 226.** La Comisión toma nota de que, en abril de 2018, el Poder Ejecutivo anunció la asignación de 87 millones de reales a la atención de la población de las comunidades terapéuticas<sup>339</sup>. Diversas entidades locales, como el Consejo Federal de Psicología y el Ministerio Público Federal, se opusieron a esa decisión y señalaron que el financiamiento de esas entidades es contrario a un enfoque comunitario de la promoción de la salud mental<sup>340</sup>. Diversas organizaciones de la sociedad civil también se pronunciaron en el mismo sentido y afirmaron que ese tipo de inversión se hace en detrimento de tratamientos cuyo método principal es la rehabilitación y no la internación<sup>341</sup>.
- 227.** En un informe publicado en 2017 por el Consejo Federal de Psicología, el Ministerio Público y el Mecanismo Nacional de Prevención y Combate de la Tortura, se señala la falta de un marco regulatorio coherente para el funcionamiento de las comunidades terapéuticas en Brasil. Los órganos pertinentes de la administración pública han trabajado con normativas que reflejan distintos niveles de comprensión del papel que deben desempeñar estas instituciones en el marco de una política de cuidados y rehabilitación<sup>342</sup>.
- 228.** Según el informe, el aumento del número de comunidades terapéuticas en Brasil, sumado al incremento del financiamiento público, estaría produciéndose sin leyes en las que se defina la índole de estas instituciones, los servicios que están autorizadas a prestar y su responsabilidad con respecto a la garantía de la dignidad de quienes los reciban. La disposición jurídica vigente se encuentra en la Ley 13.840, que en junio de 2019 modificó la Ley sobre Drogas. Según ese instrumento, las comunidades terapéuticas son “personas jurídicas, sin fines de lucro, que reciben a consumidores de drogas

337 Ministério da Justiça. *Comunidades Terapêuticas são tema de Conferência Latino-Americana*, 12 de julio de 2017.

338 Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, Conectas Direitos Humanos, Conselho Federal de Psicologia y Plataforma Brasileira de Política de Drogas. Open Society Foundations, 25 de octubre de 2018, p. 2. Información proporcionada a la CIDH durante la visita *in loco*.

339 Ministério da Justiça. *Governo destina R\$ 87 milhões a comunidades terapêuticas*, 25 de abril de 2018.

340 Conselho Federal de Psicologia, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. *Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas*, 2018.

341 Conectas Direitos Humanos, Conselho Federal de Psicologia y Plataforma Brasileira de Política de Drogas. Información proporcionada a la CIDH en la reunión de trabajo del 169 período ordinario de sesiones celebrada el 7 de julio de 2018.

342 CFP, MNPCT, PFDC. *Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas*, 2018.

o personas drogodependientes”<sup>343</sup>. La Ley autoriza el financiamiento público de estas instituciones, aunque no se definen normas para su control y fiscalización. La Comisión señala que los reglamentos definidos en el Decreto 3.449 del Ministerio de la Salud<sup>344</sup>, así como en el Decreto 562 del Ministerio de la Ciudadanía<sup>345</sup>, son pasos importantes, pero todavía tímidos, para configurar un marco regulatorio en la materia.

**229.** La falta de mecanismos de control estatal abre un espacio para prácticas arbitrarias y violatorias de los derechos humanos en estas instituciones. Se informó a la Comisión acerca de diversas violaciones de derechos cometidas en esas instituciones terapéuticas, en particular la internación forzada, la administración arbitraria de medicamentos, la restricción del contacto con familiares, trabajos forzados, abusos físicos, violación de la libertad de religión y de conciencia, e internación de adolescentes<sup>346</sup>. Asimismo, se presentaron denuncias con respecto a la fiscalización inadecuada de esas entidades por el Estado, principalmente en lo que respecta a la concesión indebida de permisos de funcionamiento<sup>347</sup>, y el Relator de las Naciones Unidas sobre la tortura expresó preocupación por las malas condiciones y los malos tratos en las comunidades terapéuticas<sup>348</sup>.

**230.** Se informó a la Comisión sobre la fuerte presencia religiosa en esas instituciones terapéuticas, en muchas de las cuales el tratamiento ofrecido se basa en la práctica religiosa, a veces en detrimento de la atención médica o el tratamiento especializado. Según la información proporcionada, ese enfoque exigiría el sometimiento de la persona internada a creencias ajenas a las propias, en un proceso de imposición<sup>349</sup> que, de acuerdo con el análisis de la CIDH, podría infringir el derecho a la libertad de religión. Varias organizaciones de la sociedad civil denunciaron medidas de adoctrinamiento religioso, la prohibición de manifestaciones de otras religiones distintas

343 Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei No 13.840* del 5 de junio de 2019.

344 Ministério da Saúde. *Portaria No 3.449* del 25 de octubre de 2018.

345 Ministério da Cidadania *Portaria No 562* del 19 de marzo de 2019.

346 Conectas Direitos Humanos, Conselho Federal de Psicologia y Plataforma Brasileira de Política de Drogas. Información proporcionada a la CIDH el 7 de julio de 2018 en una reunión de trabajo del 169 período ordinario de sesiones realizada en Boulder (Colorado) en octubre de 2018. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, Conectas Direitos Humanos, Conselho Federal de Psicologia, Plataforma Brasileira de Políticas sobre Drogas, *Open Society Foundations*, información proporcionada a la CIDH durante la visita *in loco*, 25 de octubre de 2018. p. 5; Conselho Federal de Psicologia, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, *Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas*, 2018.

347 Conselho Federal de Psicologia, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, Ministério Público Federal, *Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas*, 2018. pp. 80 y 141; Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, *Relatório de missão a unidades de privação de liberdade no estado de Roraima*, 2017, párr. 58.

348 Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Informe sobre misión al Brasil del 3 al 14 de agosto de 2015, A/HRC/57/Add.4, 29 de enero de 2016, párr. 147.

349 Conselho Federal de Psicologia, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, *Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas*, 2018. p. 80; Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, *Relatório de missão a unidades de privação de liberdade no estado de Roraima*, 2017, párrs. 67 y 92.



de la de la institución y la obligación de que los pacientes participen en actividades religiosas bajo la amenaza de castigo físico<sup>350</sup>.

- 231.** Con respecto a la internación forzada, si bien la Comisión toma nota de la información proporcionada por el Estado sobre la prohibición perentoria de realizar internaciones voluntarias o involuntarias<sup>351</sup>, destaca que tanto el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura como las organizaciones de la sociedad civil señalaron que se restringía la salida de las personas internadas, incluso las que estaban internadas voluntariamente, por medio de la prohibición del contacto con familiares, la privación del acceso a sus recursos financieros y documentos personales, y la imposición de pesadas multas contractuales a quienes salieran antes del plazo previsto inicialmente<sup>352</sup>. Agregan que se restringe el contacto con el mundo exterior mediante el control de llamadas telefónicas y del acceso a medios de comunicación<sup>353</sup>.
- 232.** Se informó a la CIDH que incluso adolescentes han sido sometidos a tratamientos en comunidades terapéuticas, lo cual, en vista de su mayor vulnerabilidad y de la importancia de la convivencia familiar y comunitaria, podría dar lugar a distintas violaciones. En particular, la Comisión expresa preocupación porque, a pesar de que el Ministerio de Salud dispone que las comunidades terapéuticas pueden recibir para internación solo a personas adultas, en una inspección nacional de esos establecimientos se comprobó que algunos también internaban adolescentes y, de esa forma, infringían el Estatuto del Niño y el Adolescente. Además, esas instituciones no hacían nada para asegurar la protección y la rehabilitación diferenciadas de las personas internadas<sup>354</sup>.
- 233.** La Comisión señala que la presencia de adolescentes en comunidades terapéuticas puede comprobarse con los datos difundidos por el propio gobierno federal en el Portal de Transparencia, lo cual podría representar también una violación del dere-

350 Conectas Direitos Humanos, Conselho Federal de Psicologia y Plataforma Brasileira de Política de Drogas. Información proporcionada a la CIDH el 7 de julio de 2018 en una reunión de trabajo del 169 período ordinario de sesiones realizada en Boulder (Colorado).

351 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 48.

352 Conselho Federal de Psicologia, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, Ministério Público Federal, *Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas*, 2018. pp. 57, 58 E 72; Conectas Direitos Humanos, Conselho Federal de Psicologia y Plataforma Brasileira de Política de Drogas. Información proporcionada a la CIDH el 7 de julio de 2018 en una reunión de trabajo del 169 período ordinario de sesiones realizada en Boulder (Colorado) en octubre de 2018; Conselho Federal de Psicologia, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, Ministério Público Federal, *Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas*, 2018.

353 Conselho Federal de Psicologia, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, Ministério Público Federal. *Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas*, 2018, pp. 57; Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, Conectas Direitos Humanos, Conselho Federal de Psicologia, Plataforma Brasileira de Políticas sobre Drogas, *Open Society Foundations*, 25 de octubre de 2018, p. 2. Información proporcionada a la CIDH durante la visita *in loco*.

354 Conselho Federal de Psicologia, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, Ministério Público Federal. *Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas*, 2018.

cho de estos adolescentes a la privacidad y crear un mayor riesgo de estigmatización. Aunque los datos personales posteriormente fueron retirados del dominio público, confirman que se han usado recursos federales de forma sistemática para la internación de personas en desarrollo en comunidades terapéuticas<sup>355</sup>. Cabe destacar que, a pesar de la regulación sobre la acogida de adolescentes a través de la Resolución 01/2015 emitida por del Consejo Nacional de Política de Drogas (CONAD), según informado por el Estado<sup>356</sup>, en 2016, el Consejo Nacional de los Derechos del Niño y el Adolescente (CONANDA) se manifestó en contra de la internación de adolescentes en comunidades terapéuticas<sup>357</sup>.

- 234.** Por último, en vista de lo señalado por diversos órganos de las Naciones Unidas, la CIDH recuerda que no se ha comprobado científicamente que la privación de la libertad en centros hospitalarios contribuya a la rehabilitación de los consumidores de drogas<sup>358</sup>. La CIDH reitera la importancia de promover alternativas a la privación de libertad de personas con consumo problemático de drogas, entre ellas tratamientos de tipo ambulatorio que eviten la institucionalización y que permitan abordar el problema con un enfoque de salud y derechos humanos<sup>359</sup>.

## B. PERSONAS MIGRANTES

- 235.** La Comisión ha afirmado que la migración, al mismo tiempo que puede redundar en innumerables beneficios, como el multiculturalismo y el crecimiento económico, impone grandes desafíos en lo que se refiere a los derechos humanos de los migrantes. Los principales están vinculados a la persistencia de políticas, leyes y prácticas estatales, así como actos u omisiones de Estados y particulares, que niegan a los migrantes la condición de sujetos de derecho y agravan la situación de especial vulnerabilidad en que suelen encontrarse<sup>360</sup>.

- 236.** Durante la visita, la CIDH comprobó un aumento de la migración entre los países del Cono Sur, facilitada por los Acuerdos de Residencia del Mercosur, en particular la

355 BBC News Brasil. *Governo expôs dados pessoais de 1,3 mil adolescentes e outros 30 mil dependentes químicos por 3 anos*, 2 de julio de 2019.

356 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 48.

357 Conselho Federal de Psicologia. *Conanda se posiciona contra a presença de adolescentes nas comunidades terapêuticas*, 3 de junio de 2016.

358 United Nations Office on Drugs and Crime, World Health Organization. *Principles of Drug Dependence Treatment*, marzo de 2008.

359 CIDH. *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.163 Doc. 105, 3 de julio, párr. 155.

360 CIDH. *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*.

migración de bolivianos a São Paulo. Asimismo, cabe destacar la migración haitiana después del terremoto de 2010 y la llegada masiva de venezolanos a raíz de la grave crisis socioeconómica, política y de derechos humanos, la escasez de alimentos y la dificultad de acceso a tratamientos y medicamentos en Venezuela. En ese sentido, se observa que el número de migrantes aumentó 160% entre 2006 y 2015<sup>361</sup>. Para el período de 2005 a 2016, ese aumento es de 178%. Hasta 2108, los nuevos migrantes eran, en su mayoría, haitianos, seguidos de bolivianos, venezolanos y sirios<sup>362</sup>.

- 237.** Con respecto al derecho de los migrantes en el país, la Comisión pone de relieve la nueva Ley de Migración (Ley 13.445/2017), que modernizó el régimen de inmigración y nacionalidad y adoptó como eje central los derechos humanos de las personas migrantes. La Ley incorporó el principio de no penalización de la migración, así como la no discriminación y el repudio de la xenofobia, y estableció como mecanismos de protección la recepción humanitaria, con la emisión de visa y la autorización de residencia, para situaciones que no estaban previstas anteriormente, teniendo en cuenta la experiencia brasileña con los haitianos y la protección de las personas apátridas<sup>363</sup>. La CIDH también destaca la regulación de esta ley por medio del Decreto No 9.199/2017<sup>364</sup>.
- 238.** Con respecto al reconocimiento de la condición de refugiado en Brasil, la Comisión reconoce los cambios realizados a fin de garantizar el acceso a los derechos más básicos de esas personas, como la emisión de un documento de identidad —que permite el acceso a una residencia temporaria—, de la Tarjeta de Trabajo y Previsión Social (CTPS) y del número de Catastro de Personas Físicas (CPF). Con esos documentos, las personas que solicitan la condición de refugiado pueden tener un empleo formal, con todos los derechos laborales garantizados, y tienen acceso a todos los derechos económicos, sociales y culturales, como programas de transferencia de ingresos, salud y educación<sup>365</sup>.
- 239.** La CIDH toma nota de que Brasil recibió alrededor de 80.000 solicitudes de refugio en 2018 y ocupa el sexto lugar del mundo entre los países de destino para refugiados<sup>366</sup>. Asimismo, la Comisión recibió información sobre las dificultades con la evaluación de solicitudes, como el atraso en los procedimientos, algunos de los cuales habían estado dos años esperando el dictamen del Comité Nacional para los Refugiados (CONARE)<sup>367</sup>. Las instituciones del Estado explican que la situación se debe en parte a que en la legislación brasileña no se establece un plazo para la conclusión

361 G1. *Em 10 anos, número de imigrantes aumenta 160% no Brasil*, diz PF, 25 de junio de 2016.

362 Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Brasil registra mais de 700 mil migrantes entre 2010 e 2018*, 22 de agosto de 2018.

363 CIDH. *CIDH saluda aprobación de la nueva Ley de Migración en Brasil*, 16 de junio de 2017.

364 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 49.

365 Información sobre migrantes y refugiados proporcionada por la sociedad civil a la CIDH, 9 de noviembre de 2018.

366 Caritas. *Atuação com migrantes e refugiados*.

367 Folha de S.Paulo. *Estrangeiro espera 2 anos por análise de pedido de refúgio no Brasil*, 20 de junio de 2018.

de esos procedimientos. A eso se suma el hecho de que, hasta marzo de 2018, había 86.000 pedidos de asilo pendientes, para cuya tramitación había solo 14 funcionarios<sup>368</sup>. Las organizaciones de la sociedad civil denunciaron no solo la falta de estructura, sino también la ausencia de criterios para la tramitación de solicitudes de refugio y problemas en los procesos de reunificación familiar<sup>369</sup>.

**240.** Durante la visita, la Comisión recibió información acerca de casos graves de inadmisibilidad de refugiados en el aeropuerto de Rio de Janeiro y tomó conocimiento de la existencia del Grupo de Trabajo sobre Inadmisibilidad en Guarulhos<sup>370</sup>, el cual, junto con la Alcaldía de Guarulhos, el Ministerio Público Federal, la Defensoría Pública de la Unión, la Secretaría de Desarrollo y Asistencia Social del Municipio de Guarulhos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, colabora con el Puesto Avanzado de Atención Humanizada del Migrante<sup>371</sup>.

## 1. Personas migrantes venezolanas

**241.** Durante la visita, la CIDH recibió información sobre la situación de los venezolanos que migraron a Brasil como parte del mayor movimiento migratorio de la historia reciente del país. Según estimaciones oficiales, en 2019 cruzaban la frontera brasileña 500 venezolanos al día, en promedio. Se estima que, actualmente, hay alrededor de 264.000 venezolanos en Brasil, de los cuales 37.000 tienen condición de refugiado reconocida por el Estado y convierten a Brasil en el país con el mayor número de refugiados venezolanos reconocidos en América Latina<sup>372</sup>.

**242.** Al respecto, la Comisión toma nota con satisfacción de la decisión del Comité Nacional de Refugiados (CONARE), en junio de 2019, de reconocer la posibilidad de refugio de personas venezolanas debido a la grave y generalizada violación de los derechos humanos en Venezuela<sup>373</sup>. A octubre de 2019, Brasil había recibido más de 120.000 solicitudes de refugio de venezolanos<sup>374</sup>, de los cuales 46 mil han sido otorgados<sup>375</sup>.

368 G1. *Brasil tem 86 mil estrangeiros aguardando resposta sobre refúgio e 14 funcionários para avaliar pedidos*, 3 de marzo de 2018.

369 Información sobre migrantes y refugiados proporcionada por la sociedad civil a la CIDH, 9 de noviembre de 2018.

370 Información sobre migrantes y refugiados proporcionada por la sociedad civil a la CIDH, 9 de noviembre de 2018.

371 Ministerio Público Federal. *MPE, instituições públicas e sociedade reforçam parceria para proteger migrantes retidos no aeroporto de Guarulhos (SP)*, 25 de febrero de 2019.

372 ACNUR. *Brasil torna-se o país com o maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina*, 31 de enero de 2020.

373 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020, p. 50.

374 Agência Brasil, *Acnur: concessão de refúgio a venezuelanos pelo Brasil é um "marco"*, 6 de diciembre de 2019.

375 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil,

- 243.** Esa ola migratoria fue estimulada también por la extensión, en marzo de 2017, de la residencia en el Mercosur a Venezuela, con la autorización de la residencia temporaria de hasta dos años para nacionales de países fronterizos para los cuales el Acuerdo de Residencia todavía no estaba en vigor<sup>376</sup>. Esa medida estuvo seguida del anuncio de que los ciudadanos venezolanos con permiso de residencia temporaria de dos años podrían solicitar la residencia permanente con la condición de que lo hicieran tres meses antes del vencimiento de su permiso temporario, que demostraran que tenían medios de subsistencia y que no tuvieran antecedentes penales<sup>377</sup>.
- 244.** Muchos de los migrantes y de las personas sujetas a protección internacional procedentes de Venezuela solicitaron asistencia humanitaria urgente al llegar a Brasil, lo cual generó un aumento de 3.500% de la demanda de servicios médicos en Roraima desde 2015<sup>378</sup>. La CIDH tomó conocimiento de que centenas de mujeres venezolanas migraron en busca de atención materna. En consecuencia, se atendieron 1.024 partos, 255% más que en 2016<sup>379</sup>.
- 245.** La Comisión toma nota de la “Operación Acogida”, buena práctica adoptada por el Estado que consiste en un programa de cooperación entre el gobierno federal y los gobiernos municipales y de los estados para hacer frente a la llegada masiva de venezolanos con centros de atención, un programa de reubicación voluntaria, distribución de tres comidas diarias y kits de higiene, medidas de seguridad, clases de portugués, actividades para niños, entrega de materia prima para artesanos waraos y llamadas telefónicas para que puedan comunicarse con parientes en Venezuela, entre otras actividades. La CIDH felicita al gobierno por la decisión de continuar dicho programa<sup>380</sup>.
- 246.** Al visitar Pacaraima y Boa Vista, en el estado de Roraima, en particular el Centro de Asistencia y Triage de Migrantes en Pacaraima, la CIDH observó que se habían tomado medidas para garantizar el derecho de solicitar y recibir asilo, a fin de que los venezolanos pudieran presentar de inmediato la solicitud de residencia, abrigo temporario o documentos tales como el número de Catastro de Personas Físicas (CPF) y la Tarjeta de Trabajo y Previsión Social (CTPS). Se informó a la Comisión que, durante el primer año de la “Operación Acogida”, fueron atendidos 21.106 venezolanos, de los cuales

---

recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 50.

376 Conselho Nacional de Imigração, *Resolução Normativa No 126*, 2 de marzo de 2017.

377 Ministério da Justiça e da Segurança Pública, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho. *Portaria Interministerial No 9* del 14 de marzo de 2018. “Art. 3º. El inmigrante podrá solicitar, dentro de los noventa días precedentes al vencimiento del plazo de dos años previsto en el párrafo 1 del artículo 1, autorización de residencia con plazo de validez indeterminado siempre que 1) no tenga antecedentes penales en Brasil, y 2) compruebe que tiene medios de subsistencia”.

378 BBC. *Ataque a venezolanos en Brasil: disturbios en Pacaraima contra campamento de inmigrantes*, 20 de agosto de 2018.

379 G1. *Os ‘brasilanos’: a geração de brasileiros filhos de venezuelanos que nasce em Roraima*, 3 de noviembre de 2018.

380 Agência Brasil. *Gobierno extiende programa de acogida a venezolanos*, 18 de enero de 2019.

10.020 solicitaron refugio y 10.970 solicitaron residencia temporaria<sup>381</sup>. En ese período se emitieron 56.000 números de CPF, se efectuaron más de 22.000 consultas médicas y se administraron 53.000 vacunas<sup>382</sup>. En 2017 y 2018 se emitieron 35.515 CTPS<sup>383</sup>.

- 247.** En cuanto a los centros de asistencia para migrantes, según la información oficial, 5.723 personas fueron recibidas en los 13 centros<sup>384</sup>, que cuentan con la cooperación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Organización Internacional para las Migraciones y otras 50 instituciones nacionales e internacionales.
- 248.** En lo que se refiere al programa de internalización de migrantes y refugiados venezolanos, el gobierno federal anunció el compromiso de reubicar 1.000 personas al mes, en promedio, y minimizar el número de venezolanos que viven en la calle, además de facilitar su integración socioeconómica en las ciudades receptoras. Entre abril y diciembre de 2018, 3.271 venezolanos fueron reubicados en 29 municipios de 13 estados y del Distrito Federal, donde tuvieron acceso a vacunas y a los documentos necesarios para regularizar la inmigración. Entre esos municipios cabe señalar los de São Paulo (523), Manaus (500), Canoas (308), Esteio (224), Balneário Camboriú (220), Brasilia (183), Cuiabá (169), Rio de Janeiro (158), Curitiba (131) e Igarassu (120)<sup>385</sup>.
- 249.** Sin embargo, preocupa a la CIDH la situación de los migrantes que todavía se encuentran en situación de calle y que esperan que los reciban en los centros de atención. Estas personas están expuestas a un contexto de extrema vulnerabilidad, y se recomienda que el Estado amplíe la cobertura de la “Operación Acogida” a fin de garantizar la inserción de esas personas en situación de calle y la defensa de sus derechos.
- 250.** Se informó a la CIDH que, el 5 de agosto de 2018, se cerró la frontera en Roraima por orden judicial<sup>386</sup> y se la reabrió recién el 7 de agosto, después que el Tribunal Regional Federal de la Primera Región revocó la decisión de cierre<sup>387</sup>. La Comisión repudia ese tipo de medida, puesto que viola el derecho de las personas de salir libremente del territorio venezolano y de solicitar y recibir asilo, protección complementaria u otra forma de protección en Brasil<sup>388</sup>.

381 Presidência da República. *Comitê Federal apresenta balanço de ações de acolhimento de venezuelanos*, 4 de diciembre de 2018.

382 Nações Unidas. *Agências da ONU lembram um ano da operação de acolhimento de venezuelanos*, 29 de marzo de 2019.

383 Presidência da República. *Comitê Federal apresenta balanço de ações de acolhimento de venezuelanos*, 4 de diciembre de 2018.

384 Presidência da República. *Comitê Federal apresenta balanço de ações de acolhimento de venezuelanos*, 4 de diciembre de 2018.

385 Presidência da República. *Comitê Federal apresenta balanço de ações de acolhimento de venezuelanos*, 4 de diciembre de 2018.

386 G1. *Juiz manda suspender entrada de venezuelanos no Brasil pela fronteira de RR*, 6 de agosto de 2018.

387 France 24. *Brasil reabre la frontera con Venezuela tras nueva orden judicial*, 8 de agosto de 2018.

388 CIDH. *Resolución 2/18. Migración forzada de personas venezolanas*.

**251.** Además del gran número de venezolanos, en los últimos años Brasil también recibió migrantes de otras nacionalidades. Entre 2011 y 2015, por ejemplo, entraron en el país 65.000 haitianos<sup>389</sup>. Según se informa, los sirios representaron 36% de los migrantes que obtuvieron condición de refugiado en Brasil<sup>390</sup>. La Comisión observa que las personas de esas nacionalidades también tienen dificultades para obtener documentos básicos y servicios de educación, salud y empleo, como ocurre con los migrantes haitianos, cuyas dificultades con la obtención de visas humanitarias dan lugar a la acción ilegal de intermediarios y los exponen a la trata de personas<sup>391</sup>.

## 2. Xenofobia y desafíos sociales y formales

**252.** La CIDH observa con preocupación las noticias de actos de discriminación y xenofobia contra migrantes en Brasil. El 18 de agosto de 2018, en Pacaraima, estallaron actos de violencia contra venezolanos cometidos por ciudadanos locales, quienes destruyeron el campamento donde vivían los venezolanos y quemaron sus pertenencias<sup>392</sup>. A estos actos se suman los numerosos incidentes de violencia y agresión contra venezolanos que tuvieron lugar en Roraima durante 2019, incluidos por lo menos dos asesinatos<sup>393</sup>. Según se informa, cerca de 1.200 migrantes se vieron obligados a abandonar la ciudad debido al temor causado por esa situación<sup>394</sup>. Posteriormente, los medios de comunicación locales informaron sobre el surgimiento de “patrullas armadas” que trataban de intimidar a los venezolanos, incluidos los indígenas waraos<sup>395</sup>. Meses después se informó que un venezolano había sido atacado y matado a golpes<sup>396</sup>. La CIDH recibió declaraciones de migrantes venezolanos que se negaron a permanecer en Pacaraima y prefirieron caminar hasta Manaus por temor de ser atacados.

**253.** Varias organizaciones de la sociedad civil alertaron a la CIDH sobre prácticas de discriminación y dificultades de integración debido al documento expedido a las personas que solicitan la condición de refugiado. Como es simplemente un papel, muchos funcionarios y otras personas se niegan a reconocerlo como documento oficial, de modo que resulta difícil conseguir vivienda y trabajo o abrir una cuenta bancaria. En ese sentido, la Comisión insta al Estado brasileño a que emita documentos de identi-

389 Geledes. *Haitianos relatam rotina de humilhações e preconceito no Brasil*, 21 de mayo de 2018.

390 ACNUR. *Dados sobre Refúgio no Brasil*, 2019.

391 The Intercept Brasil. *Nova onda de haitianos está vindo do Chile para o Brasil com a ajuda de coiotes*, 16 de agosto de 2018.

392 BBC. *Ataque a venezolanos em Brasil: distúrbios em Pacaraima contra campamento de imigrantes*, 20 de agosto de 2018.

393 The Intercept Brasil. *Virou rotina agredir e assassinar venezuelanos em Roraima*, 28 de noviembre de 2019.

394 DW. *Após conflito, 1.200 venezuelanos deixam Roraima*, 19 de agosto de 2018.

395 DW. *Inmigrantes venezolanos em Brasil: “Somos tratados como animais”*, 24 de agosto de 2018.

396 BBC. *Crisis em Venezuela: centenas de migrantes venezolanos em Brasil huyen de volta a su país después de que uno de ellos fuera linchado*, 10 de septiembre de 2018.

dad fáciles de reconocer o a que informe a los funcionarios y a la población en general a fin de que se reconozcan los derechos de las personas que solicitan asilo<sup>397</sup>.

**254.** Al respecto, la Comisión toma nota de la información proporcionada por el Estado que reporta que la legislación brasileña repudia y prevé la prevención de la xenofobia, el racismo y cualquier forma de discriminación<sup>398</sup>.

**256.** Por último, se informó a la CIDH acerca de denuncias de explotación y discriminación en el trabajo hechas por migrantes y refugiados, que relataron que trabajaban más horas y recibían salarios más bajos que los ciudadanos brasileños, además de ser sometidos a condiciones de trabajo degradantes y jornadas agotadoras<sup>399</sup>. De acuerdo con una investigación realizada por la Organización Internacional para las Migraciones, 38,9% de los migrantes venezolanos en Brasil consideraban que eran víctimas de explotación laboral<sup>400</sup>.

**257.** La Comisión también recibió información sobre trabajadores migrantes que fueron rescatados de situaciones de trabajo forzado, algunos de ellos en un contexto de trata de personas, como el caso de cuatro personas originarias de China que vivían en condiciones análogas a la esclavitud en pastelerías de Rio de Janeiro<sup>401</sup>. Al respecto, la Comisión recalca las operaciones encabezadas por el Estado para combatir el trabajo forzado, como las que resultaron en el rescate de 10 migrantes venezolanos<sup>402</sup>, así como la necesidad de redoblar esfuerzos relativos a adoptar medidas que garanticen una respuesta a las víctimas en lo que se refiere a la prevención, la investigación y la eventual sanción de esos hechos, sin discriminación y con un enfoque de género, y de campañas masivas de comunicación organizadas por el Estado para concientizar a la población sobre la lucha contra la xenofobia.

**258.** Además, agradece la información recibida del Estado sobre el Observatorio de las Migraciones Internacionales (ObMigra), que tiene como objetivo ampliar el conocimiento sobre los flujos migratorios y señalar estrategias para la construcción de nuevas políticas públicas orientadas a los fenómenos migratorios<sup>403</sup>.

397 Información sobre migrantes y refugiados proporcionada por la sociedad civil a la CIDH, 9 de noviembre de 2018.

398 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 51.

399 DW. *Venezolanos explotados en el norte de Brasil*, 30 de agosto de 2018.

400 OIM. *Monitoreo de flujo migratorio venezolano. Con énfasis en niñez y adolescencia*, octubre de 2018.

401 Agência Brasil. *Quatro Chineses são Resgatados de trabalho Escravo em Pastelarias do Rio*, 22 de marzo de 2016.

402 Presidência da República. *Comitê Federal apresenta balanço de ações de acolhimento de venezuelanos*, 4 de diciembre de 2018.

403 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. p. 53.



## C. PERSONAS LGBTI

- 259.** Brasil enfrenta un gran desafío en lo que respecta a la defensa y la promoción de los derechos de la población LGBTI. Según se informa, al mismo tiempo que hubo importantes avances, el país presenta uno de los mayores índices de violencia contra las personas cuya orientación sexual, identidad o expresión de género y características sexuales divergen de la norma aceptada por la sociedad. La CIDH entiende que, a fin de proteger a la población LGBTI de la discriminación y violencia endémicas que se observan en el país, es necesario crear y fortalecer mecanismos para atender a estas personas y adoptar políticas y proyectos encaminados a promover sus derechos, incluido un cambio cultural por medio de una educación incluyente con una perspectiva diversificada de género.
- 260.** La CIDH ha puesto de relieve varios avances en la protección de los derechos humanos de las personas LGBTI en Brasil. El reconocimiento de que esta población corre un riesgo especial permitió al Estado brasileño construir una institucionalidad participativa, integrada por el Consejo Nacional de Combate de la Discriminación y Promoción de los Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Travestis y Transexuales (CNCD/LGBT)<sup>404</sup> y sus entidades correspondientes en los estados y municipios. La CIDH observa que la existencia de consejos con representantes de distintos segmentos de la población LGBT ha sido esencial para plantear al Estado las prioridades y los desafíos actuales.
- 261.** Brasil se destaca por el hecho de que, en el Poder Ejecutivo, hay una Dirección de Promoción de los Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Travestis y Transexuales, que se encarga de coordinar y armonizar las políticas públicas para la población LGBT. Esa institucionalidad, creada en 2009 con la forma de una coordinación general<sup>405</sup>, ha desempeñado un papel fundamental en la adopción de políticas públicas sensibles a la cuestión LGBTI. La Comisión destaca el Programa de Combate de la Violencia y la Discriminación contra las Personas LGBT<sup>406</sup>, el Sistema Nacional de Promoción de Derechos y Combate de la Violencia contra Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Travestis y Transexuales (Sistema Nacional LGBT)<sup>407</sup> y el programa “Rio sin Homofobia”. La CIDH exhorta a Brasil a continuar avanzando en la institucionalidad de la agenda de derechos humanos por medio de la garantía de su permanencia y la asignación de un presupuesto adecuado y de personal capacitado para llevar adelante un trabajo eficaz de garantía de esos derechos.

404 Creado en 2001 por medio de la Medida Provisional 2216-37 del 31 de agosto de 2001 y modificado mediante el Decreto 7388 del 9 de diciembre de 2010.

405 Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto No 6.980* del 13 de octubre de 2009.

406 Presidência. *Brasil sem homofobia: Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra LGBT e de Promoção da Cidadania Homossexual*, 2004.

407 Lex Magister. *Portaria No 766* del 3 de julio de 2013.

- 262.** La CIDH observa que Brasil sigue presentando uno de los índices de violencia contra personas LGBTI más altos de la región. Las personas LGBTI todavía son víctimas de altos niveles de violencia, con matices de crueldad, y las personas trans son particularmente afectadas. Además, la Comisión observa con preocupación una tendencia de regresión en la protección y la promoción de los derechos de las personas LGBTI en el país, el debilitamiento del cuadro institucional de mecanismos de garantía de los derechos humanos, especialmente de las personas LGBTI, y el aumento de los discursos que incitan al odio y que tienden a aumentar las tasas de ataques contra personas de diferentes orientaciones sexuales e identidades de género.
- 263.** En los últimos años, la Comisión Interamericana recibió abundante información sobre la violencia contra personas LGBTI en Brasil. Esa información, que permanece invisible en los datos oficiales<sup>408</sup>, coloca a Brasil entre los países con las tasas más elevadas de asesinato y agresión por razones de orientación sexual e identidad de género<sup>409</sup>. Según datos de la sociedad civil, 1.644 personas murieron en ataques motivados por el odio entre 2014 y 2019<sup>410</sup>.
- 264.** En cuanto al perfil de las víctimas, de acuerdo con la información recibida por la CIDH sobre 2018, los hombres gay son las personas más afectadas por la violencia (191), seguidos de las personas trans (164), que en su mayoría son afrodescendientes, lo cual expone la interseccionalidad de la discriminación. Además, esas estadísticas muestran que las personas trans son más propensas a una muerte violenta y, en cifras absolutas, tienen 17 veces más probabilidades de ser asesinadas que los hombres gay<sup>411</sup>. Asimismo, la Comisión destaca la alta tasa de suicidio entre las personas LGBT. Según la sociedad civil, hubo 100 casos en 2018, que representan 24% del total de las muertes de personas LGBTI en el Estado<sup>412</sup>.
- 265.** También preocupa a la CIDH la violencia sufrida por las mujeres lesbianas, en particular las que son víctimas de violencia sexual. Según los datos de 2017, hubo 2.379 casos de violación de mujeres lesbianas en el país, es decir, seis víctimas por día. En 61% de los casos, la misma víctima habría sido violada más de una vez<sup>413</sup>.
- 266.** Aunque en Brasil no hay leyes que penalicen específicamente los actos de homofobia y transfobia, la Comisión tomó nota con satisfacción de la decisión del Supremo Tribunal Federal de 2019 que equiparó al delito de racismo (previsto en la Ley 7.716/1989) toda forma de violencia basada en prejuicios y discriminación motiva-

408 Universa. *Falta de Dados Camufla Aumento da Violência contra População LGBTI*, 5 de junio de 2019.

409 Rádio Senado. *Brasil é o país onde mais se assassina homossexuais no mundo*, 17 de mayo de 2018.

410 Grupo Gay da Bahia. *População LGBT Morta no Brasil 2018*, pág. 1, 22 de septiembre de 2017.

411 Grupo Gay da Bahia. *População LGBT Morta no Brasil 2018*, pág. 2, 22 de septiembre de 2017.

412 Grupo Gay da Bahia. *População LGBT Morta no Brasil 2018*, pág. 10, 22 de septiembre de 2017.

413 Género e Número. *No Brasil, 6 mulheres lésbicas são estupradas por dia*, 22 de agosto de 2019.

dos por la orientación sexual y la identidad de género de las víctimas<sup>414</sup>. A pesar de esa decisión, todavía es necesario establecer un marco legislativo en el país que garantice de manera inequívoca la protección de la población LGBTI contra manifestaciones de odio y discriminación.

**267.** La Comisión insta al Estado a que tome todas las medidas necesarias a fin de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra personas LGBTI, independientemente de que se produzca en el contexto de la familia, la comunidad o la esfera pública, que abarca los establecimientos de enseñanza y de salud. En cuanto a la investigación de delitos contra personas LGBTI o aquellas que sean percibidas como tales, la Comisión exhorta a los Estados a investigar la posibilidad de que los actos violentos hayan sido cometidos debido a la orientación sexual o a la identidad o expresión de género de la víctima.

**268.** La CIDH ve con especial preocupación los actos de violencia cometidos contra personas trans y de género diverso. Según datos de la sociedad civil, 164 de esas personas fueron asesinadas violentamente en 2018<sup>415</sup> y 124 en 2019, en su mayoría en la región Nordeste<sup>416</sup>. Según la encuesta de 2019, 80% de esos delitos muestran una gran crueldad, como el caso de Quelly da Silva, mujer trans a quien, después de ser asesinada en la ciudad de Campinas, en el estado de São Paulo, le arrancaron el corazón y lo reemplazaron con una imagen religiosa<sup>417</sup>. La Comisión observa que, la mayoría de las veces, esas víctimas son afrodescendientes y sufren esa violencia en la calle debido a la situación de extrema vulnerabilidad a la que están expuestas<sup>418</sup>.

**269.** La Comisión también ve con preocupación que la prevalencia de la infección por el VIH en las personas trans se sitúa entre 18% y 31% en el país, mientras que la prevalencia en la población en general es de 0,4%<sup>419</sup>. La CIDH recuerda al Estado que no son las personas LGBTI quienes facilitan la propagación del HIV; por el contrario, la discriminación y la vulnerabilidad que enfrentan las vuelven más vulnerables a la infección<sup>420</sup>. Por consiguiente, la CIDH exhorta a Brasil a crear y aplicar políticas integrales para garantizar el derecho de las personas LGBTI, en particular de las personas trans, a tener acceso a servicios de salud sin ser objeto de discriminación o violencia.

414 BBC. *Supremo Tribunal Federal aprova a criminalização da homofobia*, 13 de junio de 2019.

415 Grupo Gay da Bahia. *População LGBT Morta no Brasil, relatório GGB 2018*, 13 de junio de 2019.

416 Brasil de Fato. *Em 2019, 124 pessoas trans foram assassinadas no Brasil*, 29 de enero de 2020; ANTRA e IB-TE, *Dossiê: assassinatos e violência contra travestis e transexuais brasileiras em 2019*, 2020.

417 CIDH. Comunicado de Prensa No. 065/2019, *CIDH expresa preocupación por recientes ataques violentos contra personas LGBTI en la Región*, 14 de marzo de 2019.

418 CIDH. *Informe Pobreza y Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147, 7 de septiembre de 2017, párr. 443.

419 Nações Unidas. *No Dia Laranja, ONU Brasil aborda violência de gênero contra mulheres trans e travestis*, 25 de febrero de 2019.

420 CIDH. *Avances y Desafíos hacia el Reconocimiento de los Derechos de las Personas LGBTI en las Américas*, OAS/Ser.L/V/II.170, Doc. 184, 7 de diciembre de 2018, p. 10, párr. 10.

- 270.** La Comisión tomó conocimiento de la decisión del Supremo Tribunal Federal de abril de 2018 que reconoció el cambio de la identidad de género de acuerdo con el género percibido por la persona por medio de un proceso acelerado, sin necesidad de autorización judicial o dictámenes médicos. No obstante, de acuerdo con la información proporcionada a la CIDH durante la visita, el Recurso 73 del Consejo Nacional de Justicia, que regula el proceso de cambio, exige un gran número de documentos, y el proceso todavía lleva mucho tiempo. A eso se suman diversas exigencias impuestas por el registro civil y, a veces, por el mismo sistema judicial<sup>421</sup>. Se espera que Brasil pueda definir, por medio de actos de los tres poderes, políticas públicas que consoliden ese progreso en términos de ciudadanía y dignidad para la población trans.
- 271.** Por último, la CIDH observa con beneplácito que, según se informó, en las elecciones de 2018 hubo un número sin precedentes de candidaturas de personas trans. Las organizaciones de la sociedad civil encontraron por lo menos 53 postulaciones de personas que se identificaban como trans o de género diverso<sup>422</sup>. Esa cifra es más de diez veces mayor que la registrada en 2014, cuando se contabilizaron solo cinco candidaturas con esas características<sup>423</sup>. La Comisión toma nota de que ese aumento se produce después de la decisión del Tribunal Superior Electoral de ampliar la interpretación de la palabra “sexo” contenida en la Ley Electoral de 1997, que debe entenderse como género. De esa forma, la cuota de 30% para mujeres candidatas beneficia también a las mujeres trans<sup>424</sup>.

---

421 Información recibida por la CIDH en el marco de la visita *in loco* realizada en 2018.

422 Nexo Jornal. *O recorde de candidaturas de trans. E seus desafios*, 27 de septiembre de 2018

423 Nexo Jornal. *O recorde de candidaturas de trans. E seus desafios*, 27 de septiembre de 2018

424 Nexo Jornal. *O recorde de candidaturas de trans. E seus desafios*, 27 de septiembre de 2018





**SEGURIDAD  
CIUDADANA**

## CAPÍTULO 4 SEGURIDAD CIUDADANA

- 272.** Tras la preparación del último informe sobre Brasil en 1997, la Comisión observó un empeoramiento de los indicadores de seguridad y los datos sobre la violencia. En ese sentido, señala que ese cuadro ha afectado a distintos derechos humanos, como los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad personal<sup>425</sup>. La Comisión observa que, si bien esa experiencia afecta a toda la sociedad, incide especialmente en los grupos expuestos a situaciones de vulnerabilidad, como los jóvenes afrodescendientes, las personas indígenas, las personas trans, los comunicadores sociales y las personas defensoras de los derechos humanos. La CIDH también califica de grave la situación de violencia contra las mujeres, que incluye ataques y amenazas a la vida, a la integridad física y a la libertad sexual.
- 273.** En cuanto a la respuesta del Estado, la Comisión toma nota del esfuerzo para armonizar políticas públicas y los intentos de adoptar políticas de seguridad basadas en los paradigmas de seguridad ciudadana y la seguridad humana, con el apoyo de programas públicos que invierten en educación, asistencia social y salud de la población. Con todo, la CIDH ve con suma preocupación la persistencia y el incremento de medidas inspiradas en la doctrina de la seguridad nacional, que se caracteriza por el uso cada vez más frecuente de técnicas, adiestramiento y equipos militares en la seguridad pública. Según la Comisión, ese tipo de paradigma basado en la idea de “guerra”, además de que no soluciona el problema a largo plazo, tiene un impacto directo y nefasto en el número creciente de muertes como consecuencia de operaciones de las fuerzas de seguridad y, más recientemente, en el fomento de la violencia privada, con tendencias a la flexibilización del control de armas y propuestas de modificación de las leyes relativas a la figura penal de “excluyente de ilicitud”.
- 274.** En distintas oportunidades, la Comisión se ha pronunciado contra la militarización de las fuerzas de seguridad y contra su privatización. La CIDH recuerda al Estado que la índole de la institución militar es sustancialmente diferente en lo que se refiere a su propósito, así como a su formación y preparación, y que las fuerzas armadas no están capacitadas para responder a problemas vinculados a la seguridad ciudadana<sup>426</sup>. Reitera que la privatización de las funciones de seguridad tiene consecuencias tales como la falta de control de los actos que implican el uso de la fuerza y una desconexión con el concepto de derechos humanos, cuya defensa, protección y garantía son responsabilidad del Estado. La seguridad se convierte en un mero producto que puede adquirirse en el mercado, reservado por lo general a los sectores de la socie-

425 CIDH. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 18.

426 CIDH. Comunicado de Prensa 271, CIDH culmina su 170 Período de Sesiones, 18 de diciembre de 2018.

dad que cuentan con recursos económicos para hacerlo<sup>427</sup>. La CIDH exhorta al Estado brasileño a reconsiderar ciertas medidas y propuestas en vías de adopción, teniendo en cuenta las normas y los parámetros interamericanos de derechos humanos.

## A. VIOLENCIA SELECTIVA

**275.** Los datos oficiales más recientes indican que hubo 57.358 homicidios en el país en 2018<sup>428</sup>. Proporcionalmente, eso representa una tasa de 31,6 homicidios por 100.000 habitantes, es decir, una disminución de 10,8% en comparación con 2017<sup>429</sup>, cuando, por primera vez en la historia, el país superó la tasa de 30,8 por 100.000 habitantes<sup>430</sup>. Pese a esa reducción, los jóvenes de 15 a 29 años representaron más de 77,9% de las víctimas de homicidios en 2018<sup>431</sup>. Según datos de 2017, Brasil figura en el quinto lugar entre los países con las tasas más altas de homicidios de niños en el mundo<sup>432</sup>.

**276.** La Comisión pone de relieve la conexión entre esas muertes y los grupos de la población expuestos a discriminación estructural y a situaciones de especial vulnerabilidad. Esos homicidios reflejan y potencian la reproducción de la desigualdad en el país, ya sea en su dimensión socioeconómica, con la victimización desproporcionada de afrodescendientes y personas expuestas a la pobreza y a la extrema pobreza, o en su dimensión democrática, con la victimización creciente de defensores y comunicadores sociales.

### 1. Muertes violentas y desigualdad socioeconómica

**277.** La CIDH constata con extrema preocupación que las muertes violentas en Brasil no inciden de forma aleatoria en distintos sectores de la población, sino que tienden a victimizar de manera desproporcionada a segmentos sociales que sufren discriminación estructural y, por consiguiente, están expuestos a la violencia estructural interseccional, principalmente con características étnico-raciales y socioeconómicas. En ese sentido, 75,4% de las víctimas de homicidios en 2018 fueron identificadas como

427 CIDH. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de diciembre de 2009.

428 Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Violência em Números 2019, 26 de junio de 2019.

429 Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Violência em Números 2019, 26 de junio de 2019.

430 Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Edição 2018 do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2018.

431 Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Violência em Números 2019, 12 de julio de 2020.

432 Save the Children. En deuda con la niñez: Informe sobre la niñez en el mundo 2017, 31 de mayo de 2017.



afrodescendientes<sup>433</sup>, tendencia que se repite cuando se comparan las cifras correspondientes a 2017 (75,5%)<sup>434</sup> y 2016 (76,2%)<sup>435</sup>.

- 278.** Eso representó una tasa de homicidios en ese segmento de la población de 43,1 por 100.000 habitantes, mientras que en el resto de la población la tasa fue de 17 por 100.000<sup>436</sup>. Los análisis inferenciales, es decir, los cálculos de la probabilidad de que una persona sea víctima de homicidio sobre la base de sus características sociodemográficas, también encuentran un factor determinante en las características étnico-raciales<sup>437</sup>.
- 279.** En Brasil, los homicidios presentan una dinámica territorial desigual y perversa. Las cifras agregadas ocultan un gran contraste entre zonas extremadamente peligrosas y zonas extremadamente seguras (incluso en comparación con países desarrollados), entre regiones geográficas, estados, municipios o incluso vecindarios y dentro de ellos<sup>438</sup>. Por lo tanto, la CIDH pone de relieve la intersección entre la violencia letal y otros factores de vulnerabilidad (en particular factores sociales y económicos) de la población brasileña, que se manifiestan en la precariedad de los servicios públicos, la infraestructura y las oportunidades educacionales y laborales.
- 280.** La Comisión observa que los factores de riesgo de homicidio relacionados con la raza y la clase no son independientes, sino que se suman en la medida en que inciden en personas situadas en la intersección de esas características, de manera que una persona joven, que estadísticamente ya es más propensa a ser víctima de homicidio, corre un riesgo aún mayor si es afrodescendiente de sexo masculino o si vive en zonas periféricas de grandes ciudades. La CIDH entiende que esa dinámica es muy adversa para la solidificación de una cultura de paz y respeto de los derechos humanos en el país, ya que segmentos enteros de la población viven con una sensación constante de peligro e incertidumbre. Eso genera desconfianza respecto de las propias instituciones del Estado.
- 281.** La CIDH toma nota de los datos de partes policiales de 2018 recopilados por el Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública, Penitenciaria y sobre Drogas (SINESP) y presentados por el Estado en la audiencia pública “Sistema penal y denuncias de violaciones de los derechos de las personas afrodescendientes en Brasil”, que indican una reversión de la tendencia histórica de aumento de la violencia

433 Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Violência em Números 2019*, 12 de julio de 2020.

434 *Atlas da Violência 2019*. Brasília: Ipea y FBSP, pp. 49 y siguientes.

435 Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Edição 2017 do Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, 2017.

436 *Atlas da Violência 2019*. Brasília: Ipea y FBSP, pp. 49 y siguientes.

437 Daniel Cerqueira y Danilo Santa Cruz Coelho. *Democracia Racial e Homicídios de Jovens Negros na Cidade Partida. Texto para Discussão n. 2267*. Brasília: Ipea, 2017.

438 Ribeiro, Eduardo; Cano, Ignacio. *Vitimização letal e desigualdade no Brasil: evidências em nível municipal. Civitas - Revista de Ciências Sociais*, [S.l.], v. 16, n. 2, p. 285-305, set. 2016. ISSN 1984-7289. Consultado el 12 de junio de 2020; págs. 288 y 289.

letal en el país<sup>439</sup>. La CIDH señala los cuestionamientos de estudiosos del tema de la seguridad pública con respecto a la fiabilidad de los datos utilizados por el SINESP, en vista de las dificultades que tienen los estados de la federación para recopilar información de manera uniforme<sup>440</sup>.

**282.** La Comisión observa que estas nuevas cifras muestran que la disminución de los homicidios no se da de manera uniforme en el país. Por el contrario, mientras que en algunas unidades subnacionales (estados y municipios) hubo una disminución considerable, en otras hubo un aumento notable. Aunque es posible que el número agregado de muertes violentas esté bajando, ocurre lo contrario con el número de muertes resultantes de la acción policial, que, la mayoría de las veces, son de afrodescendientes jóvenes de sexo masculino y en situación de pobreza o de extrema pobreza<sup>441</sup>. En el estado de Rio de Janeiro, en particular, se vienen registrando números sin precedentes de sucesos de ese tipo, lo cual, según se informó, ha llevado a especialistas a hablar de un proceso de “estatización” de las muertes<sup>442</sup>.

**283.** Por lo tanto, la CIDH reitera la recomendación de que el Estado garantice el derecho de sus ciudadanos a la seguridad, especialmente de los grupos que a lo largo de la historia han estado expuestos a la discriminación estructural, de acuerdo con los parámetros adoptados en el ámbito del sistema interamericano. De esa forma, se insta a Brasil a que elabore y ejecute planes y programas de prevención social, comunitaria y situacional, encaminados a enfrentar los factores que favorecen la reproducción de comportamientos violentos en la sociedad, y a que capacite a las fuerzas policiales en el uso adecuado de la fuerza letal en el marco de las normas internacionales, en particular los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

## B. LA FALTA DE SEGURIDAD Y LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

**284.** En su visita al país, la Comisión Interamericana recibió con preocupación diversos relatos e información sobre el surgimiento, la actividad y la expansión de organizaciones delictivas en Brasil, como el Primer Comando de la Capital, el Comando Rojo, la Familia del Norte, el Tercer Comando Puro, el Amigo de los Amigos, milicias y otras asociacio-

439 CIDH. *172 Período de Sesiones. Audiencia Pública: Sistema penal y denuncias de violaciones de derechos de las personas afrodescendientes en Brasil*, 9 de mayo de 2019.

440 Folha de S.Paulo. *Governo Bolsonaro monitora crimes com banco de dados incompleto*, 2019.

441 O Globo. *Vítimas de letalidade policial são mais jovens', diz pesquisador; em 80 horas, cinco morreram no Rio*, 2019.

442 Rede de Observatórios de Segurança. *Operações policiais no Rio: helicópteros e mortes*, 2019.

nes con diversas denominaciones locales. La CIDH observa que esos grupos organizados, comúnmente llamados “facciones delictivas”<sup>443</sup>, aprovechan actividades ilícitas, en particular el tráfico de drogas, pero cuyos negocios se extienden de manera invariable e incluyen robos de carga, secuestros y lavado de activos, entre otros. Esos negocios, a su vez, dependen del control de territorios (en general, comunidades expuestas a una especial situación de vulnerabilidad) y mercados consumidores de los productos fabricados o negociados de manera ilícita. Ese proceso de garantía y control de los territorios suscita conflictos con las fuerzas de seguridad pública y con otras organizaciones delictivas.

**285.** Se informó a la CIDH que la diversificación y la ampliación de esas organizaciones delictivas han afectado distintos aspectos de la seguridad pública, como la gestión de los centros de detención, la corrupción de agentes públicos, el control de zonas y comunidades socialmente vulnerables y las muertes violentas<sup>444</sup>. De acuerdo con la información obtenida por la Comisión, hay una correlación entre las diferencias en los indicadores de homicidios por estado y los conflictos dentro de esas organizaciones delictivas o entre algunas de ellas<sup>445</sup>. La CIDH observa que, en el sistema penitenciario en particular, los conflictos entre organizaciones delictivas han estado vinculados de manera directa a masacres y rebeliones que han dejado saldos de centenas de muertes.

**286.** Por otro lado, la Comisión destaca la información sobre la existencia de grupos paramilitares llamados “milicias”. Estas organizaciones delictivas, integradas por agentes de policía o exagentes, surgieron supuestamente para combatir el tráfico de drogas, pero acabaron por encabezar una serie de actividades ilícitas, entre ellas asesinatos y otros tipos de violencia<sup>446</sup>. Igual que ocurre con el narcotráfico, el dominio de territorios por las milicias aprovecha la ausencia o la insuficiencia de la oferta de servicios (por ejemplo, de transporte y de gas para cocinar) por el Estado e incluso por el mercado en comunidades carentes. Sin embargo, el suministro de esos servicios por las milicias se da en un contexto despótico, con precios extorsivos y pagos obligatorios, exigidos con violencia o graves amenazas<sup>447</sup>. Una investigación realizada en las comunidades de Rio de Janeiro reveló que los moradores temen más la presencia de “milicias” que de organizaciones de narcotraficantes<sup>448</sup>.

443 Diversas obras culturales contribuyeron a la popularización de esas facciones, entre ellas libros, películas y series tales como *Elite da Tropa*, *Cidade de Deus* y *Tropa de Elite*.

444 Bruno Paes Manso y Camila Caldeira Nunes Dias. *A guerra – A ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*, 2. Ed, São Paulo: Todavia, 2018.

445 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada y FBSP. *Atlas da Violência 2019*, 2019, pp. 11.

446 Ignácio Cano y Thais Duarte. *No Sapatinho: a evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008-2011)*, Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2012 (con datos de la Comisión Parlamentaria de Investigación sobre las milicias de la Asamblea del Estado de Rio de Janeiro).

447 Ignácio Cano y Thais Duarte. *No Sapatinho: a evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008-2011)*, Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2012 (con datos de la Comisión Parlamentaria de Investigación sobre las milicias de la Asamblea del Estado de Rio de Janeiro).

448 G1. *Medo das milícias supera o de traficantes em comunidades do Rio, diz Datafolha*, 18 de febrero de 2019.

- 287.** La información disponible indica que ese control despótico de los territorios por las milicias se traduce en mayor acceso al poder del Estado, lo cual las fortalece aún más. En las zonas dominadas, las “milicias” interfieren en las contiendas electorales con el uso de la fuerza y la violencia para favorecer a candidatos a cargos electivos comprometidos con ellas o por lo menos que no sean hostiles con esas organizaciones y no menoscaben su capacidad para controlar territorios e intermediar en la oferta de servicios<sup>449</sup>. Esa relación promiscua promueve la formación de una amplia red de protección o, como mínimo, favorece los negocios administrados por esas organizaciones delictivas y permite que permanezcan y prosperen en los territorios ocupados.
- 288.** La CIDH pone de relieve las múltiples violaciones de derechos que implica el funcionamiento de esas organizaciones, como la forma en que las facciones reclutan y manejan a sus “afiliados”; la disputa por rutas de tráfico de drogas y armas, incluso transnacionales; las dinámicas opresivas que esas organizaciones instituyen en los territorios donde establecen la sede de sus negocios, y la conducción de sus actividades delictivas<sup>450</sup>.
- 289.** Por otro lado, la CIDH recuerda que la mejor manera de abordar la violencia, la inseguridad y la delincuencia es por medio de políticas públicas integrales y holísticas que tengan en cuenta las diversas causas estructurales, el trabajo sobre factores de riesgo y el refuerzo de los factores de protección.
- 290.** La CIDH reafirma que, para combatir ese tipo de violencia, se necesita la colaboración coordinada de varios sectores e instituciones, entre ellos agentes y fuerzas de seguridad y las instituciones de justicia. Como medida preventiva para evitar que esas organizaciones se fortalezcan y proliferen, es esencial entender la relación entre la delincuencia organizada y las desigualdades, a fin de responder también con el acceso a servicios de salud y educación de buena calidad, servicios sociales, empleo, cultura, deportes y esparcimiento. Esas políticas deben atender las necesidades a corto, mediano y largo plazo en lo que se refiere a la seguridad y a la observancia de los derechos humanos<sup>451</sup>.

## 1. Muerte violenta de personas activistas y defensoras de derechos humanos

- 291.** La Convención Americana sobre Derechos Humanos garantiza la libertad de información (artículo 13) y de asociación (artículo 16) como derechos fundamentales de

449 Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. *Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar a Ação de Milícias no Âmbito do Estado do Rio de Janeiro*, 2008.

450 Karina Biondi. *Sharing This Walk: An Ethnography of Prison Life and the PCC in Brazil*, University of North Carolina Press, 2016; Gabriel Feltran, *Irmãos - Uma história do PCC*, São Paulo: Companhia das Letras, 2018; Estadão, *Domínios do Crime, 10 anos dos Ataques do PCC*; UOL, *25 Anos de PCC*, 2018; Ignácio Cano y Thais Duarte, *No Sapatinho: a evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008-2011)*, Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2012.

451 CIDH. *Violencia, niñez y crimen organizado*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 40/15, 11 de noviembre de 2015.

los habitantes del hemisferio. Aunque estos derechos tienen un alcance universal, son especialmente preciosos en contextos de desigualdad y de transición del autoritarismo a la democracia, en la medida en que su ejercicio ofrece un medio para que grupos desfavorecidos o minoritarios puedan reivindicar cambios<sup>452</sup>.

- 292.** La Comisión toma nota de que la Constitución Federal de Brasil de 1988 garantiza la libertad de prensa en sus artículos 5.IX y 220, así como la libertad de asociación (artículo 5.XVII)<sup>453</sup>. No obstante, las estadísticas de violencia e inseguridad (incluso por muerte violenta) demuestran que Brasil sigue mostrándose hostil a la actividad de periodistas, comunicadores sociales, activistas y personas defensoras de derechos humanos. La CIDH ve ese cuadro con preocupación, en vista de sus implicaciones para el mantenimiento de desigualdades estructurales e históricas.
- 293.** Con respecto a los periodistas y los comunicadores sociales, la Comisión tomó nota en 2015 del asesinato de 11 periodistas por motivos aparentemente relacionados con su actividad profesional en Brasil, además de decenas de otras agresiones<sup>454</sup>. En un informe del Consejo Nacional del Ministerio Público y la Estrategia Nacional de Justicia y Seguridad Pública publicado en 2019, se señala que, en los últimos cinco años, hubo 23 homicidios de periodistas, muchos de ellos en 2018, y fueron asesinados cuatro comunicadores profesionales<sup>455</sup>.
- 294.** Durante la visita al país, la CIDH recibió información sobre graves agresiones sufridas por comunicadores sociales, tanto por medios virtuales como por medios físicos, durante la cobertura de la última campaña electoral de 2018. Esas noticias indican que, de enero a octubre de ese año, en el contexto de la cobertura de las elecciones o de manifestaciones en la calle, hubo por lo menos 137 casos de ese tipo, con 75 agresiones virtuales y 62 físicas<sup>456</sup>, que habrían recaído especialmente sobre mujeres comunicadoras.
- 295.** También durante la visita se recibió información del Gobierno de Brasil de que los comunicadores sociales amenazados debido a su trabajo estarían incluidos como grupo específicamente protegido en el Programa de Protección de los Defensores de Derechos Humanos. La CIDH recibió con beneplácito la noticia de que, el 3 de septiembre de 2018, esa ampliación del alcance del Programa fue oficializada por medio del Decreto 300 del entonces Ministerio de Derechos Humanos, y la política pasó a denominarse “Programa de Protección de los Defensores de Derechos Humanos, Comu-

452 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Evaluación preliminar sobre la libertad de expresión en Guatemala, párr. 36, 2000.

453 Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 11 de junio de 2020.

454 CIDH. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2015*, págs. 76 a 78.

455 Conselho Nacional do Ministério Público. *Violência contra comunicadores no Brasil: um retrato da apuração nos últimos 20 anos*, 2019. Para 2015, la ENASP y el CNMP registraban ocho casos, número menor que el documentado por la Relatoría de la CIDH.

456 Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji). 8 de octubre de 2018. *Abraji registra mais de 130 casos de violência contra jornalistas em contexto político-eleitoral*.

nicadores Sociales y Ambientalistas”. Además, el gobierno informó sobre el aumento del presupuesto dedicado a ese programa para los ejercicios 2019 y 2020. La CIDH saluda al Estado brasileño por la adopción de estas medidas.

- 296.** En relación con los activistas y las personas defensoras de derechos humanos, la Comisión ya expresó repetidamente su preocupación por la penalización de sus actividades por medio de instituciones y narrativas del propio Estado con el fin de inhibir o cohibir su actuación<sup>457</sup>. En los últimos años se observó con gran consternación que activistas y defensores de derechos humanos han sido con frecuencia víctimas de delitos de homicidio u otras formas de violencia y advertencias perpetradas por particulares y por agentes estatales que actuaban al margen de sus atribuciones<sup>458</sup>. La CIDH advirtió sobre la posibilidad y el riesgo de penalización de los movimientos sociales por medio de la ampliación de las figuras penales presentes en las leyes antiterroristas<sup>459</sup>. La Comisión reafirma que estas leyes no pueden usarse para penalizar el derecho de manifestación y asociación, lo cual constituye una grave amenaza a la propia democracia<sup>460</sup>.
- 297.** A su vez, en junio de 2018, la CIDH condenó los asesinatos de defensores y defensoras de derechos humanos, especialmente en casos de defensa del medio ambiente, de los derechos de trabajadores rurales y del derecho a la tierra en medios rurales. Durante la visita, la CIDH recibió información acerca del aumento de esos casos. Según el informe publicado en 2017 por la Comisión Pastoral de la Tierra<sup>461</sup>, ese año hubo 71 homicidios de activistas o defensores y defensoras de derechos en el campo, cifra que representó un aumento significativo en comparación con las 61 muertes de esa misma índole acaecidas en 2016 y los 50 casos de 2015. En vista de ello, la sociedad civil señaló que, en 2017, Brasil se convirtió en el país con el mayor número de asesinatos de defensoras y defensores del medio ambiente en el mundo<sup>462</sup>. La CIDH reitera su repudio del asesinato con matices de ejecución de la concejal Marielle Franco<sup>463</sup>, que sigue en investigación en el ámbito del estado<sup>464</sup>, así como la advertencia dirigida a Jean Wyllys<sup>465</sup>, ambos figuras públicas con mandatos legislativos que actuaban

457 CIDH. *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, 2015.

458 Es el caso de milicias o escuadrones de la muerte, a veces formados por integrantes de fuerzas de seguridad, que se abordarán más adelante en este capítulo y en otras partes de este informe.

459 Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei No 13.260* del 16 de marzo de 2016.

460 CIDH. Comunicado de Prensa No. 238/18, *CIDH culmina visita a Brasil*, 2018.

461 Comissão Pastoral da Terra. *Conflitos no Campo Brasil 2017*.

462 Global Witness. *At what cost? Irresponsible business and the murder of land and environmental defenders in 2017*.

463 CIDH. *CIDH repudia asesinato de concejal y defensora de derechos humanos en Brasil*.

464 La Comisión toma nota de la decisión de denegar el traslado de competencia en la investigación y el enjuiciamiento del caso. Al respecto, véase STJ, *Caso Marielle: investigação sobre mandantes do crime fica no Rio de Janeiro*, 27 de mayo de 2020.

465 CIDH. *Resolución 85/2018. Medida Cautelar No. 1262-18. Jean Wyllys de Matos Santos y familia respecto de Brasil*.

en defensa de los derechos humanos. En ese sentido, la Comisión reitera con vehemencia que los ataques a representantes electos deben ser considerados como ataques a la propia democracia y, por consiguiente, deben ser investigados con la máxima minuciosidad, incluso con el fin de esclarecer los motivos del delito, además de juzgar y sancionar a los responsables materiales e intelectuales.

**298.** La CIDH observa que la exposición de defensores y defensoras de derechos humanos a la violencia en Brasil ha suscitado la atención de la comunidad internacional. Según un estudio realizado por la fundación *Front Line*, Brasil habría ocupado en 2018 el quinto lugar entre los países con el mayor número de homicidios de defensores y defensoras de derechos humanos en el mundo<sup>466</sup>. Por último, la CIDH expresa preocupación por la *seguridad* de estas personas y destaca el deber positivo del Estado y de la sociedad brasileña de garantizar su vida, libertad e integridad física, a las cuales tienen derecho como ciudadanos del país y sin las cuales no pueden ejercer sus actividades profesionales, políticas y cívicas.

## C. RESPUESTA DEL ESTADO

**299.** La CIDH señala que, desde su último informe sobre Brasil en 1997, se avanzó en la formulación de políticas públicas compatibles con normas y parámetros de los paradigmas de seguridad ciudadana. Aunque el Estado no ha logrado transformar estructuralmente las instituciones de seguridad pública después de la transición democrática, hubo muchos avances incrementales, entre ellos la promulgación de la Ley 13.675/2018, mediante la cual se instituyó el Sistema Único de Seguridad Pública. Pese a estos avances, la CIDH recalca la persistencia y, en muchos casos, la prevalencia, en la política penal, penitenciaria y de seguridad pública del país, de enfoques incompatibles o difíciles de compatibilizar con el deseado paradigma de seguridad ciudadana.

**300.** La Comisión entiende que esos enfoques se estructuran a partir de dos vertientes. La primera es la del autoritarismo, que se refleja en la continuidad de la violencia institucional, la creciente militarización de las operaciones de seguridad, la represión de las protestas sociales y la adopción de políticas públicas en áreas tales como drogas que exacerban procesos punitivos y el encarcelamiento. Esas medidas tienen un impacto desproporcionado en las personas que tradicionalmente han estado expuestas a una extrema vulnerabilidad, además de plantear un riesgo para la vida y la integridad física de los propios agentes estatales encargados de los servicios de seguridad pública. La segunda vertiente es la delegación de servicios a entes privados, como la privatización de establecimientos penitenciarios, la con-

---

466 Front Line Defenders. *Front Line Defenders Global Analysis 2018*, 2019.

tratación de comunidades terapéuticas o el prestigio de la autodefensa, que puede denominarse “despublicitación”.

## 1. Avances, interrupciones y riesgos de retrocesos en la formulación de políticas públicas de seguridad compatibles con normas y parámetros de derechos humanos (seguridad ciudadana)

**301.** La CIDH toma nota de los esfuerzos realizados por Brasil, en especial a partir de los años noventa, para reorganizar el andamiaje político-institucional y cambiar su enfoque de la lucha contra la violencia y la delincuencia a fin de asegurar el respeto de los derechos humanos. En 1997 se creó la Secretaría Nacional de Seguridad Pública, en el ámbito del entonces Ministerio de Justicia, que pasó a ser una unidad de coordinación de propuestas reformistas que hasta ese momento estaban dispersas en la agenda federal<sup>467</sup>. Cabe destacar también el plan nacional de seguridad pública de 2000, titulado “Brasil dice no a la violencia”, el cual, a pesar de algunas limitaciones, contenía propuestas concordantes con un enfoque de seguridad ciudadana, como la “integración operacional de los agentes de policía” y la “integración de programas sociales de prevención”<sup>468</sup>, complementado por el Fondo Nacional de Seguridad Pública, de 2001, que autorizó al gobierno federal a realizar cambios significativos en la seguridad pública<sup>469</sup>.

**302.** Como paradigma de esa reorientación de la política pública de seguridad, la Comisión destaca la creación de gabinetes de gestión integrada (GGIs) en el marco del Segundo Plan Nacional de Seguridad Pública (2003-2006). Por medio de ese sistema fue posible reunir autoridades de estados y municipios para formular estrategias más armonizadas, eficaces e integrales a fin de promover la seguridad, con la integración de enfoques represivos y preventivos, así como investigaciones y esfuerzos pioneros para recopilar datos y elaborar diagnósticos nacionales<sup>470</sup>.

**303.** En 2007, el Estado puso en marcha el Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (PRONASCI), que extendió la experiencia de los gabinetes de gestión integrada a los municipios, donde actúan guardias municipales y se llevan a cabo di-

467 Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto No 2.315* del 4 de septiembre de 1997.

468 Fabio de Sá e Silva. ‘Nem isto, nem aquilo’: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012), en Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 6, p. 412, 2012; *Entre o Plano e o Sistema: o impasse da segurança pública*, en Boletim de Análise Político-Institucional, v. 3, p. 37 a 44, Brasília: Ipea, 2013.

469 Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei No 10.201* del 14 de febrero de 2001.

470 Fabio de Sá e Silva. ‘Nem isto, nem aquilo’: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012), en Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 6, p. 412, 2012; *Entre o Plano e o Sistema: o impasse da segurança pública*, en Boletim de Análise Político-Institucional, v. 3, p. 37 a 44, Brasília: Ipea, 2013.



versas políticas sociales pertinentes para la prevención de la violencia y la delincuencia<sup>471</sup>. Cabe destacar la visión holística de ese programa, que fomentó proyectos de prevención en territorios vulnerables y prácticas de “vigilancia policial de proximidad”, así como políticas de formación y valorización de agentes de seguridad pública por medio de la beca Bolsa Formação y la Red Nacional de Altos Estudios en Seguridad Pública. La CIDH valora la experiencia del PRONASCI de consolidación de un paradigma de seguridad ciudadana en la conciencia y en la práctica de directores y operadores de seguridad en las tres esferas de gobierno.

- 304.** Por otro lado, la Comisión resalta los esfuerzos de Brasil para llenar la laguna histórica de la participación social en la gobernanza de la seguridad pública en el período analizado. En 2009 tuvo lugar la Primera Conferencia Nacional de Seguridad Pública y se instaló el Consejo Nacional de Seguridad Pública, con representantes del gobierno (1/3), de los trabajadores de la seguridad pública (1/3) y de la sociedad civil (1/3), con el fin de examinar y proponer cambios en las políticas de seguridad<sup>472</sup>.
- 305.** La Comisión Interamericana toma nota de las críticas formuladas por la sociedad civil con respecto a los límites de esos esfuerzos sucesivos de reorganización, en la medida en que no habrían superado el legado institucional de la política de seguridad nacional aplicada hasta los años noventa. No obstante, es sabido que los cambios de paradigma estructural llevan tiempo para surtir efecto. Además, siguieron introduciéndose cambios hasta 2018, cuando el Estado promulgó la Medida Provisional 821 (convertida después en la Ley 13.690 del 10 de julio de 2018), mediante la cual se creó el Ministerio de Seguridad Pública en la estructura federal<sup>473</sup>. Poco después, el Congreso Nacional aprobó la Ley 13.675 del 11 de junio de 2018, mediante la cual se estableció la Política Nacional de Seguridad Pública y Defensa Social (PNSPDS) y se instituyó el Sistema Único de Seguridad Pública (SUSP)<sup>474</sup>.
- 306.** La Comisión señala que, en la Ley 13.675/2018, se establecieron principios y fundamentos de la PNSPDS y del SUSP en los cuales se atribuye la misma importancia a la prevención y a la represión (artículo 4, incisos V y VI), la actuación coordinada entre la Unión, los estados y los municipios (artículo 5, inciso IV) y sus respectivas fuerzas de seguridad, la planificación estratégica y sistémica de acciones (artículo 5, inciso II) y la participación social (artículos 4.VII, 5.XIV y 24.III), especialmente por medio

471 Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei No 11.530* del 24 de octubre de 2007.

472 Alberto Liebling Kopittke Winogron, Fernanda Alves dos Anjos y Mariana Siqueira de Carvalho Oliveira. *Reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública: desafios e potencialidades*, en Revista Brasileira de Segurança Pública, año 4, v. 6, p. 146 a 159, 2010; Fabio de Sá e Silva y Fabio Deboni, *Participación social e governança democrática na segurança pública: possibilidades para a atuação do Conselho Nacional de Segurança Pública, Texto para Discussão 1714*. Brasília: IPEA, 2012.

473 Presidência da República. *Lei No 13.690* del 10 de julio de 2018.

474 Presidência da República. *Lei No 13.675* del 10 de julio de 2018.

de consejos (artículos 6.V, 9.II y 19). En ley también se establecieron mecanismos para el seguimiento y la gestión de la información, entre ellos el Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública, Penitenciaria y sobre Drogas, así como para los estudios y la formación profesional en el campo de la seguridad, y se vinculó la asignación de recursos del Fondo Nacional de Seguridad Pública y del Fondo Penitenciario Nacional al cumplimiento por los estados y municipios de las metas y los objetivos definidos en el ámbito del “sistema” instituido.

**307.** La CIDH entiende que las funciones de la PNSPDS y del SUSP son, en general, acordes con los parámetros interamericanos de seguridad ciudadana, en la medida en que conjugan acciones de prevención y represión de una manera planificada y reflexiva, con la integración de diferentes esferas de gobierno y fuerzas de seguridad y sobre la base de un diálogo permanente entre el Estado y la sociedad. La CIDH saluda a Brasil por el progreso realizado en el período en análisis e insta al Estado a que siga invirtiendo en políticas de seguridad ciudadana.

**308.** La Comisión recalca que la producción de datos es un factor fundamental en la formulación, la aplicación y el seguimiento de políticas públicas de seguridad y reitera el avance que representa la Ley 13.675/2018 (SUSP y PNSPDS), en la cual se prevé la adopción de una base nacional de información e indicadores de seguridad pública. Según el análisis de la CIDH, este mecanismo, cuyos datos deben estar desglosados por edad, origen étnico-racial, género u orientación sexual y geolocalización, ayudaría a detectar las situaciones en que se producen muertes como consecuencia de la actuación policial.

**309.** La CIDH recuerda que las políticas públicas deben prever las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, como los agentes de policía y otros agentes encargados de la seguridad ciudadana, a fin de evitar que trabajen en situaciones de estrés y riesgo, ya que hay una fuerte correlación entre la mejora de sus condiciones de trabajo y la mejora de la seguridad de los ciudadanos. Es necesario que el Estado adopte medidas continuas y estructurales encaminadas a la profesionalización de esos agentes de acuerdo con los parámetros de derechos humanos, así como una política pública que tenga en cuenta la seguridad y los derechos de esos profesionales. Las políticas públicas de seguridad ciudadana deben centrarse en la creación o la consolidación de instituciones y políticas públicas que ofrezcan respuestas eficaces y eficientes a las exigencias de una sociedad democrática en lo que se refiere a la seguridad, con estricta observancia de los parámetros internacionales de derechos humanos.

**310.** Por otro lado, la Comisión compara esos avances con otras medidas que fueron adoptadas y siguen adoptándose en el país en detrimento de los parámetros del sistema interamericano de derechos humanos. Al respecto, la CIDH observa con preocupación el deterioro de las estructuras de gobernanza de la seguridad tras la aprobación de la Ley 13.675/2018. En 2019, en el contexto de su última reforma administrativa, el Gobierno de Brasil volvió a unir los Ministerios de Justicia y de Seguridad Pública, lo cual, en opinión de la CIDH, podría dar lugar a retrocesos en la ejecución de la agenda

de seguridad ciudadana. La Comisión recuerda al Estado sus obligaciones internacionales en el ámbito de la defensa y la promoción de los derechos humanos y que todo cambio en la estructura institucional debe preservar la capacidad para llevar a cabo los programas de seguridad pública con un enfoque de seguridad ciudadana.

**311.** La CIDH también expresa preocupación por los retrocesos relativos a la participación social en la gobernanza de la seguridad, en vista de la agenda de reducción de las instituciones participativas en la estructura del Estado, que acabó con el Consejo Nacional de Seguridad Pública<sup>475</sup>. Su desaparición eliminó el espacio con el mayor grado de participación de la sociedad civil, que se había abierto a expensas de otros con una composición más restringida a agentes estatales. Asimismo, la Comisión toma nota de la información proporcionada por el Estado de que ese cambio tenía como finalidad mejorar la participación social, ya que habría abundantes espacios para alcanzar ese fin<sup>476</sup>.

## 2. Violencia practicada por agentes del Estado y racismo institucional

**312.** La CIDH observa con inmensa preocupación que una parte importante y creciente de la violencia letal en Brasil se debe a la acción de agentes estatales. Según datos de las secretarías de los estados, entre 2009 y 2018 fueron muertas 35.414 personas como consecuencia de la acción de agentes de policía (en servicio y fuera de servicio). Entre 2013 y 2018, esa cifra aumentó 178,5%, pasando de 2.212 a 6.620. En el mismo período, el número general de muertes subió 6,5%, pasando de 53.646 a 57.117<sup>477</sup>.

**313.** En el estado de São Paulo, por ejemplo, entre abril de 2007 y mayo de 2017, más de 5.000 personas murieron como consecuencia de operaciones de la policía militar<sup>478</sup>. Aunque la cifra disminuyó en 2018, volvió a subir en el primer trimestre de 2019, en el cual, según los datos, hubo 182 casos de personas muertas como consecuencia de la acción policial en todo el estado. Según se informa, esa cifra representa 24 personas más que en el mismo período del año anterior. La CIDH señala que ese aumento se produce al mismo tiempo que disminuye el total de muertes (-5%) y actos delictivos violentos (-9%), de modo que se observa un aumento de la participación de la letalidad policial en la letalidad violenta (de 18% en el primer trimestre de 2019 a 19% en el mismo período de 2019)<sup>479</sup>.

475 Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei 13.675* del 11 de junio de 2018.

476 CIDH. Comunicado de Prensa 248/19. *CIDH culmina su 173º Período de Sesiones. Anexo: Resúmenes de Audiencias 173 Período de Sesiones*, 4 de octubre de 2019.

477 Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019*, 26 de junio de 2019.

478 Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). *Violência de Estado no Brasil: uma análise dos Crimes de Maio de 2006 na perspectiva da antropologia forense e da justiça de transição - relatório final*, 2019, pág. 15.

479 Instituto Sou da Paz. *Sou da Paz Analisa – Estatísticas Criminais no Estado de São Paulo*, 1º Trimestre, 2019.

- 314.** Por otro lado, según un estudio del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el número de niños y adolescentes muertos en São Paulo entre 2014 y 2018 como consecuencia de la acción policial superó el número de los que murieron en otras circunstancias (homicidios, latrocinio, accidentes de tránsito, suicidio, femicidio y lesión corporal seguida de muerte): 580 muertes resultantes de operativos policiales en comparación con 527 por otras causas. Más preocupante aún es que las muertes que no se debieron a la acción policial bajaron 50% en el período señalado<sup>480</sup>, lo cual, según el análisis de la Comisión, tiende a indicar que la elevada mortandad de niños y adolescentes se debió a operativos policial.
- 315.** De la misma forma, en Rio de Janeiro, las muertes provocadas por la acción policial en los cinco primeros meses de 2019 alcanzaron proporciones verdaderamente históricas. Según datos del Instituto de Seguridad Pública, hubo 731 muertes debidas a la acción policial en el período, 20% más que las registradas en el mismo período de 2018<sup>481</sup>. Esta cifra representa un promedio de 4,87 muertos por día, la mayor serie estadística registrada en 21 años<sup>482</sup>. Además, preocupa a la CIDH que, según la información sobre los primeros cinco meses de cada año, los agentes de policía fueron responsables de 38,7% de las muertes en 2019, lo cual representa un aumento de 22,4% en dos años.
- 316.** Es menester señalar también que la mayoría de las víctimas de esas muertes fueron jóvenes, afrodescendientes y en situación de pobreza. Según la información obtenida por la Comisión, se estima que los afrodescendientes representan entre 60% y 65% de las víctimas en São Paulo<sup>483</sup> y 90% en Rio de Janeiro<sup>484</sup>. Además, en São Paulo, casi 80% de las personas muertas en 2018 tenían menos de 30 años<sup>485</sup>.
- 317.** Aunque el perfil de la situación socioeconómica rara vez está presente en los datos, la CIDH destaca que, en 2018, el Veedor de la Policía Militar de São Paulo comentó a la prensa que 27% de las víctimas habían sido muertas en circunstancias que se describían como de “fundada sospecha” debido a la situación socioeconómica y étnico-racial de las personas<sup>486</sup>. Al respecto, la Comisión recuerda al Estado la necesidad de abolir todas las prácticas fundada en estereotipos étnicos, raciales o socioeconómicos y todo acto de cuño discriminatorio de los agentes de seguridad pública y los profesionales de la justicia.

480 Deutsche Welle. *Em São Paulo, crianças e adolescentes na mira da polícia*, 21 de junio de 2019.

481 Rede de Observatórios de Segurança. *Operações policiais no Rio: mais frequentes, mais letais, mais assustadoras*, 2019.

482 Estadão. *Com 434 mortes, letalidade policial no Rio no 1º trimestre de 2019 é a maior em 21 anos*, 2019.

483 UFSCAR. *Desigualdade Racial e Segurança Pública em São Paulo*, 2 de abril de 2014; UOL, *Em SP, 64% das pessoas mortas pela PM no ano passado eram pretas ou pardas*, 4 de marzo de 2019.

484 UOL. *9 em cada 10 mortos pela polícia no Rio são negros ou pardos*, 26 de julio de 2017.

485 UOL. *Em SP, 64% das pessoas mortas pela PM no ano passado eram pretas ou pardas*, 4 de marzo de 2019;

486 UOL, *Em SP, 64% das pessoas mortas pela PM no ano passado eram pretas ou pardas*, 4 de marzo de 2019.

- 318.** La CIDH señala que ese tipo de violación de derechos por el Estado brasileño ya fue investigado y litigado en el sistema interamericano de derechos humanos. En el Caso *Favela Nova Brasilia vs. Brasil*<sup>487</sup> se encontraron no solo fallas graves y estructurales en los métodos de investigación, enjuiciamiento y sanción en el ámbito penal, sino también esquemas de uso excesivo de la fuerza y racismo institucional de las fuerzas de seguridad con respecto a las personas que viven en favelas. En ese sentido, la Comisión recuerda al Estado la obligación de “adoptar las medidas necesarias para que el Estado de Río de Janeiro establezca metas y políticas de reducción de la letalidad y la violencia policial”<sup>488</sup>.
- 319.** No obstante, según declaraciones de las víctimas recibidas por la CIDH durante la visita, esos esquemas persisten y siguen siendo la base de ejecuciones extrajudiciales sistemáticas y en masa, principalmente de jóvenes afrodescendientes de sexo masculino expuestos a una situación de pobreza y extrema pobreza. Asimismo, la CIDH destaca el caso relatado de una operación de la División Especial de Investigación y Captura de la Policía Civil de Alagoas efectuada en la zona rural de Santana do Ipanema, que habría resultado en 11 muertes<sup>489</sup>.
- 320.** Se informó a la Comisión que las ejecuciones extrajudiciales pasaron a ser un rasgo característico de la reacción a ataques de facciones organizadas o grupos delictivos contra la policía y de las represalias por agentes del Estado por la inestabilidad provocada por esos grupos a raíz de disputas por el control del territorio, como lo que ocurrió en São Paulo en 2006. Según la información de dominio público, en mayo de ese año, una facción delictiva provocó rebeliones en diversos establecimientos penales del estado y ataques a varias comisarías y puestos policiales y de seguridad pública en el estado. Esos hechos desencadenaron la respuesta de agentes estatales y grupos de exterminio, lo cual exacerbó la violencia y dio lugar a ejecuciones sumarias, matanzas, centenas de homicidios y diversos desaparecidos<sup>490</sup>, con un saldo de alrededor de 564 víctimas<sup>491</sup>.
- 321.** Según la información de dominio público, el contraataque de la policía implicó un esquema de ejecuciones, con víctimas alcanzadas por un gran número de disparos letales (en la cabeza y en el tronco), en la mayoría de los casos por la espalda y a corta distancia. Además, según los relatos, la alteración de los lugares de los hechos por los agentes del Estado y la falta de testigos dificultan o impiden una investigación más profunda<sup>492</sup>. Asimismo, la Comisión toma nota de las denuncias de que los agentes

487 Corte IDH. *Caso Favela Nova Brasilia vs. Brasil. Sentencia de 16 febrero de 2017*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párrs. 1, 208, 323

488 Corte IDH. *Caso Favela Nova Brasilia vs. Brasil. Sentencia de 16 febrero de 2017*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 369.

489 UOL. *Polícia vai apurar ação que matou 11 em Alagoas após fotos vazadas e suspeita de execução*, 10 de noviembre de 2018.

490 Secretaria de Direitos Humanos. *Relatório Sobre os Crimes de Maio de 2006*, 2013.

491 Agência Brasil. *Crimes de Maio causaram 564 mortes em 2006; entenda o caso*, 12 de mayo de 2016.

492 UNIFESP. *Violência de Estado no Brasil: uma análise dos Crimes de Maio de 2006 na perspectiva da antropologia forense e da justiça de transição*, 2018, p. 214.

de seguridad habrían fabricado “pruebas” contra las víctimas para justificar las ejecuciones. Según la información proporcionada por la sociedad civil y por la madre de una de las víctimas, “hay dos policías: una que mata y otra que no investiga [...], en un país donde, a pesar de que no hay pena de muerte, esa es sellada por el fusil del policía [...] con el fin de ‘tratar’ la pobreza [...]. No se puede concebir que se críe a un hijo para que el Estado lo mate con balas compradas con los impuestos que [las mismas madres] pagan con su trabajo [...]”. Esa violencia afecta no solo a la persona que fue muerta, sino que también tiene un impacto irreparable en su familia. Según la madre que perdió a su hijo, “eso [la acción violenta de las fuerzas de seguridad del Estado] mata no solo a sus hijos, sino que también las mata a ellas”<sup>493</sup>.

**322.** Otro ejemplo fue una operación realizada por la Policía Militar del Estado de Bahía en Vila Moisés, barrio de Cabula, el 6 de febrero de 2015, que dejó un saldo de 12 jóvenes muertos, en su mayoría afrodescendientes y seis heridos. En la operación se efectuaron 143 disparos, 88 de los cuales alcanzaron a las víctimas. De acuerdo con la policía, el propósito de la operación era capturar asaltantes de cajeros automáticos que se refugiaron en el barrio de Cabula, con los cuales hubo un intenso tiroteo. Por lo tanto, las muertes se habrían producido en “legítima defensa” y en el contexto de “autos de resistencia”. Sin embargo, el Ministerio Público concluyó que se trataba de una ejecución extrajudicial y procedió a acusar y arrestar a los agentes de policía involucrados. La justicia del estado absolvió sumariamente a los acusados, decisión que fue revocada por motivos de índole procesal. La Comisión destaca la información de que, a pesar de que el Ministerio Público Federal solicitó el traslado de competencia a la esfera federal, el Tribunal Superior de Justicia mantuvo el caso en el ámbito de la justicia del estado<sup>494</sup>.

**323.** La CIDH también recibió información acerca de una posible masacre ocurrida el 1 de febrero de 2018 en las favelas de Coroa, Fallet-Fogueteiro y los Prazeres, en el centro de la ciudad de Río de Janeiro. Según la información recibida por la Comisión, tras una operación policial en la que participaron el Batallón de Operaciones Especiales y el Batallón de Choque, 15 jóvenes que vivían en la zona habrían sido asesinados en la operación policial de Río de Janeiro con el mayor número de muertes de los últimos 12 años<sup>495</sup>. Se informó asimismo sobre el asesinato de por lo menos nueve personas el 20 de enero de 2019 en Marambaia, ciudad de Itaboraí, en la región metropolitana del estado de Río de Janeiro. La masacre se habría producido tras el asesinato del agente de la policía militar Rodrigo Marques Paiva<sup>496</sup>.

493 CIDH. Audiencias públicas del 167 período de sesiones: *Denuncias de ejecuciones extrajudiciales por la policía en Brasil*, 1 de marzo de 2018.

494 Ministério Público Federal. *Incidente de Deslocamento de Competência n. 10 (Chacina do Cabula)*.

495 CIDH. Comunicado de Prensa. *CIDH expresa preocupación por casos de letalidad policial em contextos urbanos en Brasil*, 25 de abril de 2019.

496 CIDH. Comunicado de Prensa. *CIDH expresa preocupación por casos de letalidad policial em contextos urbanos en Brasil*, 25 de abril de 2019.

- 324.** Más recientemente, la Comisión condenó la operación realizada por la policía militar del estado de São Paulo en la favela de Paraisópolis el 1 de diciembre de 2019, que habría sembrado el pánico y provocado un tumulto entre las personas que estaban en una fiesta popular callejera (“baile funk”). Al tratar de salir del lugar, algunas personas habrían pisoteado a otras. El saldo fue de nueve muertos, entre ellos dos adolescentes (uno de 14 años y otro de 16) y por lo menos siete heridos<sup>497</sup>.
- 325.** Las consecuencias sociales de los efectos de la violencia institucional son devastadoras para las familias y afectan profundamente la trama social de las comunidades. Las víctimas y los familiares que se reunieron con la CIDH durante la visita relataron el grave impacto que tuvieron en su vida los actos de violencia de la policía. Ese sentimiento, sumado a la impunidad por las violaciones de derechos humanos cometidas por agentes del Estado, genera una “cultura de violencia” y un ambiente de desconfianza en las instituciones del Estado, así como inseguridad.
- 326.** La Comisión observa que, igual que en el caso de las 26 personas ejecutadas en la favela de Nova Brasília, en Rio de Janeiro, en 1995 y 1996, los agentes de policía recurrieron a la figura del auto de resistencia, excluyente de ilicitud que atribuye el peso de la acción a la reacción de las víctimas, a fin de encubrir sus delitos<sup>498</sup>. La CIDH recalca que, en virtud de la resolución conjunta del Consejo Superior de Policía (órgano de la Policía Federal) y del Consejo Nacional de Jefes de la Policía Civil, publicada el 4 de janeiro de 2016<sup>499</sup>, muertes como las de mayo de 2006 en São Paulo y las de Nova Brasília dejaron de considerarse como “autos de resistencia” y pasaron a ser “homicidios resultantes de la oposición a la intervención policial”. La CIDH saluda al Estado por ese cambio, que posibilita una mayor transparencia y control social en lo que respecta a la actuación de las fuerzas de seguridad. No obstante, la CIDH considera que la nueva terminología todavía podría dar lugar a una presunción de culpabilidad de la víctima al suponer que estaría actuando en oposición o resistencia a las operaciones policiales<sup>500</sup>.
- 327.** La Comisión reitera enfáticamente que el Estado tiene la obligación de respetar y garantizar el derecho a la vida y a la integridad de todas las personas; de investigar, enjuiciar y sancionar las violaciones de derechos humanos que se produzcan y de proporcionar reparaciones integrales a las víctimas y sus familiares. La CIDH se referirá a estas obligaciones en un capítulo sobre la impunidad.

---

497 CIDH. Comunicado de Prensa. CIDH condena acción policial que resultó en la muerte de 9 personas en Brasil, 6 de diciembre de 2019.

498 Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston. Adición. Seguimiento de las recomendaciones a los países - Brasil, 28 de mayo de 2010.

499 Departamento de Policía Federal, Conselho Superior de Polícia. Resolução conjunta No 2 del 13 de octubre de 2015.

500 Amnistía Internacional. Nota Pública: Resolução do Conselho Superior de Polícia mantém a lógica dos “autos de resistência”, 5 de enero de 2016.

- 328.** La Comisión agrega que el contexto de violencia generalizada exacerbada por agentes de policía en Brasil pone en riesgo la vida de otros profesionales de la seguridad pública, en la medida en que aumenta la violencia durante los enfrentamientos con sospechosos, y expone a esos profesionales a represalias indiscriminadas<sup>501</sup>. Se informó a la Comisión que, en 2018, murieron 343 agentes de policía en Brasil, en su mayoría cuando estaban fuera de servicio, lo cual representa una disminución de 10,4% respecto del año anterior<sup>502</sup>. Durante su visita a Rio de Janeiro, la Comisión se reunió con familiares de agentes de policía que habían sido víctimas de violencia, quienes dijeron que no habían recibido el apoyo necesario del Estado. En ese contexto, la CIDH recuerda al Estado la obligación de investigar y sancionar todos los delitos, incluso los cometidos contra agentes de policía.
- 329.** La abundante información recibida durante la visita, en audiencias públicas<sup>503</sup> y por otros mecanismos de la Comisión permite corroborar el involucramiento o incluso la acción de agentes estatales en violaciones de los derechos a la vida (artículo 4.1 de la Convención Americana) y a la integridad personal (artículo 5 de la Convención) y en la supresión de las garantías judiciales (artículo 8 de la Convención), consagrados en el sistema interamericano de derechos humanos. Especialmente en cuanto al primero, la Comisión reitera que el derecho a la vida es el más fundamental de los derechos humanos, ya que es la base para el ejercicio de los demás. El artículo 4 de la Convención Americana dice: “Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. [...] Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente”. La Convención establece con claridad absoluta que el derecho a la vida no puede ser suspendido en ninguna circunstancia, ni siquiera en enfrentamientos con la delincuencia organizada.
- 330.** La CIDH recalca que esas violaciones tienden a perjudicar a grupos específicos, como personas afrodescendientes y en situación de pobreza o de pobreza extrema. En vista de las gravísimas violaciones de derechos humanos cometidas según los parámetros interamericanos relativos al uso de la fuerza, así como del uso sistemático, continuo y masivo de ejecuciones extrajudiciales individuales y colectivas con participación de las fuerzas de seguridad, la Comisión recalca la posible responsabilidad internacional del Estado por delitos de lesa humanidad<sup>504</sup>.

501 Human Rights Watch. *Brasil: Violência Policial Continua Sem Freios*, 18 de enero de 2018

502 Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019*, 2019.

503 Al respecto, véanse Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Audiencias públicas realizadas en el 175 período de sesiones: Violencia policial contra la población afrodescendiente en Rio de Janeiro y São Paulo, Brasil; 173 período de sesiones: Combate a la tortura en Brasil, 27 de septiembre de 2019; 168 período de sesiones: Denuncias de violaciones de derechos humanos en el ámbito de la intervención federal en Rio de Janeiro, 8 de mayo de 2018; 167 período de sesiones: Denuncias de ejecuciones extrajudiciales por la policía en Brasil, 1 de marzo de 2018; 165 período de sesiones: Seguridad ciudadana y situación de los derechos humanos en las favelas de Rio de Janeiro, 23 de octubre de 2017; 154 período de sesiones: Denuncias de asesinatos de jóvenes afrodescendientes en Brasil, 20 de marzo de 2015.

504 Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes. [Nicaragua: Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018](#), págs. 226 y 226.



331. Por último, la CIDH reitera que el uso de la fuerza debe basarse en los principios de derecho, absoluta necesidad y proporcionalidad. En otras palabras, el uso de la fuerza es un último recurso que debe ser limitado de forma tanto cualitativa como cuantitativa. Debe utilizarse solo para evitar un episodio más grave que el que haya provocado la intervención del Estado, y no como forma de control social letal. La CIDH recuerda al Estado la obligación de identificar, juzgar y sancionar a los responsables de esos hechos y otros similares de manera expedita y exhaustiva.

### 3. Militarización de la seguridad pública

332. En Brasil, una parte importante de la seguridad pública está militarizada, incluso la fuerza responsable de la vigilancia policial y del mantenimiento del orden público, es decir, la que actúa de manera más cercana de la población. Tras la redemocratización del país, la responsabilidad por la seguridad pasó enteramente a la esfera civil, a pesar de que se mantuvo en la Constitución una organización de carácter militar (la policía militar), la cual, según se informa, es la responsable de gran parte de la violencia y las muertes causadas por agentes del Estado en Brasil<sup>505</sup>. Además, la CIDH ve con extrema preocupación la tendencia a la militarización de las políticas de seguridad en Brasil.

333. La Comisión Interamericana toma nota de que la Constitución de la República Federativa del Brasil, en su artículo 142, prevé que el ejercicio de facultades policiales por las fuerzas armadas es excepcional y temporario. Puede autorizarse solo en situaciones graves de perturbación del orden por acto de competencia privativa de la Presidencia de la República y debe suspenderse en cuanto se restablezca la normalidad. No obstante, la CIDH comprueba que, con frecuencia, el gobierno federal promulga decretos de garantía de la ley y el orden. Entre 1992 y 2019 se promulgaron en promedio 4,82 decretos de ese tipo al año, de los cuales 16,9% tenían como fin contener la violencia urbana y 27,9% respondían a grandes eventos, principalmente con protestas y manifestaciones populares<sup>506</sup>.

334. La Comisión toma nota con suma preocupación de que, el 16 de febrero de 2018, el Gobierno de Brasil promulgó el Decreto 9.288<sup>507</sup>, mediante el cual ordenó la intervención federal en Rio de Janeiro y transfirió el mando de las fuerzas de seguridad pública del estado a un general del Ejército. Durante la visita, la Comisión recibió in-

505 NY Times. *'Licença para matar': por trás do ano recorde de homicídios cometidos pela polícia no Rio*, 18 de mayo de 2020; véanse también G1, *Conselho da ONU recomenda fim da Polícia Militar no Brasil*, 30 de mayo de 2012; Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal - Brasil*, 9 de julio de 2012; Istoé, *Brasil diz não à ideia da ONU de pôr fim à PM*, 19 de septiembre de 2012.

506 Ministério da Defesa. *Histórico de Operações de GLO 1992-2019*.

507 Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto No 9.288* del 16 de febrero de 2018

formación acerca del Plan Estratégico del Gabinete de Intervención Federal-Rio de Janeiro, que abarca diferentes líneas de acción de emergencia y estructurales encaminadas a reforzar la capacidad de la policía y del sistema penitenciario. Por su parte, el Estado afirmó que el plan de intervención abarca medidas relacionadas con los derechos humanos, como la contratación de profesionales de salud y la donación de medicamentos, y agregó que hubo una mejora considerable en los indicadores de delitos contra la vida y contra la propiedad.

**335.** Por otro lado, el Observatorio de la Intervención, coordinado por el Centro de Estudios de Seguridad y Ciudadanía (CESeC) de la Universidad Cândido Mendes, concluyó que la ejecución del Plan Estratégico resultó en un cuadro preocupante: los índices de violencia permanecen elevados, con tiroteos, masacres (matanzas) y muertes violentas o causadas por acciones de las autoridades del Estado. De febrero a diciembre de 2018 se produjeron 6.041 muertes, de las cuales 1.375 fueron causadas por operaciones policiales, y hubo más de 100.000 robos<sup>508</sup>. Los homicidios presentaron una disminución de 8,2%, pero las muertes ocasionadas por la acción policial aumentaron 33,6%<sup>509</sup>. A pesar de los cambios en la gestión de la policía, su integración e inteligencia, no se avanzó en la lucha contra la delincuencia organizada. En un estudio coordinado por el Veedor de la Defensoría Pública del Estado de Rio, basado en más de 300 relatos de habitantes de las comunidades, se señalaron 30 tipos de violaciones sistemáticas cometidas por las autoridades estatales en el marco de la Intervención Federal, como robos, hurtos, daños al patrimonio, violencia sexual, extorsión, amenazas y agresiones físicas, ejecuciones y disparos aleatorios<sup>510</sup>.

**336.** En 2018, la CIDH y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos manifestaron profunda preocupación por la promulgación del Decreto 9.288/2018 y sus posibles consecuencias. Al respecto, advirtieron sobre el impacto desproporcionado que una intervención de carácter militar en la seguridad pública puede tener en los derechos humanos, en especial de los afrodescendientes, los adolescentes y los habitantes de las zonas más pobres<sup>511</sup>. Asimismo, recordaron al Estado que debería limitar en la mayor medida de lo posible el uso de las fuerzas armadas para controlar disturbios internos, ya que el adiestramiento que reciben tiene como fin derrotar militarmente a un enemigo, y no promover la protección y el control de civiles.

**337.** Paralelamente a las sucesivas operaciones realizadas en el marco de decretos de garantía de la ley y el orden y al experimento de intervención militar federal en Rio de

508 CESEC. *Intervenção Federal: um modelo para não copiar*, pág. 5.

509 CESEC. *Intervenção Federal: um modelo para não copiar*, pág. 5.

510 Defensoria pública do Estado do Rio de Janeiro. *Comunidades do Rio sofrem 30 tipos de violações durante Intervenção*, 27 de septiembre de 2018.

511 CIDH. Comunicado de Prensa No. 47/2018, *Brasil: preocupa a ACNUDH y CIDH intervención federal en Rio de Janeiro*, 13 de marzo de 2018

Janeiro, se aprobó la Ley 13.491, mediante la cual se modificó el Código Penal Militar para prever que los homicidios dolosos de civiles cometidos por agentes de las fuerzas armadas sean juzgados por tribunales militares<sup>512</sup>. Durante los debates parlamentarios sobre el tema, la Comisión comunicó su posición a las autoridades del país y les recordó lo dispuesto por la Corte Interamericana en la sentencia del Caso Gomes Lund ("*Guerrilha do Araguaia*") en el sentido de que el establecimiento de jurisdicción militar para denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas por militares, especialmente cuando sean contra civiles, impide la realización de una investigación independiente e imparcial por autoridades que no estén vinculadas a la jerarquía de mando de las fuerzas de seguridad<sup>513</sup>. La CIDH tomó conocimiento de la acción directa de inconstitucionalidad contra disposiciones de la referida Ley, sobre la cual la Procuraduría General de la República se manifestó de manera favorable<sup>514</sup>, que contó con el apoyo de diversas organizaciones de la sociedad civil<sup>515</sup>.

**338.** De acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia constante de los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, se reitera que la jurisdicción militar, además de plantear serios problemas para que la administración de la justicia sea imparcial e independiente, no es el foro competente para investigar, juzgar y sancionar a autores de violaciones de derechos humanos. De hecho, en su informe sobre el caso Vladimir Herzog c. Brasil, la CIDH recalcó que la jurisdicción militar debe aplicarse solo cuando haya un ataque contra bienes jurídicos y penales, como consecuencia de las funciones particulares de defensa y seguridad del Estado, y nunca para investigar violaciones de derechos humanos<sup>516</sup>.

**339.** En ese mismo sentido, la Comisión ha sostenido de manera constante que "[e]l sistema de justicia penal militar tiene ciertas características particulares que impiden el acceso a un recurso judicial efectivo e imparcial en esta jurisdicción. Una de ellas es que el fuero militar no puede ser considerado como un verdadero sistema judicial, ya que no forma parte del Poder Judicial, sino que depende del Poder Ejecutivo. Otro aspecto consiste en que los jueces del sistema judicial militar, en general, son miembros del Ejército en servicio activo, lo que los coloca en posición de juzgar a sus compañeros de armas, tornando ilusorio el requisito de imparcialidad, ya que los miembros del Ejército con frecuencia se sienten obligados a proteger a quienes combaten junto a ellos en un contexto difícil y peligroso"<sup>517</sup>.

512 Presidência da República. *Lei No 13.491* del 13 de octubre de 2017.

513 Corte IDH. *Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil*, Sentencia de 24 de Noviembre de 2010, párr. 257.

514 Ministério público Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 5901*, 2018.

515 Instituto Brasileiro de Ciências Criminais. *IBCCRIM pede para atuar como amicus curiae em ADI sobre a lei que transfere para a Justiça Militar o julgamento de oficiais das Forças Armadas acusados da prática de crimes dolosos contra a vida*, 13 de marzo de 2018.

516 CIDH. *Informe No. 71/15, Caso 12.879. Informe de Fondo. Vladimir Herzog y otros. Brasil*, 28 de octubre 2015, párr. 174.

517 CIDH. *Informe No. 71/15, Caso 12.879. Informe de Fondo. Vladimir Herzog y otros. Brasil*, 28 de octubre 2015, párr. 176.

**340.** Un ejemplo de las graves preocupaciones señaladas en este apartado es el suceso del 7 de abril de 2019, cuando el vehículo en que se encontraba el músico afrodescendiente Evaldo Rosa dos Santos, acompañado por amigos y familiares, fue alcanzado por 83 disparos efectuados por un destacamento del Ejército en Guadalupe, en la parte norte de Rio de Janeiro. Además de Evaldo, murió en la acción el clasificador de materiales reciclables Luciano Macedo, que fue alcanzado cuando trataba de ayudar a los ocupantes del vehículo<sup>518</sup>.

**341.** En esa ocasión, el Ejército emitió una nota en la que alegaba que los militares encontraron un “asalto en curso” y habrían reaccionado a los disparos efectuados por delincuentes que estaban en el vehículo. Los peritajes, las declaraciones testimoniales e incluso videos grabados por vecinos del lugar<sup>519</sup> mostraron que se trataba de una familia que se dirigía a una fiesta de nacimiento. Más tarde, el Ejército afirmó que su primera nota se había basado en “información inicial transmitida por la patrulla” y que hubo una “confusión” con otro vehículo que había estado involucrado en un acto delictivo. Inicialmente, diez militares que estuvieron presentes en la acción fueron arrestados<sup>520</sup>. Sin embargo, el 23 de mayo de 2019, el Tribunal Superior Militar los puso en libertad. Además del uso desproporcionado de la fuerza que ocasionó la muerte de Evaldo y Luciano, del sesgo racial y el sesgo de clase que posiblemente guiaron la operación y de los aparentes intentos del Ejército de fabricar una justificación de la línea de acción adoptada<sup>521</sup>, el caso vuelve a poner de manifiesto las dudas planteadas por la Comisión acerca de la capacidad de la justicia militar para valorar de manera neutral la conducta de las personas.

**342.** Cabe reiterar las críticas de la militarización de la seguridad pública y del nuevo régimen de responsabilización de agentes militares por la muerte de civiles, en particular en casos caracterizados por racismo institucional, en vista de los riesgos para los derechos humanos y sus efectos negativos en la promoción de la seguridad ciudadana. La CIDH recuerda las recomendaciones formuladas al Estado en relación con el Caso 12.440 (Wallace de Almeida), en el sentido de “[a]doptar e instrumentar medidas adecuadas dirigidas a los funcionarios de justicia y de la policía, a fin de evitar acciones que impliquen discriminación racial en los operativos policiales, en las investigaciones, en el proceso o en la condena penal”<sup>522</sup>.

518 O Globo. *Os 257 tiros contra o carro de Evaldo dos Santos Rosa*, 23 de mayo de 2019.

519 Canal de The Intercept Brasil en Youtube. *80 tiros: Exército fuzilou o carro de uma família em Guadalupe*, 8 de abril de 2019.

520 The Guardian. *Brazil: 10 soldiers arrested after firing more than 80 bullets into family's car*, 8 de abril de 2019.

521 UOL. *80 tiros: STM decide soltar militares presos por mortes de músico e catador*, 23 de mayo de 2019. En el juicio, la Ministra Maria Elizabeth Rocha afirmó: “Al valerse de la mentira, que comprometió al Comando Militar del Este y la propia credibilidad del Ejército, influyeron para que se colocaran en el expediente tres fotos de vehículos policiales alcanzados por disparos. Esos vehículos tienen marcas de disparos, pero se trata de vehículos completamente diferentes de los usados en la acción. Eso significa que los militares, valiéndose de información espuria, declararon falsamente que habían sido alcanzados por disparos en el curso de la operación”.

522 CIDH. *Informe No. 26/09, Caso 12.440. Admisibilidad y Fondo (Publicación)*. Wallace de Almeida, Brasil, 2009, recomendación 4.

- 343.** Se informó a la CIDH sobre el proyecto de ley 9432/17, que ya fue aprobado por la Comisión de Constitución y Justicia del Congreso Nacional, cuya finalidad es reformar el Código Penal Militar y proponer un nuevo concepto de “legítima defensa”, que sería más amplio. Según se informa, la nueva propuesta adopta el concepto de legítima defensa del apartado IV del proyecto de ley contra el delito, a fin de que 1) los jueces puedan reducir la pena a la mitad o suspender su aplicación si el exceso en la legítima defensa “resultare de miedo excusable, sorpresa o emoción violenta” (nueva redacción propuesta para el artículo 23 del Código Penal); 2) entre las hipótesis de legítima defensa se incluya la acción de agentes de policía “en conflictos armados o en situaciones de riesgo de conflicto armado” y en presencia de rehenes (nueva redacción propuesta para el artículo 25 del Código Penal), y 3) la autoridad policial esté autorizada a no arrestar a acusados de delitos que parezcan haber sido cometidos en “legítima defensa” o que la autoridad judicial pueda concederles libertad provisional (nueva redacción propuesta para los artículos 309 y 310 del Código Penal)<sup>523</sup>. Además, el 23 diciembre de 2019 se aprobó el Decreto 10.189, mediante el cual se indulta a agentes de policía que, en el desempeño de su función o como consecuencia de ella, hayan cometido un delito con exceso culposo<sup>524</sup>.
- 344.** Diversas organizaciones de la sociedad civil y de las profesiones jurídicas advirtieron a la CIDH sobre el riesgo de que esos cambios establezcan una especie de “licencia para matar” a favor de la policía y de particulares. Frente a esas aseveraciones, la CIDH realizó una audiencia pública en la cual recibió declaraciones del Estado, que trató de justificar tales medidas con la explosión de la violencia letal y la necesidad de desincentivar tales delitos, mencionando incluso teorías económicas de la delincuencia.
- 345.** A su vez, la Comisión señala que el proceso de militarización y los altos estándares de violencia establecidos por esta lógica también generan riesgos para los funcionarios públicos responsables de la seguridad de los ciudadanos, así como para sus familias. Según información obtenida, entre 2009 y 2016, fueron contabilizadas la muerte de 2.996 agentes de las fuerzas de seguridad durante el servicio o durante las horas de descanso<sup>525</sup>. Como parte de la visita, la CIDH se reunió con familiares de agentes de las fuerzas de seguridad quienes expresaron su preocupación por la impunidad de estos crímenes. La Comisión recuerda al Estado la necesidad de adoptar medidas para profesionalizar a los agentes estatales responsables de la seguridad de los ciudadanos, así como una política pública que tenga en cuenta la seguridad y los derechos de los agentes estatales encargados de su aplicación.

523 Câmara dos Deputados. *CCJ aprova mudanças no Código Penal Militar com novo conceito de legítima defesa*, 28 de noviembre de 2019.

524 Presidência da República. *Decreto No 10.189*, 23 de diciembre de 2019.

525 Ipea – Zilli, Luís. *Letalidade e Vitimização Policial: características gerais do fenômeno em três estados brasileiros*. N° 17. 71-80

- 346.** La CIDH reitera que, según el paradigma de seguridad ciudadana, el mantenimiento de la seguridad debe ser visto no solo como un producto de la sanción de delitos, incluso mediante la autotutela, sino también —y principalmente— como consecuencia de la creación de condiciones más propicias para la convivencia pacífica entre los ciudadanos por medio de intervenciones que conjuguen medidas represivas y preventivas, sumadas a políticas públicas que coordinen diferentes niveles y órganos del Estado y al diálogo con la sociedad<sup>526</sup>. La CIDH considera que ese paradigma podría ser incompatible con el cuadro de violencia institucional, la militarización de las medidas de seguridad, el restablecimiento de una jurisdicción especial para los militares por homicidios de civiles y la facilitación del acceso de particulares a armas de fuego, como se observó durante la visita (véase más adelante el apartado sobre este tema).
- 347.** La CIDH reitera que los Estados tienen la obligación de garantizar la seguridad y salvaguardar el orden público y, por consiguiente, están facultados para usar la fuerza con ese fin. Sin embargo, ese poder está limitado por la observancia de los derechos humanos, cuyo goce implica no solo la obligación del Estado de no infringirlos, sino también la obligación de exigir la protección y la preservación de los derechos humanos. Por lo tanto, las acciones que realice el Estado en cumplimiento de su obligación de mantener la seguridad deben garantizar que se minimice todo riesgo para los derechos básicos y que se cumplan estrictamente los principios y los parámetros internacionales. La CIDH ruega al Estado brasileño que reflexione sobre la compatibilidad de sus políticas públicas de seguridad con esos principios y parámetros.

#### **4. Control de armas**

- 348.** La CIDH observa la profusión de pruebas de que la dinámica de la violencia en Brasil está íntimamente relacionada con la disponibilidad y la accesibilidad de armas de fuego. Según datos del Ministerio de Salud, a partir de 1990, la mayoría de los homicidios en el país se han cometido con armas de fuego. En 2017, los homicidios cometidos con ese medio representaron más de 70% del total. Entre los hombres, la proporción es de 76,9%; entre las mujeres, de 53,8%<sup>527</sup>. La CIDH recalca el impacto diferencial de las armas de fuego en los indicadores de violencia contra las mujeres por razones de género, es decir, los femicidios. En ese sentido, los análisis muestran que, especialmente a partir de 2015, la tasa de muerte de mujeres en su residencia con arma de fuego está aumentando<sup>528</sup>.

---

526 CIDH. *Informe Sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, 2009, págs. 7 y 8.

527 Ipea y FBSP. *Atlas da Violência 2019*, 2019, pág. 42.

528 Ipea y FBSP. *Atlas da Violência 2019*, 2019, pág. 42.

- 349.** La CIDH recuerda que, en 2003, Brasil logró aprobar una ley avanzada en materia de control de armas (Ley 10.826), que limitaba su acceso a agentes del Estado con poderes de policía, así como a las personas que demostraran una efectiva necesidad de acuerdo con requisitos rígidos<sup>529</sup>. La Comisión destaca que, en varios estudios, se encontraron indicios de que esa ley logró frenar considerablemente el aumento de las muertes violentas intencionales en el país. Se estima que, sin esa ley, la tasa de homicidios habría aumentado 12% en comparación con la observada después de su aprobación<sup>530</sup>. En ese sentido, se insta al Estado a que siga aplicando políticas compatibles con la reducción de las armas de fuego en la sociedad y una política estricta de control de armas, basada en la mejora de los sistemas de registro o en el refuerzo de la protección de las fronteras y del combate del tráfico internacional de armas.
- 350.** Causa preocupación la promulgación de sucesivos decretos por el Estado para facilitar la tenencia de armas por ciudadanos de diversas categorías, así como el proyecto de ley 3723/19, cuya finalidad es flexibilizar las reglas relativas a la portación de armas<sup>531</sup>. La Comisión Interamericana recuerda que esos cambios están acompañados de una ampliación del alcance jurídico de la legítima defensa, lo cual podría representar, en su opinión, la autotutela y la despublicitación de las políticas de seguridad.
- 351.** La Comisión señala que, durante la audiencia pública “Sistema penal y denuncias de violaciones de los derechos de las personas afrodescendientes en Brasil”, el Estado presentó información según la cual los decretos promulgados no excederían las disposiciones de la Ley 10.826/03 ni habría una correlación entre el acceso a armas y la violencia, ya que en los países escandinavos, donde hay bajos índices de violencia, muchos ciudadanos tienen armas de fuego<sup>532</sup>.
- 352.** La Comisión recuerda los posibles efectos perversos de esa facilitación, en particular la llamada “Masacre de Suzano”, que se produjo en marzo de 2019 cuando dos jóvenes invadieron la escuela pública Raul Brasil, en el municipio de Suzano, y dispararon contra alumnos, profesores y funcionarios, dejando un saldo de 10 muertos y 11 heridos<sup>533</sup>. En la investigación de esos delitos se comprobó que la mayoría de las heridas fueron causadas por armas de fuego (en particular, un revólver Taurus calibre

529 Presidência da República. *Decreto No 10.826*, 22 de diciembre de 2003.

530 Daniel Cerqueira y João M. P. de Mello. *Evaluating a National Anti-Firearm Law and Estimating the Causal Effect of Guns on Crime*. En *Texto para Discussão n. 607*, Rio de Janeiro: Departamento de Economía de la PUC/RJ, 2013.

531 Câmara dos Deputados. *Plenário pode votar projeto que amplia porte de armas*, 25 de septiembre de 2019.

532 CIDH. *172 PES - Sistema Penal e Denúncias de Violações dos Direitos das Pessoas Afrodescendentes no Brasil*, 9 de mayo de 2019.

533 BBC. *Um ano após ataque em escola em Suzano, túmulo de assassino recebe visitas de admiradores*, 13 de marzo de 2020.

38), tres de las cuales fueron compradas de un camionero, un guardia de seguridad y un miembro de un club de tiro<sup>534</sup>.

**353.** Esas medidas son objeto de fuertes cuestionamientos en el país, incluso con respecto a su legalidad, como se observó en sondeos de opinión<sup>535</sup>, declaraciones de organizaciones de la sociedad civil<sup>536</sup>, reacciones del parlamento<sup>537</sup> y acciones judiciales propuestas por el Ministerio Público Federal<sup>538</sup>. A eso se suman estudios en los que se estima que, por cada 1% adicional de armas de fuego puestas en circulación en el país, hay un aumento de 2% en la tasa de homicidios<sup>539</sup>. La CIDH se suma a esos interlocutores y advierte sobre los riesgos de la facilitación del acceso de los ciudadanos a armas, en vista del papel específico y bien documentado que esos instrumentos desempeñan en la dinámica de la violencia en Brasil, y exhorta al Estado brasileño a reconsiderar esas y otras medidas y propuestas en vías de adopción, teniendo en cuenta su incompatibilidad con las normas y los parámetros regionales de derechos humanos.

534 Folha de S.Paulo. *Investigação de massacre de Suzano aponta fragilidade de controle de arma e munição*, 8 de julio de 2019.

535 VEJA. Datafolha, *64% dos brasileiros são contra a posse de armas*, 11 de abril de 2019; G1, *Ibope, 73% são contra a flexibilização do porte de armas e 26% são a favor*, 3 de junio de 2019.

536 G1. *Novo decreto de porte de armas é criticado por entidades*, 2019.

537 Senado Federal. *Projeto de Decreto Legislativo N° 233*, de 2019, que deja sin efecto el Decreto 9.785 del 7 de mayo de 2019, mediante el cual se reglamenta la Ley 10.826 del 22 de diciembre de 2003 para disponer sobre la compra, la inscripción, el registro, la tenencia, la portación y la venta de armas de fuego y municiones en el Sistema Nacional de Armas y el Sistema Nacional de Gestión Militar de Armas. Aprobado el 18 de junio de 2019.

538 O Globo. *MPF pede à Justiça para suspender trechos dos decretos das armas de Bolsonaro*, 10 de julio de 2019.

539 Daniel Cerqueira. *Causa e consequências do crime no Brasil*. Tesis de doctorado, Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.







**IMPUNIDAD**

## CAPÍTULO 5 IMPUNIDAD

### A. IMPUNIDAD Y DENEGACIÓN DE JUSTICIA

- 354.** Durante su visita, la CIDH recibió abundante información sobre la impunidad de los responsables de violaciones de derechos humanos en Brasil. Si bien, por un lado, la Comisión tomó nota de los altos índices de encarcelamiento, así como del elevado número de asesinatos en general en la población, por otro lado, también fue posible observar los altos índices de muertes causadas por acciones de agentes del Estado. No obstante, con respecto a los asesinatos cometidos por los policías y las fuerzas de seguridad, la CIDH pudo observar altos índices de impunidad en comparación con otras personas que cometieron delitos en el país. En esos casos, y con la falta de acceso a la justicia, de los familiares y de las víctimas de violaciones de derechos humanos. En especial, a la CIDH le preocupa que esa impunidad es mantenida por prácticas y estructuras institucionales corruptas que impiden la efectivización de la justicia en estos casos y fragilizan el estado de derecho y la democracia<sup>540</sup>.
- 355.** El Sistema Interamericano de Derechos Humanos consolidó la doctrina y jurisprudencia con respecto al papel del Estado en relación con el respeto y la garantía de los derechos humanos reconocidos en los instrumentos regionales, y sobre su responsabilidad para enfrentar la impunidad. En parte, esa construcción tuvo lugar debido al carácter subsidiario que posee el sistema con relación al sistema de justicia interno, lo cual implica que la mayoría de los casos que son recibidos por la Comisión y por la Corte denuncian exactamente la falta de investigación, enjuiciamiento y sanción de los responsables por violaciones de derechos humanos, lo cual conlleva su responsabilidad internacional<sup>541</sup>. Asimismo, la Comisión resaltó que la impunidad causa en las personas un efecto amedrentador lo cual las lleva a no denunciar los crímenes sufridos y a continuar experimentando ciclos de violencia que mantienen las organizaciones criminales<sup>542</sup>.
- 356.** En los casos juzgados en el Sistema Interamericano contra Brasil hubo responsabilización por violaciones a los derechos y garantías y la protección judicial previstos en los artículos 8º y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Asimismo, se destacan las decisiones recientes de la Corte Interamericana sobre los casos

540 CIDH, *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 236, 6 de diciembre de 2019. Párr. 127.

541 Corte IDH, *Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil*, Sentencia del 5 de febrero de 2018. Párr. 242.

542 CIDH, *Situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, 31 de diciembre de 2015. Párr. 412.

de Vladimir Herzog<sup>543</sup> y Gomes Lund y otros<sup>544</sup> por la total impunidad con relación a los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la dictadura militar brasileña y la negativa a cumplir sus resoluciones, aislando al Brasil con relación a los demás países de la región que revisaron sus leyes de amnistía y enjuiciaron a los responsables por esas violaciones de derechos humanos.

**357.** Al respecto, la Comisión reitera la doctrina y jurisprudencia de los órganos del Sistema Interamericano, de que “la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares”<sup>545</sup>. De modo que la falta de investigación de las violaciones de derechos humanos y de la responsabilización de los perpetradores transciende el derecho individual de las víctimas y de sus familiares a la justicia y la verdad, puesto que se convierte en un factor que conduce a la repetición de esas violaciones.

**358.** Asimismo, durante su visita, la CIDH recibió información sobre la presencia de una cultura de impunidad que refleja el *modus operandi* de las instituciones de seguridad pública y del sistema de justicia, desde la dictadura cívico-militar brasileña; especialmente con relación a los agentes del Estado que cometen violaciones de derechos humanos. Esa cultura sería parte de un legado autoritario que continúa presente en forma de reglas, procedimientos y prácticas que sobrevivieron la transición democrática y que se manifiestan principalmente en las acciones de las autoridades policiales y/o militares que, a pesar de que son formalmente contrarias al estado de derecho, acaban siendo aprobadas por la población y hasta por las propias autoridades estatales.

**359.** Una de sus más graves manifestaciones es el uso de la fuerza letal por parte de los órganos de seguridad del Estado y la impunidad con relación a esos crímenes, lo cual acaba influyendo en la evaluación de la calidad de la democracia, en el estado de derecho y en el aumento del sentimiento de descreimiento en las instituciones de seguridad y justicia<sup>546</sup>. Al respecto, la CIDH observa que investigaciones recientes demuestran una reducción de la confianza de la población en el Poder Judicial y que, en 2017, solo el 24% de la población expresaba que tenía confianza en el sistema de justicia<sup>547</sup>.

**360.** En este sentido, la CIDH afirma que es necesario que los Estados hagan frente a la impunidad con relación a las violaciones de derechos humanos, como un eje central de su agenda política, el cual debe ser adoptado en forma transversal por los órganos

543 Corte IDH, Caso Herzog y Otros Vs. Brasil, Sentencia del 15 de marzo de 2018.

544 Corte IDH, Caso Gomes Lund y Otros (“Guerrilha Do Araguaia”) Vs. Brasil, Sentencia del 24 de noviembre de 2010.

545 Corte IDH, Caso de Paniagua Morales y Otros (Panel Blanca) vs. Guatemala, Sentencia del 8 de marzo de 1998. Serie C. No 37, Párr. 173.

546 FGV, 2015.

547 Fundação Getúlio Vargas, Informe del CJI – Brasil 1º. Semestre, 2017, Pág. 14.

del Estado, inclusive con la debida asignación presupuestaria para que los órganos del sistema de justicia puedan contar con los recursos humanos y técnicos y con la estructura necesaria para poder investigar, juzgar y sancionar a los responsables por violaciones de derechos humanos. En su informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, la CIDH destacó que “las históricas carencias en esta materia han sido una de las causas determinantes de la impunidad y el descrédito del sistema de administración de justicia en el hemisferio”<sup>548</sup>.

**361.** Conforme a lo observado en el capítulo 4, Brasil presenta elevados índices de homicidios y de letalidad en las operaciones policiales. A pesar de que no hay datos suficientemente sistematizados para establecer, a nivel nacional, un marco comparativo de las tasas de aclaración de esos crímenes, el índice más utilizado se refiere al porcentaje de denuncias presentadas al sistema de justicia, lo cual indica cerca de ocho de cada cien homicidios, lo que implica una tasa de inmunidad de entre el 92% y el 95% de los casos<sup>549</sup>.

**362.** Si se considera que este índice se refiere a las denuncias, es posible también presuponer que hay un porcentaje todavía menor de condenas y, en consecuencia, un elevadísimo grado de impunidad por estos crímenes. El informe de la *Comissão Parlamentar de Inquérito sobre os Autos de Resistência* (muertes ocurridas durante operaciones policiales) promovida por la Asamblea Legislativa de Río de Janeiro afirma que el 98% de los casos ocurridos entre 2010 y 2015 fueron archivados<sup>550</sup>.

**363.** Este ha sido el parámetro de los casos que llegaron al conocimiento de la CIDH por medio de denuncias individuales y también de los casos presentados por las organizaciones de la sociedad civil y por el propio Estado durante la visita, de los cuales se destacan algunos. En Río de Janeiro la Comisión recibió información sobre la impunidad en muchas de las masacres ocurridas en la ciudad de Río de Janeiro, como la Masacre de Acari, cuya investigación fue archivada después de 25 años de ocurrido el crimen sin indicar responsabilidad alguna; la Masacre de Borel, que también se mantiene impune después de 16 años de ocurrida. Y también el caso de las masacres de la Favela Nova Brasília, caso recientemente decidido por la Corte Interamericana, en lo que no hubo siquiera un enjuiciamiento por los crímenes denunciados ocurridos hace más de 20 años<sup>551</sup>.

548 CIDH. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc.57, adoptado el 31 de diciembre de 2009, Párr. 112.

549 Consejo Nacional del Ministerio Público, Informe Nacional de la Ejecución de la Meta 2: un diagnóstico de la investigación de homicidios en el país, 2012. Pág. 22.

550 G1, Relatório final da CPI dos Autos de Resistência da Alerj é aprovado, 28 de julio de 2016.

551 Corte IDH, Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil, Sentencia del 5 de febrero de 2018.

- 364.** Durante la visita a la ciudad de São Paulo, la CIDH recibió también información sobre los casos de las ejecuciones de mayo de 2006<sup>552</sup>, ambos actualmente tramitándose ante la CIDH, en los cuales a pesar de más de 500 muertes no hubo aún ninguna condena o que hubiesen sido juzgados y que los responsables hubiesen sido sancionados. La CIDH recibió información también sobre la Masacre de Osasco, Barueri e Itapevi, ocurrida el 13 de agosto de 2016, cuando 17 personas fueron asesinadas y otras cinco heridas. De acuerdo con las informaciones recibidas hubo una denuncia del Ministerio Público del Estado de São Paulo y la condena correspondiente del Tribunal del Jurado; no obstante, esa decisión fue anulada por el Tribunal de Justicia del Estado y el juicio deberá ser realizado nuevamente<sup>553</sup>. La Comisión también fue informada con respecto a otras masacres ocurridas durante los últimos 10 años que tampoco tienen condenas judiciales definitivas.
- 365.** Un caso paradigmático de la impunidad es el caso del Complejo do Carandiru, contenido en el Informe N.º 34/2000 de la Comisión, que a pesar de la condena internacional que determinó una investigación, enjuiciamiento y responsabilización, hasta esta fecha —transcurridos más de 27 años de ocurridos los hechos— no hubo condena por la muerte de las 111 personas privadas de libertad en el complejo, después de la anulación del Jurado en 2016<sup>554</sup>.
- 366.** La Comisión recibió información de que, con respecto a las violaciones de derechos humanos ocurridas en el campo, el índice de impunidad es aún mayor que la experimentada en los centros urbanos. Al respecto, la Comisión toma nota de que ya transcurrieron 24 años de la ejecución de 271 trabajadores rurales y líderes en Eldorado dos Carajás por las fuerzas policiales, y aún permanecen impunes<sup>555</sup>. Igualmente, se menciona la masacre de Corumbiara, ocurrida en la Hacienda Santa Elina, en el municipio de Corumbiara, en Rondônia, en 1995. En esa ocasión, 355 campesinos fueron torturados, usados como escudo y 3 muertos, 2 de los cuales fueron ejecutados por policías y miembros de la seguridad privada bajo las órdenes de latifundistas. La CIDH toma nota de la información que, pese a que el enjuiciamiento por esta causa finalizó el 6 de septiembre de 2000 —según información recibida— ningún campesino fue escuchado y de los 12 policías acusados, solamente 3 fueron considerados culpables<sup>556</sup>.

552 Conecta, Violencia de Estado en Brasil: un análisis de los Crímenes de Mayo de 2006 con la perspectiva de la antropología forense y de la justicia de transición, 24 de mayo de 2018.

553 Conjur, TJ-SP anula enjuiciamiento de los 73 policías condenados por la Masacre do Carandiru, 27 de septiembre de 2016.

554 CIDH, Informe N.º 34/00, Caso 11.291 – Carandirú vs. Brasil, 13 de abril de 2000.

555 Amnistía Internacional, Masacre de Eldorado dos Carajás: 20 años de impunidad y violencia en el campo, 15 de abril de 2016.

556 Mesquita, H. A., Corumbiara: la Masacre de los Campesinos. Rondônia, 1995., Tesis (Doctorado en Geografía Humana) FFCLH/USP. São Paulo. 2001

- 367.** La Comisión expresa su preocupación por la ausencia de datos sistematizados sobre los índices de aclaración de esos crímenes que permitan una mayor transparencia con relación a las acciones adoptadas por los Estados con respecto a las investigaciones y un mayor control social de esas acciones. Al respecto, la CIDH reconoce el importante paso dado con la aprobación de la Ley N.º. 13.604/18 que establece que los Estados deben remitir la información al *Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP)*, además, señala que hasta la fecha de elaboración del presente informe no estaban disponibles los datos para la consulta pública.
- 368.** Finalmente, la CIDH observa que la impunidad con relación a estos crímenes es contradictoria en un país cuya población carcelaria es la tercera más grande en el mundo. Sin embargo, según informaciones recibidas durante la visita de la Comisión, esas prisiones acumulan casos flagrantes (72%), sin necesidad de una investigación previa y se basan casi exclusivamente en el testimonio de autoridades policiales, lo cual suscita sospechas de altos índices de subjetividad y discrecionalidad<sup>557</sup>. Al respecto, la Comisión llama la atención de que, de acuerdo con la información recibida hay un proceso de sanción que toma en consideración la discriminación estructural comprobando el racismo institucional, en vez de invertir en procesos de investigación policial y acelerar el proceso judicial.
- 369.** Considerando la ausencia de investigación, enjuiciamiento y sanción verificadas por la CIDH en su visita, resulta necesario reiterar la doctrina y jurisprudencia de los órganos del Sistema Interamericano de que el Estado tiene el deber de investigar toda situación en que haya una violación de los derechos humanos protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>558</sup>. Ese deber resulta del deber general de garantía previsto en el artículo 1.1 de la Convención así como del derecho a la garantía judicial y a la protección judicial efectiva de sus derechos, previstos en los artículos 8º y 25 del mismo instrumento. En efecto, el derecho de las víctimas y de sus familiares a una administración de justicia apropiada en relación con las violaciones de los derechos humanos deriva justamente de dichas normas convencionales que de un lado otorgan a las personas el derecho al acceso a un recurso ante la violación de sus derechos y, por el otro, el derecho a recurrir ante y a ser oído por un tribunal competente, así como el derecho a una decisión rápida de parte de las autoridades competentes.
- 370.** Asimismo, ese deber implica que la investigación debe ser iniciada de oficio y sin dilación, además de ser conducida de forma imparcial y efectiva. Esto significa que esto no puede ser una simple formalidad que tiene como objetivo de antemano ser infructuosa o manejada como una mera gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios<sup>559</sup>. Se destaca, además, que ese deber se agrava cuando están o pueden es-

---

557 Sou da Paz, *Análisis Estadísticas Criminales do estado de SP*, 2017.

558 Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C No. 04, Párr. 176.

559 Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C No. 04, Par. 177.

tar implicados agentes estatales que detentan el monopolio del uso de la fuerza<sup>560</sup>. De manera que la Comisión recuerda que el deber de investigar no se incumple solamente porque no haya una condena o por la imposibilidad de comprobación de los hechos a pesar de los esfuerzos emprendidos, sino porque el Estado dejó de procurar efectivamente la verdad mediante una investigación oficiosa, exhaustiva, seria e imparcial<sup>561</sup>.

**371.** De acuerdo a informes recibidos durante la visita al país, el principal obstáculo para la superación de la impunidad relacionada con la violencia del Estado está en la etapa de investigación de los crímenes, debido a un proceso penal ineficiente y anacrónico, a la falta de infraestructura, personal y recursos materiales adecuados de la policía civil, así como a supuestas situaciones de corrupción dentro de la referida institución, como se observó en las informaciones documentadas sobre los crímenes de mayo de 2006 en São Paulo<sup>562</sup>. Informes confirman estudios realizados en el país, que indican que las bajas tasas de aclaración de homicidios observados en Brasil son atribuidas a la precariedad de las condiciones de trabajo y a la infraestructura de la policía civil y de la pericia penal, así como también a los bajos niveles de articulación institucional entre los órganos que componen el sistema de justicia penal<sup>563</sup>.

**372.** Las investigaciones indican también que la falta de diligencia debida en la investigación se presenta en la etapa preliminar con la relativa demora de la policía en llegar a las escenas del crimen, lo cual muchas veces presenta graves problemas para el aislamiento y la preservación de las escenas de los crímenes que no son adecuadamente delimitadas, aisladas y preservadas, lo cual perjudica sensiblemente la precisión y eficacia de los trabajos periciales<sup>564</sup>. Además, según informes del propio Estado, los problemas encontrados en la investigación de los crímenes en Brasil ya comienzan en la investigación preliminar que según lo indicado presentan fallas de tiempo desde la ejecución del crimen hasta la alteración de la escena realizada por los propios agentes de seguridad.

**373.** La información se conecta con las denuncias recibidas por parte de la sociedad civil durante la visita de la Comisión, que se refieren a la alteración de las escenas del crimen en los diversos casos relatados, problemas en la recolección de pruebas por parte de autoridades que no son parte de la cadena de custodia de la investigación, como es el caso de la policía militar, sobre la parcialidad en las investigaciones debido a que las autoridades responsables por la investigación están insertadas dentro

560 Corte IDH, Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil, Sentencia del 5 de febrero de 2018. Párr. 177.

561 Corte IDH, Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil, Sentencia del 5 de febrero de 2018. Párr. 181.

562 International Human Rights Clinic, Justicia Global, *São Paulo sob Achaque: Corrupção, Crime Organizado e Violência Institucional em Maio de 2006*, mayo de 2011. Pág. 7.

563 Ministerio de la Justicia, Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SeNASP), Investigación penal de homicidios, 2014. Pág. 26.

564 Ministerio de la Justicia, Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SeNASP), Investigación penal de homicidios, 2014. Pág. 28.



de la estructura estatal de las instituciones acusadas de perpetrar el delito; y sobre la necesidad de capacitación de la policía científica para la realización de las pericias.

- 374.** Algunos de estos asuntos fueron observados por la Corte Interamericana en el caso *Favela Nova Brasilia*, en el cual destacó que “La Corte recuerda que la falta de diligencia tiene como consecuencia que conforme el tiempo vaya transcurriendo, se afecta indebidamente la posibilidad de obtener y presentar pruebas pertinentes que permitan esclarecer los hechos y determinar las responsabilidades que correspondan, con lo cual el Estado contribuye a la impunidad”<sup>565</sup>. De igual manera, la Corte ha establecido que, en aras de garantizar su efectividad, en la investigación de violaciones de los derechos humanos se deben evitar omisiones en la recaudación de prueba y en el seguimiento de líneas lógicas de investigación<sup>566</sup>.
- 375.** Otra cuestión que fue denunciada a la CIDH durante la visita a Brasil y que merece ser destacada está vinculada con la necesidad de la independencia e imparcialidad de los órganos responsables por la investigación. Al respecto, la Comisión reitera las conclusiones de la Corte de que en casos de muertes ocurridas debido a la intervención policial es esencial que el órgano investigador sea independiente de los funcionarios involucrados en el incidente, lo cual implica la ausencia de la relación institucional o jerárquica, así como su independencia en la práctica<sup>567</sup>.
- 376.** Igualmente, la Comisión recuerda al Estado que cuando se trata de una investigación de muerte en que haya sospecha de la participación de agentes estatales, el crimen es agravado y requiere la formación de una comisión especial para investigar los actos a fin de que haya suficientes garantías de independencia e imparcialidad, conforme a lo establecido en los Principios Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias (Protocolo de Minnesota)<sup>568</sup>. Según la Corte esto significa que en los casos de muertes por intervenciones policiales la investigación debería ser asignada a un órgano independiente y diferente a la fuerza policial involucrada en el incidente, como una autoridad judicial o Ministerio Público, asistido por personal policial, técnicos en criminalística y personal administrativo, ajenos al órgano de seguridad al que pertenezcan el o los posibles acusados<sup>569</sup>.
- 377.** En el caso de la *Favela Nova Brasilia*, la CIDH recuerda que, según la información recibida del Estado brasileño, el Ministerio Público brasileño tiene la atribución cons-

565 Corte IDH, *Caso Favela Nova Brasilia Vs. Brasil*, Sentencia del 5 de febrero de 2018. Párr. 181.

566 Corte IDH, *Caso Favela Nova Brasilia Vs. Brasil*, Sentencia del 5 de febrero de 2018. Párr. 180.

567 Corte IDH, *Caso Favela Nova Brasilia Vs. Brasil*, Sentencia del 5 de febrero de 2018. Par. 187.

568 Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, [Protocolo de Minnesota Sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas \(2016\) - Versión Revisada del Manual de las Naciones Unidas Sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias](#), 2017. Párr. 20.

569 Corte IDH, *Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil*, Sentencia del 5 de febrero de 2018. Párr. 188.

titucional para ayudar en las investigaciones y que esa competencia fue confirmada por el Supremo Tribunal Federal RE N.º. 593.727<sup>570</sup>, y también informó que la Resolución N.º. 129, del 22 de septiembre de 2015 reglamentó la actuación del Ministerio Público en el control externo de la investigación de la muerte resultante de la intervención policial<sup>571</sup>. Además, sobre la creación de la Política Nacional de Seguridad Pública y Defensa Social (PNSPDS) es una atribución del Ministerio Público en su función de colaborador en la elaboración de estrategias y metas para lograr los objetivos de esta Política, objetos de la Ley N.º. 13.675/18<sup>572</sup>.

**378.** Además, la CIDH, en ocasión de su visita, recibió informes de la sociedad civil de que muchos de los profesionales del Ministerio Público, a pesar de las bien definidas funciones de la institución, no poseen recursos para realizar investigaciones complementarias y que muchas veces solo actúan en base a las iniciativas de los familiares y amigos de las víctimas. En este sentido, la Comisión enfatiza la importancia de dotar a los órganos de justicia, como el Ministerio Público, con las capacidades técnicas y materiales para llevar a cabo investigaciones directamente en los casos de muertes ocurridas en el contexto de las intervenciones policiales.

**379.** En lo que concierne a la temática de independencia e imparcialidad, durante su visita la CIDH recibió informes sobre el impacto de la Ley N.º 13.491/17 que estableció la competencia de la Justicia Militar para juzgar los crímenes cometidos por agentes de las Fuerzas Armadas brasileñas<sup>573</sup>. Al respecto, la CIDH ya manifestó que la investigación y juzgamiento de los tribunales militares de denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas por militares, especialmente por supuestas violaciones contra civiles, impiden la posibilidad de una investigación independiente e imparcial realizada por autoridades judiciales que no estén vinculadas a la jerarquía de comando de las propias fuerzas de seguridad<sup>574</sup>.

**380.** El Sistema Interamericano de Derechos Humanos destacó de forma consistente que la jurisdicción militar no tiene la competencia para investigar y, siendo el caso, procesar y sancionar a los autores de supuestas violaciones de derechos humanos. Para los países que aún la mantienen, la jurisdicción penal militar debe tener un alcance restrictivo y excepcional, relacionada a bienes jurídicos específicos de orden militar, y nunca debe desempeñar un papel en la investigación de supuestas violaciones de derechos humanos.

---

570 Supremo Tribunal Federal, *Recurso Extraordinário N.º. 593.727* Minas Gerais, 14 de mayo de 2015.

571 Consejo Nacional del Ministerio Público, *Resolución N.º. 129*, 22 de septiembre de 2015.

572 Presidencia de la República, *Ley N.º. 13.675*, 11 de junio de 2018.

573 Presidencia de la República, *Ley N.º. 13.491*, 13 de octubre de 2017.

574 Naciones Unidas Brasil, *ONU y CIDH manifiestan preocupación por la intervención federal en Río*, 13 de marzo de 2018.

- 381.** La Comisión toma nota de la información enviada por el Estado brasileño, que indica que la Justicia Militar integra el Poder Judicial y que los miembros gozan de prerrogativas constitucionales de independencia e imparcialidad y que los procesos judiciales respetan los principios de amplia defensa, del contradictorio y de la fundamentación de las decisiones. Además, que la competencia militar solamente abarcaría los crímenes cometidos por las Fuerzas Armadas y no por los policías militares. Además, durante la visita la CIDH recibió información de casos de que las decisiones judiciales han ampliado la aplicación de la Ley y le han atribuido competencia militar a los crímenes cometidos por policías militares contra civiles, como en el caso de la desaparición de Davi Fiuza, en el Estado de Bahía<sup>575</sup>.
- 382.** Asimismo, la Comisión recibió información sobre la falta de participación de las personas directamente afectadas por la violación de los derechos humanos durante la investigación. Además de las dificultades formales para la participación, también fue informada la CIDH que muchos familiares y testigos temen contribuir a la investigación y se sienten constreñidos por la línea de investigación que busca culpar a la víctima, correspondiendo a los familiares las pruebas de su idoneidad moral no solamente ante las autoridades responsables por la investigación, sino también ante la sociedad.
- 383.** Al respecto, la Comisión observa la información brindada por el Estado sobre el Proyecto de Ley del Senado N.º. 135, de 2018, que, según la información recibida, procura agregar dos puntos al Código Penal para el cumplimiento de la medida de reparación en el caso Nova Brasilia en lo que respecta a la participación de las víctimas en la investigación y el proceso.
- 384.** Al respecto, la CIDH reitera su doctrina y jurisprudencia sobre la obligación del Estado de garantizar la participación de las víctimas y/o de sus familiares en todas las etapas de la investigación y el proceso, de manera que puedan plantear cuestionamientos, recibir información, aportar pruebas, formular argumentaciones y ejercer sus derechos. Además, la Comisión destaca que esa participación está basada en el derecho del acceso a la justicia, al derecho a la verdad y al derecho a una reparación justa. Asimismo, se debe reiterar que el deber de investigar, juzgar y sancionar es responsabilidad del Estado y no debe depender de la iniciativa procesal de las víctimas y/o de sus familiares.
- 385.** Una forma para mejorar la participación de las víctimas y/o de sus familiares sería el fortalecimiento de las Defensorías Públicas en el país. Durante la visita, la CIDH recibió información, especialmente en los estados de la región Norte, sobre la ausen-

---

575 En el caso de Davi Fiuza (Bahía), adolescente desaparecido el 24 de octubre de 2014 después de un abordaje realizado por policías del Pelotão de Emprego Tático Operacional (PETO) e Rondas Especiais (Rondesp), en el barrio de São Cristóvão, en la ciudad de Salvador, Bahía, el Tribunal de Justicia de Bahía determinó la competencia de la Justicia Militar el 18 de septiembre de 2018, con base en la Ley n.º 13.491/17 el caso continúa sin juicio. Sobre este asunto, véase: G1, Sin solución, desaparición de Davi Fiuza completa 5 años: 'No tenemos ninguna novedad. Es aterradorante, dice la madre, 24 de octubre de 2019.

cia de defensores públicos en números significativos. Hay datos que indican que faltan 10.000 defensores públicos en el país<sup>576</sup>, lo cual se refleja en el ejercicio de acceso a la justicia de las víctimas y sus familiares y también en la composición socioeconómica y racial de la población carcelaria, quienes además de ser las mayores víctimas de la violencia del Estado, cuando están presas no tienen acceso a la justicia.

**386.** De igual manera, la Comisión destaca que el fortalecimiento de las defensorías públicas también ampliaría el derecho a la reparación financiera, una vez que se recibió información acerca de que las acciones judiciales de reparación también son perjudicadas por la falta de acceso a la justicia y la denegación de justicia debido a la demora o al archivo de las investigaciones. Según las informaciones recibidas, pocos familiares reciben indemnización, los procesos tardan años en el Poder Judicial y muchas veces no son entregados o cuando lo son el valor establecido como indemnización es bajo<sup>577</sup>.

**387.** Por otra parte, el Estado proporcionó información al respecto de que, para garantizar la efectividad de las investigaciones o enjuiciamientos penales, desde 2009, Brasil ha instituido el Programa de Protección a Víctimas y Testigos Amenazados (PROVITA), que garantiza protección a aquellas personas que han sido coaccionadas o expuestas a la violencia en el marco de un proceso judicial. Según lo informado, el programa está presente en 13 unidades de la federación y, en el año de 2018, protegió alrededor de 900 personas. Además, el programa se complementa con el Sistema Nacional de Información de Víctimas y Testigos (SISNAVT), para recibir información de los involucrados en el proceso de protección<sup>578</sup>.

**388.** Finalmente, casos como el de Nova Brasília, así como la información obtenida sobre la Masacre de Corumbiara y los crímenes de mayo de 2006, en São Paulo, hay suficientes evidencias de procesos de corrupción en los órganos judiciales responsables por el análisis de los crímenes. La Comisión observa que, como se informa en el capítulo 2, no hay solo casos de masacres perpetradas por agentes de seguridad sino también casos de personas involucradas en la solicitud y utilización del trabajo esclavo en Brasil, que terminan impunes. Tal característica indica la existencia de un sistema estructurado de violencia y ejecución de personas “indeseadas” en la sociedad brasileña, que además siguen protegidas por un sistema de justicia que solo actúa para encarcelar a aquellos que pertenecen a los grupos más expuestos a la vulnerabilidad. De forma similar y contrario a lo que sostiene el Sistema Interamericano, la Comisión observa que continúan impunes los diversos casos de tortura y desaparición forzada cometidos durante el período de la dictadura cívico-militar. Pese a los tímidos avances de reparación, aún no hay información sobre los juicios y sanciones a los perpetradores.

---

576 FGV, 2017.

577 Reunião Mães de Maio – Defensoria; Reunião familiares do Massacre do Carandiru.

578 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. pág. 62 y 63.

**389.** La Comisión deplora la impunidad y denegación de justicia que existe en Brasil y señala que el Estado será responsable de todos los actos de violación a los derechos humanos hasta que tome las medidas necesarias para garantizar que se administre de manera justa, imparcial y adecuada la justicia en ese país.

## **B. GRAVES VIOLACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS COMETIDAS EN EL MARCO DE LA DICTADURA CÍVICO-MILITAR**

**390.** Después de la instauración de una dictadura cívico-militar en 1964, el Estado brasileño promovió una política de represión que culminó en la práctica sistemática de graves violaciones de derechos humanos<sup>579</sup>. Conforme a datos del Estado, cerca de 50 mil personas fueron detenidas solamente en los primeros meses de la dictadura y otras innumerables violaciones graves de derechos humanos fueron también cometidas durante este período<sup>580</sup>. Pasados ya más de 30 años desde la redemocratización del país, a la CIDH le preocupa que todavía no se ha asegurado el derecho de las víctimas y de sus familiares a acceder a la justicia con relación a estos episodios. Por otro lado, la Comisión valora que, en las últimas décadas, se han desarrollado instituciones y adoptado medidas conducentes a reconocer y reparar violaciones de derechos humanos cometidas en ese contexto<sup>581</sup>.

**391.** Al respecto, la CIDH destaca con especial atención el papel fundamental de las instituciones de derechos humanos con enfoque en el derecho a la memoria y la verdad, con especial destaque a la Comisión Especial sobre Muertos y Desaparecidos Políticos<sup>582</sup> y la Comisión de Amnistía<sup>583</sup>. Ambas instituciones tienen como mandato proteger el derecho a la memoria y la verdad de las víctimas de violaciones de derechos humanos y sus familiares, en cumplimiento de los compromisos asumidos por Brasil conforme a la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas.

579 CIDH, *Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de Julia Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) (Caso 11.552) Contra la República Federativa de Brasil*, 26 de marzo de 2009, párr. 51, 74; CIDH, *Informe de Mérito N.º 71/15, Caso 12.879, Mérito. Vladimir Herzog y otros. Brasil*, 28 octubre de 2015, párr. 55, 57.

580 Secretaría Especial de los Derechos Humanos de la Presidencia de la República, Comisión Especial sobre Muertos y Desaparecidos Políticos, *Derecho a la verdad y a la memoria*, 2007, Pág. 30.

581 CIDH, *Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de Julia Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) (Caso 11.552) Contra la República Federativa de Brasil*, 26 de marzo de 2009, párr. 232.

582 Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos, *Lei N.º 9.140*, de 04 de dezembro de 1995.

583 Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos, *Lei N.º 10.559*, de 13 de novembro de 2002.

- 392.** Además, la Comisión Interamericana aplaude la iniciativa del Estado brasileño de crear la Comisión Nacional de la Verdad (CNV) por medio de la Ley Nº. 12.528 de 2011<sup>584</sup>. El trabajo de la CNV cumplió con la obligación de revelar la verdad sobre las violaciones de derechos humanos ocurridas durante el período de excepción en Brasil, aunque todavía no se han verificado debidamente todas las responsabilidades y las sanciones a los perpetradores. Con base en los trabajos realizados por la CNV, es necesario que el Estado brasileño avance en materia de responsabilización.
- 393.** Por medio de la Ley Nº. 9.140/1995, el Estado brasileño reconoció oficialmente la muerte y desaparición de 136 personas indicadas en el “Dossiê” organizado por familiares y defensores de derechos humanos a partir de 25 años de búsquedas realizadas por ellos<sup>585</sup>. La ley posibilitó el pago de una indemnización a los familiares de las víctimas y estableció la Comisión Especial de Muertos y Desaparecidos Políticos (CEMDP), con la atribución de analizar el reconocimiento e indemnización de otros casos de muertes y desapariciones resultantes de acciones de agentes públicos contra personas consideradas opositoras políticas<sup>586</sup>. Conforme al Informe publicado por la CEMDP, entre 1996 y 2006, fueron analizadas otras 339 solicitudes relacionadas con la muerte y desaparición de personas durante el período comprendido entre 1961 y 1988, de las cuales se aprobaron 221<sup>587</sup>.
- 394.** En 2002, fue aprobada la Ley Nº. 10.559, que reglamentó la condición de Amnistía Política prevista por la Constitución de 1988 e instituyó la Comisión de Amnistía (CA)<sup>588</sup>. A partir de esta instancia, el Estado pasó a examinar otras hipótesis de daños causados a personas por actos que, entre 1946 y 1988, habían tenido una motivación política y a conceder medidas de reparación económica y de restitución de derechos<sup>589</sup>. Según datos publicados por la Comisión de Amnistía, hasta septiembre de 2014, la institución había recibido cerca de 74.440 requerimientos de amnistía, habiendo concluido aproximadamente 64,500<sup>590</sup>.
- 395.** En 2011, el Estado brasileño creó la Comisión Nacional de la Verdad (CNV), con el objeto de examinar y esclarecer las graves violaciones de derechos humanos practica-

---

584 Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos, *Lei no. 12.528* de 18 de novembro de 2011.

585 Brasil, Ley nº 9.140, 04 de diciembre de 1995; Secretaría Especial de los Derechos Humanos de la Presidencia de la República, Comisión Especial sobre Muertos y Desaparecidos Políticos, *Derecho a la Verdad y a la Memoria*, 2007, Pág. 17.

586 Brasil, Ley nº 9.140, 04 de diciembre de 1995.

587 Brasil, Ley nº 9.140, 04 de diciembre de 1995; Secretaría Especial de los Derechos Humanos de la Presidencia de la República, Comisión Especial sobre Muertos y Desaparecidos Políticos, *Derecho a la Verdad y a la Memoria*, 2007, Págs. 40-41.

588 Ley No. 10.559, 13 de noviembre de 2002.

589 Ley No. 10.559, 13 de noviembre de 2002.

590 Ministerio de Justicia y Ciudadanía, Comisión de Amnistía, *Informe Anual de la Comisión de Amnistía*, 2014, pág. 15.

das en el período de 1946 a 1988 “a fin de efectivizar el derecho a la memoria y a la verdad histórica y promover la reconciliación nacional”<sup>591</sup>. En su Informe Final, la CNV concluyó que, especialmente durante los 21 años del régimen dictatorial instaurado en 1964, fueron cometidas graves violaciones de derechos humanos resultantes de una acción generalizada y sistemática del Estado brasileño y constató que se cometieron crímenes de lesa humanidad<sup>592</sup>. Además, la Comisión Nacional de la Verdad registró haber estado en condiciones de confirmar 434 muertes y desapariciones de víctimas del régimen militar, indicando que “esos números ciertamente no corresponden al total de muertos y desaparecidos”. En este sentido, la CNV señala las graves violaciones perpetradas contra campesinos y pueblos indígenas e indica que ha habido un cuadro de violencia que resultó en un significativo número de víctimas en el país<sup>593</sup>.

- 396.** Adicionalmente, la CIDH toma nota de la creación del *Projeto Direito à Memória e à Verdade no Poder Executivo Federal*; de comisiones estatales de reparación; de comisiones estatales de la verdad, municipales y sectoriales; y de otras instancias con el mandato de identificar, reconocer y reparar violaciones de derechos humanos perpetradas durante este período. La Comisión también fue informada sobre la adopción de medidas tales como: el desarrollo de material impreso, electrónico, audiovisual y de iniciativas culturales y educativas sobre el período de la dictadura; la reunión y organización de archivos referentes a este contexto; la realización de actos públicos de disculpas a las víctimas por parte de autoridades; la atención psicosocial a grupos de víctimas; el reconocimiento de la responsabilidad estatal en las certificaciones de óbito de las víctimas muertas y desaparecidas forzosamente; entre otras acciones<sup>594</sup>. Al respecto, la CIDH felicita los esfuerzos implementados por el Estado brasileño con el fin de esclarecer, difundir y recordar los hechos relacionados con las violaciones de derechos humanos relacionados a este contexto; remediar los distintos daños causados a las víctimas y a la sociedad, así como a no repetir tales violaciones.
- 397.** Por otro lado, la Comisión recibió información sobre los desafíos enfrentados por las víctimas en busca de una reparación integral y destaca, en particular, las lagunas que hay en la identificación, reconocimiento y reparación por los daños morales

591 Ley No. 12.528 de 18 de noviembre de 2011.

592 Comisión Nacional de la Verdad, *Informe*, 2014. Págs. 962-964.

593 Comisión Nacional de la Verdad, *Informe*, 2014. Pág. 963.

594 Casa Civil, *Portaria n° 204*, del 13 de mayo de 2009; Ministerio de Justicia y Ciudadanía, Comisión de Amnistía, *Informe Anual de la Comisión de Amnistía*, 2011; Ministerio de Justicia y Ciudadanía, Comisión de Amnistía, *Informe Anual de la Comisión de Amnistía*, 2012; Ministerio de Justicia y Ciudadanía, Comisión de Amnistía, *Informe Anual de la Comisión de Amnistía*, 2013; Ministerio de Justicia y Ciudadanía, Comisión de Amnistía, *Informe Anual de la Comisión de Amnistía*, 2014; Comisión Nacional de la Verdad, *Informe*, 2014. Pág. 27; Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, *Acciones del Proyecto — “Derecho a la Memoria y a la Verdad”*; Comisión Especial sobre Muertos y Desaparecidos Políticos, *Resolución N° 2*, del 29 de noviembre de 2017; Ministerio de la Mujer, de la Familia y de los Derechos Humanos, *Comisión del MDH posibilita la rectificación del certificado de óbito de diplomático víctima de la dictadura*, septiembre de 2018; Corte IDH. *Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil*. Sentencia del 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 277; Corte IDH. *Caso Herzog y otros Vs. Brasil*. Sentencia del 15 de marzo de 2018. Serie C No. 353, párr. 330.

y materiales ocasionados a las víctimas campesinas e indígenas<sup>595</sup>. Durante el período investigado por la CNV, al menos 8.350 indígenas habrían sido muertos a causa de la acción directa de agentes gubernamentales o debido a su omisión; no obstante, serían escasos los casos de reparados<sup>596</sup>. Además, de acuerdo a un estudio publicado por el Estado en 2013, de un grupo de 1.196 casos de campesinos y sus seguidores, muertos y desaparecidos entre 1961 y 1988, apenas 51 tuvieron acceso a la CEMDP y a solo 29 se le reconocieron sus derechos<sup>597</sup>.

**398.** En febrero de 2020, la CIDH fue informada que la Comisión de Amnistía rechazó 307 pedidos de reparación por campesinos que alegaban haber sido víctimas de persecución política en el marco de las acciones emprendidas por el Estado en represión a la Guerrilha do Araguaia<sup>598</sup>. Preocupa a la CIDH que el Relator de los mencionados procesos haya fundamentado su decisión afirmando que las acciones estatales contra la Guerrilha no configurarían una persecución política, y sí la “defensa del Estado y de la sociedad”. Con respecto a esas campañas militares, la Comisión ya ha declarado que hay indicios de que fueron practicadas detenciones arbitrarias y torturas sistemáticas contra los campesinos de la región<sup>599</sup>. La Comisión observa que esta decisión se inserta en un contexto de repetidas manifestaciones de autoridades e instituciones públicas que justifican o niegan las violaciones de derechos humanos ocurridas durante la dictadura cívico-militar<sup>600</sup>.

**399.** Conforme a información enviada por organizaciones de la sociedad civil durante la visita *in loco* y posteriormente a la Comisión, el Estado brasileño estaría adoptando diversas medidas que tendrían como efecto la desestructuración de las políticas de reparación desarrolladas durante las últimas décadas<sup>601</sup>. Dentro de ellas estaría la

595 Núcleo de Investigación, Documentación y Referencia sobre Movimientos Sociales y Políticas Públicas de Campo (NMSPP/CPDA/UFRRJ), Informe sobre la situación de Brasil acerca de la Memoria, Verdad, Justicia y Reparación a los campesinos en ocasión de la visita *in loco* de 2018, 8 de noviembre de 2018 (en archivo en la CIDH).

596 Comisión Nacional de la Verdad. Informe: textos temáticos, 2014, pág. 205.

597 Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, Campesinos muertos y desaparecidos: excluidos de la Justicia de Transición, 2013, pág. 48.

598 O Globo, Con el voto del Relator en defensa de la represión de los militares durante la Guerrilha do Araguaia, la comisión rechaza 307 pedidos de amnistía, 18 de febrero de 2020.

599 CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de Julia Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) (Caso 11.552) Contra la República Federativa de Brasil, 26 de marzo de 2009, párr. 104.

600 Justificando, Entidades denuncian revisionismo histórico y persecución contra amnistiados de la dictadura militar, 20 de febrero de 2019; O Globo, Planalto divulga video que exalta golpe militar de 1964, 31 de marzo de 2019; Rosalina Santa Cruz et al., Declaraciones del Presidente de la República d Brasil referentes a la desaparición forzada de Fernando Santa Cruz y desmantelamiento de la Comisión Especial sobre Muertos y Desaparecidos Políticos (CEMDP), 1 de agosto de 2019 (en archivo CIDH); Folha, Golpe del 64 es el marco para la democracia brasileña, dice Defensa, 30 de marzo de 2020; Estado de Minas, Tortura y engaño para obtener la indemnización, dice Bolsonaro sobre la dictadura militar, 1 de marzo de 2020; Cuenta oficial de la Secretaría Especial de Comunicación Social de la Presidencia de la República @SecomVc, La Guerrilha do Araguaia intentó tomar al Brasil mediante la lucha armada [...], 5 de mayo de 2020.

601 Grupo de Investigación Derecho a la Verdad y a la Memoria y Justicia de Transición de la PUCRS, Pendencias, Amenazas y Retrocesos del Proceso de Justicia de Transición de Brasil, 8 de noviembre de 2018, P. 8 (en el archivo de la CIDH); ISER, Informe sobre la situación de Brasil acerca de la Memoria, Verdad, Justicia y Reparación en ocasión de la visita *in loco* de 2018, 2 de noviembre de 2018, pág. 6-7; RESLAC, Diagnóstico sobre avances y retrocesos en materia de políticas e iniciativas de memoria en el ámbito de los países que integran la RESLAC, octubre de 2018, pág. 14 (en archivo CIDH).



designación de integrantes que podrían comprometer la independencia y la imparcialidad de la Comisión de Amnistía y de la Comisión Especial sobre Muertos y Desaparecidos Políticos en sus actividades de reparación y búsqueda de las víctimas de la desaparición forzada<sup>602</sup>. La CIDH toma nota de que el Ministerio Público Federal propuso acciones judiciales procurando revertir las designaciones en ambos órganos, aunque la CIDH observa que una acción fue rechazada en primera instancia y a la otra le fue denegada la medida cautelar requerida de alejamiento<sup>603</sup>.

**400.** Recientemente, la CIDH manifestó su preocupación por las modificaciones del proceso; la cantidad de recursos posibles; el quórum y formato de las decisiones de las solicitudes presentadas a la Comisión de Amnistía; dificultando el acceso de las víctimas a la reparación<sup>604</sup>. De acuerdo a datos enviados por la sociedad civil, desde 2016, la Comisión de Amnistía venía presentando una reducción drástica del volumen de solicitudes de reparación diferidas: en 2015, cerca del 36% de las solicitudes evaluadas fueron diferidas, en 2018 esa proporción fue reducida en alrededor del 4% – lo cual representó una “severa restricción al derecho de amnistía política”<sup>605</sup>. En 2019 ya se habían denegado 2.329 pedidos de amnistía de un total de 2.717 solicitudes, un rechazo del 85% de los pedidos presentados<sup>606</sup>. Además, de acuerdo a informaciones de la prensa, durante el último año hubo un aumento del 141% del período de espera para el pago de las indemnizaciones ya diferidas por la Comisión de Amnistía<sup>607</sup>.

**401.** Anteriormente, la CIDH le señaló al Estado brasileño la importancia de que se establezcan mecanismos judiciales y administrativos que permitan a las víctimas obtener reparación mediante procedimientos de oficio que sean expeditos, justos, poco costosos y accesibles; en consideración de la ardua lucha que han llevado a cabo los familiares y del tiempo transcurrido sin tener respuestas a la mayoría de sus interrogantes<sup>608</sup>. Además, la Corte Interamericana afirmó que tales mecanismos deben

602 Veja, General que considera Ustra heroico integra la nueva Comisión de Amnistía, 27 de marzo de 2019; Folha, Nuevo jefe de la Comisión de Amnistía impidió la indemnización a campesinos de Araguaia, 27 de marzo de 2019; Exame, Bolsonaro cambia miembros de la Comisión de Muertos y Desaparecidos Políticos, 1 de agosto de 2019.

603 MPF, 'MPF acciona la Justicia y cuestiona el nombramiento de miembros para la Comisión de Amnistía', 6 de mayo de 2019; MPF, 'MPF pide a la Justicia la anulación del decreto que alteró la composición de la Comisión sobre Muertos y Desaparecidos Políticos', 1 de octubre de 2019; Justicia Federal, JFRS extingue la acción sobre la designación de miembros de la Comisión sobre Muertos y Desaparecidos, 10 de octubre de 2019; Agência Brasil, Justicia niega pedido de alejamiento de 7 miembros de la Comisión de Amnistía, 10 de mayo de 2019.

604 CIDH, Informe Anual 2019, 6 de marzo de 2019, pág. 320; Grupo de Pesquisa Justicia de Transición del PPGD/UnB, 'Síntesis de los asuntos relacionados con la Comisión de Amnistía (CA) a partir de enero de 2019', 28 de agosto de 2019 (en Archivo CIDH).

605 Colectivo Justicia de Transición, Informe sobre la Comisión de Amnistía de Brasil, 9 de noviembre de 2018, pág.4 (en archivo CIDH).

606 Metrópoles, Damares rechaza 99 pedidos de amnistía a víctimas de la dictadura militar, 25 de marzo de 2020; Estadão, 'Sob Damares, Comisión de Amnistía rechaza el 85% de los pedidos', 16 de diciembre de 2019.

607 O Globo, Fila de pedidos de amnistía con parecer favorable aumenta 141% em el primer año de gobierno, 19 de enero de 2020.

608 CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos em el caso de Julia Gomes Lund y Otros (Guerrilha do Araguaia) (Caso 11.552) Contra la República Federativa de Brasil, 26 de marzo de 2009, párr. 233.

contar con criterios de objetividad, razonabilidad y efectividad para reparar adecuadamente las violaciones de los derechos reconocidos en la Convención Americana<sup>609</sup>. Además el Relator Especial sobre la Promoción de la Verdad, la Justicia, la Reparación y las Garantías de No Repetición ya había recomendado que los Estados adopten marcos jurídicos sólidos para garantizar la seguridad jurídica y la sostenibilidad de los programas de reparación<sup>610</sup>. Preocupa a la Comisión que los cambios realizados a los procesos administrativos de reparación estén restringiendo el derecho de acceso a la justicia de las víctimas de violaciones de derechos humanos sufridas en la época de la dictadura, sin considerar la deuda histórica del Estado brasileño para con ellas.

**402.** Adicionalmente, diversas entidades de la sociedad civil, personas amnistiadas o solicitantes de amnistía criticaron la eliminación de las iniciativas de la Comisión de Amnistía relacionadas con la memoria, la verdad histórica, la no repetición y la reparación psicológica de las víctimas<sup>611</sup>. En el caso de Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”), reconociendo que las graves violaciones de los derechos humanos cometidas contra las víctimas afectaban la integridad psíquica y moral de sus familiares, la CIDH recomendó el ofrecimiento de una atención adecuada a los sufrimientos físicos y psicológicos soportados por las víctimas de acuerdo con su condición de víctima de violaciones de derechos humanos<sup>612</sup>. En este sentido la CIDH refuerza la importancia de que se ofrezcan medidas de rehabilitación física y psicológica de forma gratuita e inmediata, adecuada y efectiva, por medio de las instituciones públicas especializadas de salud, a las víctimas de violaciones de derechos humanos y a sus familiares<sup>613</sup>. La Comisión destaca también que las políticas públicas de memoria se encuentran inscriptas en las obligaciones estatales de provisión de la verdad, justicia, reparación y medidas de no repetición de las graves violaciones a los derechos humanos<sup>614</sup>. En este sentido, la CIDH exhorta al Estado brasileño a que continúe las políticas públicas que reivindicán y conservan la memoria y la dignidad de las víctimas, difunden y preservan la memoria histórica y promueven una cultura de derechos humanos y democracia.

609 Corte IDH. *Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 303.

610 ONU, Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (ACNUDH), Promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. A/HRC/42/45, 11 de julio de 2019.

611 Asociación de Amigos del Memorial de la Amnistía et al., Manifiesto a la Nación. La transición democrática está en riesgo em Brasil: un alerta de las víctimas de la dictadura militar, 2019 (en archivo CIDH); Carta-manifiesto de los colectivos terapéuticos de ex-perseguidos políticos y sus familiares, atendidos en el Ámbito del Proyecto Clínicas de Testimonios, noviembre de 2018 (en archivo CIDH); CASC- Comité de Asesoramiento de la Sociedad Civil para Amnistía et al, Nota Pública contra la cancelación del Memorial de la Amnistía, 13 de agosto de 2019 (en archivo CIDH); Colectivo RJ Memoria, Verdad y Justicia et al., Recomendaciones para la promoción de Memoria, Verdad, Justicia y Reparación, 8 de noviembre de 2018 (en archivo CIDH).

612 Corte IDH. *Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil*. Sentencia del 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párrs. 41, 232, 264.

613 Corte IDH. *Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil*. Sentencia del 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 267.

614 CIDH, *Resolución 3/2019 ‘Principios sobre Políticas Públicas de Memoria en las Américas’*, 9 de noviembre de 2019.

- 403.** En materia de desaparición forzosa, la Comisión Nacional de la Verdad indicó que, por lo menos, 210 personas víctimas durante la dictadura continuaban con un paradero desconocido en el momento que se publicó su Informe en 2014<sup>615</sup>. Desde entonces, el Estado logró identificar los restos óseos de dos de ellas, entre la osamenta encontrada en una tumba clandestina en el cementerio Dom Bosco, en Perus, São Paulo – Dimas Antônio Casemiro y Aluísio Palhano Pedreira Ferreira, ambos en 2018<sup>616</sup>. La CIDH observa que los esfuerzos estatales para la localización e identificación de las víctimas de desaparición forzada en el contexto dictatorial fueron puntuales, desarticulados y prioritariamente impulsados por los familiares en las últimas décadas<sup>617</sup>.
- 404.** Si bien, por un lado, el Estado documentó los diferentes métodos y técnicas utilizados por el régimen militar para impedir la localización o identificación de los restos mortales de las víctimas —como el entierro de los cuerpos en tumbas clandestinas o la adulteración de los registros públicos de los cementerios<sup>618</sup>— por otro lado, en lo que respecta a la búsqueda e identificación de las víctimas desaparecidas, la CEMDP, en 2007, ya señalaba que los avances habían sido reducidos debido a “dificultades financieras y la falta de colaboración de los órganos oficiales”<sup>619</sup>. En el Informe presentado después de su retiro del cargo, en julio de 2019, la ex-presidente de la CEMDP indicó que, en 2016, se llevó a cabo una reestructuración de la institución después de un prolongado período de desmovilización de las actividades<sup>620</sup>. No obstante, el nuevo sistema de trabajo previsto jamás habría sido implementado<sup>621</sup>.
- 405.** En el caso de la Guerrilha do Araguaia, la CIDH se pronunció acerca de las obligaciones del Estado brasileño relacionados con la búsqueda, identificación y sepultura de los restos mortales de las víctimas de desaparición forzada, recomendando que los esfuerzos ya emprendidos en estas acciones fuesen fortalecidos con recursos financieros y logísticos<sup>622</sup>. En su sentencia, la Corte Interamericana determinó que tales búsquedas deberán realizarse de manera sistemática y rigurosa, contar con los

615 Comisión Nacional de la Verdad, *Informe*, 2014. Pág. 523.

616 Ministerio de la Mujer, de la Familia y de los Derechos Humanos, *Desaparecidos políticos: Restos óseos de Dimas Casemiro serán entregados a la familia*, agosto de 2018; Agência Brasil, *Desaparecidos políticos: Restos óseos de Dimas Casemiro serán entregados a la familia*, 3 de diciembre de 2018; Comisión de Familiares de Muertos y Desaparecidos Políticos, *Información sobre la situación de los derechos humanos en Brasil, enfocado en el tema Memoria, Verdad y Justicia con relación a las violaciones de derechos humanos en la dictadura militar y sus legados*, 9 de noviembre de 2018, pág. 16 (en archivo CIDH).

617 Comisión Nacional de la Verdad, *Informe*, 2014. Págs. 500-576.

618 Comisión Nacional de la Verdad, *Informe*, 2014. Pág. 502; Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, *Habeas Corpus: que se presente el cuerpo. La búsqueda de los desaparecidos políticos en Brasil*, 2010.

619 Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, Comisión Especial sobre Muertos y Desaparecidos Políticos, *Derecho a la verdad y a la memoria*, 2007, Pág. 41.

620 Ministerio Público Federal, *Informe Final de la Presidencia de la Comisión Especial sobre Muertos y Desaparecidos Políticos ejercida entre los años 2014 y 2019*, 9 de agosto de 2019, pág.1.

621 Ministerio Público Federal, *Informe Final de la Presidencia de la Comisión Especial sobre Muertos y Desaparecidos Políticos ejercida entre los años 2014 y 2019*, 9 de agosto de 2019, pág. 2.

622 Corte IDH. *Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil*. Sentencia del 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 263.

recursos humanos y técnicos adecuados y emplear, tomando en cuenta las normas pertinentes en la materia, todos los medios necesarios para localizar e identificar los restos de las víctimas desaparecidas y entregarlos a los familiares<sup>623</sup>. No obstante, en 2014, tanto la CIDH como la Corte Interamericana constataron, que no se verificaban avances concretos que apuntasen al cumplimiento de la determinación del paradero o localización de los restos de las víctimas<sup>624</sup>. Además, la Corte destacó la importancia de que el Estado conceda atención a los cuestionamientos formulados por los familiares sobre cómo las acciones de búsqueda e identificación se desarrollan asegurando una comunicación y acción coordinada con los familiares de los desaparecidos de conformidad con los protocolos internacionales<sup>625</sup>.

**406.** Después de la visita *in loco*, la CIDH tomó conocimiento de los cambios sustantivos efectuados al Reglamento de la Comisión Especial sobre Muertos y Desaparecidos Políticos, en particular: a) se retiró el requisito de que sus miembros tengan “reconocida actuación en la temática, objeto de su actuación y con el compromiso con la defensa de los principios fundamentales de la persona humana.”; b) se incluyó, como condición para instaurar e instruir los procedimientos administrativos de búsqueda y localización de las víctimas desaparecidas, que los familiares hiciesen una “solicitud expresa” a la CEMDP; c) se determinó que “los requisitos para el reconocimiento de las personas desaparecidas” deberían ser presentados en un plazo de 120 días “a partir de la fecha de publicación de la Ley y sus alteraciones posteriores”<sup>626</sup>.

**407.** La CIDH observa con preocupación las alteraciones realizadas y recuerda que, en los casos de desaparición forzada, el deber de investigar exige que el Estado realice todas las acciones necesarias para determinar el destino o paradero de la persona desaparecida y que esa obligatoriedad subsiste mientras se mantenga la incertidumbre sobre el destino final de la víctima<sup>627</sup>. Además, la CIDH destaca la obligación de investigar el caso *ex officio*, sin dilación, y de una manera seria, imparcial y efectiva, de modo tal que no dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios<sup>628</sup>. Además, de conformidad con los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desapare-

623 Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil. Sentencia del 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 263.

624 Corte IDH. Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil. Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 17 de outubro de 2014, par. 27, 36.

625 Corte IDH. Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil. Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 17 de octubre de 2014, par. 35.

626 Comisión Especial sobre Muertos y Desaparecidos Políticos, Resolución N° 1, del 27 de enero de 2016; Comisión Especial sobre Muertos y Desaparecidos Políticos, Resolución N° 4, del 14 de enero de 2020, art. 2, 3, 10.

627 Corte IDH. Caso Ticona Estrada y otros Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008, par. 80; Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 181.

628 Corte IDH. Caso Tenorio Roca y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2016, párr. 168.

cidas de la ONU, en los contextos donde la desaparición haya ocurrido de manera frecuente o masiva, el Estado debe realizar la búsqueda como parte de una política pública integral en materia de desapariciones<sup>629</sup>. En este sentido, y considerando el gran lapso temporal transcurrido desde las violaciones, la Comisión insta al Estado a que reestructure sus actividades de búsqueda, localización e identificación de las víctimas desaparecidas, dando continuidad y fortaleciendo los procesos que están presentando resultados.

- 408.** La Comisión Interamericana observa, sin embargo, que, desde 2012, la Comisión de Amnistía ha financiado el Proyecto Clínicas de Testimonio, que, en alianza con la sociedad civil, brinda apoyo psicológico a personas, familias y grupos afectados por hechos de violencia estatal entre 1946 y 1988<sup>630</sup>.
- 409.** La CIDH ya le señaló al Estado brasileño que las diversas medidas destinadas a reparar las graves violaciones de derechos humanos serían insuficientes en un contexto de completa impunidad de los respectivos crímenes<sup>631</sup>. Durante la visita *in loco* y en su siguiente período de sesiones, la Comisión recibió muchísima información sobre el estado actual de las acciones penales por los delitos cometidos a lo largo de la dictadura cívico-militar, así como sobre los obstáculos que estarían impidiendo a Brasil cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de justicia.
- 410.** Conforme a lo indicado por el Ministerio Público Federal (MPF), en 2012, fue presentada la primera denuncia de un agente del régimen represivo, acusándolo por el secuestro calificado de 5 integrantes de la Guerrilha do Araguaia<sup>632</sup>. Desde entonces, la institución creó el *Grupo de Trabajo Justicia de Transición* con la finalidad de prestar apoyo jurídico y operativo a los Procuradores de la República para investigar y procesar casos de graves violaciones de derechos humanos cometidas durante el régimen militar y estableció otros grupos de investigación para actuar en casos específicos de este contexto<sup>633</sup>. De acuerdo a datos disponibles por la sociedad civil y por el MPF, —hasta abril de 2020— la Fiscalía presentó 48 denuncias pidiendo la responsabilidad de más de 59 agentes por crímenes tales como: homicidio, ocultamiento de

629 Comité de las Naciones Unidas contra la Desaparición Forzada, *Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas*, 2019.

630 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. pág. 64.

631 Corte IDH. *Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil*. Sentencia del 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 247.

632 Ministerio Público Federal, *Informe sobre las actividades de persecución penal desarrolladas por el MPF en materia de graves violaciones de derechos humanos cometidas por agentes del Estado durante el régimen de excepción*, 2017, pág. 20, 132.

633 Ministerio Público Federal, *Informe sobre las actividades de persecución penal desarrolladas por el MPF en materia de graves violaciones de derechos humanos cometidas por agentes del Estado durante el régimen de excepción*, 2017, pág. 19-20.

cadáveres, falsificación de laudos con el objetivo de ocultar la muerte; genocidio de una comunidad indígena, entre otros<sup>634</sup>.

- 411.** No obstante, en su informe publicado en 2017, la institución señaló que: “casi la totalidad de las acciones judiciales propuestas se encuentran paralizadas, en situación de recurso”, concluyendo que “el Poder Judicial brasileño se ha mostrado, en general, reuente a reconocer el carácter vinculante de la decisión de la Corte internacional” – refiriéndose a la sentencia de la Corte Interamericana en el caso Gomes Lund y otros<sup>635</sup>. Un trabajo realizado por una organización de la sociedad civil a fines de 2018, indicó que —de las 37 denuncias presentadas hasta ese momento— 27 habían sido rechazadas, parte de ellas estaban pendientes de decisiones por apelaciones y otras 5 denuncias habían sido recibidas con posterioridad a que se suspendieran sus procesos<sup>636</sup>.
- 412.** La Comisión constata que, no obstante, los esfuerzos realizados en materia de investigación de las graves violaciones cometidas durante el régimen militar, efectivamente, son pocas las demandas que han avanzado en los tribunales lo cual indica un incumplimiento de la obligación internacional de procesar y sancionar tales actos. La Corte Interamericana ya estableció, reiteradamente, que esa obligación asume particular importancia ante la gravedad de los delitos cometidos y la naturaleza de los derechos violados, siendo especialmente pertinente en los casos de desaparición forzada, ejecución extrajudicial, tortura y otras violaciones graves de los derechos humanos<sup>637</sup>.
- 413.** Acerca del tenor de las decisiones emitidas hasta el momento y de los obstáculos jurídicos existentes en el trámite de las causas, diversas organizaciones de la sociedad civil indican que los magistrados con frecuencia han recurrido a figuras tales como la prescripción y la Ley de Amnistía —Ley nº 6.683/79— para rechazar las denun-

634 Centro de Estudios de Justicia de Transición, Informe del CJT/UFGM de acompañamiento de las acciones criminales de responsabilización individual sobre violaciones de derechos humanos perpetradas en la dictadura brasileña, 2018. pág. 28 (en archivo CIDH); MPF, Força-Tarefa Araguaia: MPF denuncia nuevamente a Sebastião Curio por crímenes en la dictadura militar, 19 de marzo de 2019; MPF, Força-Tarefa Araguaia: MPF denuncia militar por crímenes cometidos em la represión a la Guerrilha do Araguaia, 29 de mayo de 2019; MPF, MPF denuncia a ex-delegado del DOPS por incineración de 12 cadáveres durante la dictadura, 1 de agosto de 2019; MPF, MPF denuncia al jefe de la antigua Guarda Rural Indígena por genocidio contra el Pueblo Krenak, 18 de octubre de 2019; MPF, MPF denuncia a ex-agentes de la dictadura por la muerte de abogado en 1975, 14 de noviembre de 2019; MPF, FT Araguaia: MPF denuncia a militares por más de tres homicidios y ocultaciones de cadáveres en la represión a la Guerrilha do Araguaia, 19 de diciembre de 2019; MPF, MPF denuncia a ex-agente de la dictadura y abogados por la muerte de militante política en 1976, 24 de enero de 2020; MPF, MPF denuncia a seis ex-agentes de la dictadura por el asesinato de Vladimir Herzog, 17 de marzo de 2019; MPF, En el aniversario del golpe militar, MPF presenta nueva denuncia con ex-agente de la dictadura, 31 de marzo de 2020.

635 Ministerio Público Federal, Informe sobre las actividades de persecución penal desarrolladas por el MPF en materia de graves violaciones de derechos humanos cometidas por agentes del Estado durante el régimen de excepción, 2017, pág. 331.

636 Centro de Estudios de Justicia de Transición, Informe del CJT/UFGM de acompañamiento de las acciones criminales de responsabilización individual sobre violaciones de derechos humanos perpetradas en la dictadura brasileña, 2018. pág. 28-29 (en archivo CIDH).

637 Corte IDH, Caso Masacres de El Mozote Y Lugares Aledaños Vs. El Salvador. Sentencia del 25 de octubre de 2012 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 244. Corte IDH, Caso Herzog y otros Vs. Brasil. Sentencia del 15 de marzo de 2018. Serie C No. 353, párr. 232;

cias o interrumpir el curso de las acciones judiciales<sup>638</sup>. Recientemente, la CIDH lamentó la publicación de dos sentencias que aplicaron estos institutos jurídicos, determinando la conclusión de los procesos penales relacionados con el caso Atentado al Riocentro y el caso Luiz Eduardo Merlino<sup>639</sup>. Además, en algunos casos, existiría una negativa por parte de los jueces a interpretar las graves violaciones de derechos humanos perpetradas durante la dictadura, como crímenes de lesa humanidad, y en consecuencia, no estarían reconociendo la imprescriptibilidad en el juicio<sup>640</sup>. La Comisión observa también que, hasta la fecha, el Estado brasileño no ratificó la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y los Crímenes de Lesa Humanidad, y tampoco tipificó el delito de desaparición forzada, de acuerdo con los parámetros interamericanos<sup>641</sup>.

414. Al respecto, los órganos del Sistema Interamericano ya reiteraron que son inadmisibles las disposiciones de amnistía, de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos<sup>642</sup>. La Comisión subraya la interpretación de la Corte Interamericana de que las disposiciones de la Ley de Amnistía brasileña carecen de efectos jurídicos en la medida en que representan un obstáculo a la investigación y sanción de tales delitos y reitera que el Estado debe adaptar su derecho interno a los compromisos asumidos con la ratificación de la Convención Americana<sup>643</sup>. Además, la CIDH advierte que las autoridades jurisdiccionales, así como las demás autoridades públicas, están obligadas a ejercer el debido control de convencionalidad y velar para que sean cumplidas las sentencias internacionales dictadas al Estado brasileño.

638 CEJIL, Documento de Apoyo a la Deuda Histórica, 2 de noviembre de 2018, pág. 1 (en archivo CIDH); *International Bar Association's Human Rights Institute*, 'Informe para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Justicia de Transición en 2019: La judicialización de casos relacionados con la Dictadura Militar en Brasil', noviembre de 2019, pág. 5, 6; Centro de Estudios de Justicia de Transición, Informe del CJT/UFMG de acompañamiento de los actos criminales de responsabilización individual sobre violaciones de derechos humanos perpetradas en la dictadura brasileña, 2018, pág. 28-29 (en archivo CIDH); Grupo de Pesquisa Derecho a la Verdad y a la Memoria y Justicia de Transición de la PUCRS, Pendencias, Amenazas y Retrocesos en el Proceso de Justicia de Transición de Brasil, 8 de noviembre de 2018 (en archivo CIDH); Human Rights Watch, Reunión con la Sociedad Civil sobre Memoria, Verdad y Justicia, 8 de noviembre de 2018 (em archivo CIDH); Comisión de Familiares de Muertos y Desaparecidos Políticos, Información sobre la situación de los derechos humanos en Brasil, enfocado en el tema Memoria, Verdad y Justicia con relación a las violaciones de derechos humanos en la dictadura militar y sus legados, 9 de noviembre de 2018, pág. 26-28 (en archivo CIDH).

639 CIDH, *Informe Anual 2019*, 6 de marzo de 2019, pág. 320.

640 Comisión de Familiares de Muertos y Desaparecidos Políticos, Información sobre la situación de los derechos humanos en Brasil, focalizado en el tema Memoria, Verdad y Justicia relacionada a las violaciones de derechos humanos en la dictadura militar y sus legados, 9 de noviembre de 2018, pág. 26-27 (en archivo CIDH); *International Bar Association's Human Rights Institute*, 'Informe para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Justicia de Transición en 2019: La judicialización de casos relacionados con la Dictadura Militar en Brasil, noviembre de 2019, págs. 27, 28.

641 Centro por la Justicia y el Derecho Internacional *et al*, 'Informe alternativo presentado al Comité de las Naciones Unidas sobre Desapariciones forzadas (CED) en el contexto del informe de revisión de Brasil', 2020.

642 Corte IDH. *Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil*. Sentencia del 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 171.

643 Corte IDH. *Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil*. Sentencia del 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 174.

- 415.** La Comisión insta también al Estado brasileño a ratificar la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y los Crímenes de Lesa Humanidad. No obstante, la CIDH considera pertinente recordar que, en el caso Herzog y otros, la Corte Interamericana examinó los elementos que caracterizaban los crímenes cometidos contra la víctima como crímenes de lesa humanidad y dispuso de los efectos jurídicos de esa calificación<sup>644</sup>. En esta ocasión, la Corte afirmó que la tortura y muerte del periodista fueron a consecuencia de una máquina de represión extremadamente organizada y estructurada para actuar de esa forma y eliminar físicamente cualquier oposición democrática o partidaria al régimen dictatorial, utilizando prácticas y técnicas documentadas, aprobadas y monitoreadas detalladamente por altos comandos del Ejército y del Poder Ejecutivo<sup>645</sup>. Dentro de los efectos atribuidos a los crímenes de esa naturaleza la CIDH destaca, en particular, el deber del Estado de sancionar a sus autores a despecho de la existencia de normas de derecho interno que establezcan estos crímenes internacionales y su imprescriptibilidad, independiente de la ratificación de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y los Crímenes de Lesa Humanidad<sup>646</sup>.
- 416.** De acuerdo con denuncias presentadas por el MPF, el Comando General del Ejército brasileño habría obstaculizado completamente el acceso a documentos que tengan relación con el período de 1964 a 1985, lo cual afecta las investigaciones de las graves violaciones cometidas durante la dictadura cívico-militar<sup>647</sup>. Sobre este asunto, la Corte Interamericana entendió que, cuando se trata de la investigación de un hecho punible, la decisión de calificar como secreta la información y de negar su entrega jamás puede depender exclusivamente de un órgano estatal a cuyos miembros se les atribuye la comisión del hecho ilícito<sup>648</sup>. En este sentido, la Comisión hace un llamado al Estado brasileño para que garantice, tanto a los operadores de justicia, como al público, el acceso técnico y sistematizado a tales informaciones, asegurando el derecho irrenunciable de las víctimas, de sus familiares y de toda la sociedad, de conocer la verdad sobre las graves violaciones de derechos humanos<sup>649</sup>.
- 417.** La CIDH insta al Estado a mantener el apoyo institucional irrestricto a los mecanismos de reparación histórica relacionados con los períodos de la dictadura cívico-militar con el objeto de garantizar el derecho a la memoria y la verdad de las víctimas

644 Corte IDH. Caso Herzog y otros Vs. Brasil. Sentencia del 15 de marzo de 2018. Serie C No. 353, párrs. 237-241.

645 Corte IDH. Caso Herzog y otros Vs. Brasil. Sentencia del 15 de marzo de 2018. Serie C No. 353, párr. 241.

646 Corte IDH. Caso Herzog y otros Vs. Brasil. Sentencia del 15 de marzo de 2018. Serie C No. 353, párrs. 214-216, 231.

647 Ministerio Público Federal, Informe sobre las actividades de persecución penal desarrolladas por el MPF en materia de graves violaciones de derechos humanos cometidas por agentes del Estado durante el régimen de excepción, 2017, pág. 21.

648 Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil. Sentencia del 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 202.

649 CIDH. Informe "Derecho a la verdad en las Américas", 13 de agosto de 2014, par. 71, 125; CIDH, Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil. Sentencia del 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párrs. 178-180.



de violación, así como de sus familiares. La Comisión destaca que la jurisprudencia del sistema ha reiterado que todas las personas, incluidos los familiares directos de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, tienen derecho a la verdad. En consecuencia, los miembros de sus familias, así como la sociedad en general, deben ser informados de todo lo sucedido en relación con estas violaciones.

- 418.** Asimismo, la Comisión recuerda que son inadmisibles las disposiciones que prescriben y establecen exclusiones de responsabilidad penal que buscan impedir la investigación y sanción de los responsables de graves violaciones a los derechos humanos, como torturas, ejecuciones sumarias, extrajudiciales o arbitrarias y desapariciones forzadas, todo prohibido por violar derechos inderogables reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos<sup>650</sup>.

---

650 CIDH, Comunicado de prensa 113/18 - [CIDH llama al Estado de Guatemala a abstenerse de reformar la Ley de Reconciliación Nacional](#), Washington DC, 25 de enero de 2019; CIDH. [Informe No. 71/15 Caso 12.879, Informe de Fondo Vladimir Herzog y Otros Vs. Brasil](#), 28 octubre 2015, párr. 230, 235.



**INSTITUCIONALIDAD  
DEMOCRÁTICA  
Y DE DERECHOS  
HUMANOS**

## CAPÍTULO 6 INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA Y DE DERECHOS HUMANOS

**419.** Desde La última visita de la Comisión en 1995, Brasil realizó considerables esfuerzos de construcción institucional dirigidos al fortalecimiento de las garantías democráticas. Durante los 23 años transcurridos entre las dos visitas, la Comisión tomó conocimiento de algunos cambios que reafirman el compromiso del Estado brasileño en consolidar instituciones y políticas públicas promotoras de la democracia y de los derechos humanos. Al mismo tiempo, se registran también desafíos considerables y crecientes para plasmar las aspiraciones para que el país disfrute de una vida democrática plena, inclusiva, y que garantice los derechos a todas y todos, sin distinción.

### A. INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA

**420.** La Constitución de 1988 lanzó las bases para el establecimiento de un Estado que logró avances en garantía de derechos con el objetivo de promover la inclusión social. Esta misma Constitución estableció la independencia entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales, a su manera, desempeñan un papel fundamental para la consolidación democrática y para la protección de los derechos humanos en el país. La separación entre los tres poderes tiene lugar no solo a nivel federal, sino que se refleja también en la estructura institucional existente en los estados, en el Distrito Federal y en los municipios. La autonomía, independencia y respeto mutuo entre los tres poderes son fundamentales para la construcción de una democracia saludable y estable<sup>651</sup>.

**421.** La Constitución Federal del país fue construida a partir de un proceso de participación e inclusión de diversos sectores de la sociedad, el cual se refleja en un texto constitucional que reconoce las desigualdades e injusticias que históricamente afligen al país. Si bien, desde entonces, el país ha encontrado obstáculos para hacer valer el papel de los derechos garantizados en la Constitución Federal, la Comisión reconoce que la misma ha servido como un importante faro orientador para los trabajos en armonía de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

---

651 Presidencia de la República, [Constitución de la República Federativa de Brasil](#), 11 de junio de 2020.

## 1. Instituciones de control y del poder judicial

422. La Comisión reconoce que el Ministerio Público, la Defensoría Pública y el Poder Judicial tienen un papel clave a desempeñar en la identificación de las violaciones de derechos humanos, en la protección de las víctimas, en la responsabilización de los violadores, y en la reparación de las violaciones. Sin embargo, los derechos humanos no tienen un lugar central y de destaque en sus agendas, de manera que las poblaciones históricamente vulnerables, excluidas y violentadas puedan tener sus derechos protegidos en una sociedad caracterizada por la desigualdad política y económica.
423. En especial, la CIDH reconoce que la Procuraduría Federal de los Derechos del Ciudadano (PFDC), que integra la Procuraduría General de la República, cuenta con el mandato y la legitimidad para ejercer el control de las acciones del Estado de conformidad con los compromisos internacionales asumidos por el Brasil. Por lo tanto, en el marco del trabajo del Ministerio Público Federal, la CIDH considera fundamental que la PFDC tenga autonomía, independencia y los recursos necesarios para recordarle y exigirle al Estado sobre sus responsabilidades de protección a todas las personas. En este sentido, la CIDH manifiesta su preocupación ante las denuncias de acciones de intimidación al trabajo de la PFDC<sup>652</sup>, de conformidad al contenido de la nota del Consejo Nacional de los Derechos Humanos<sup>653</sup>.
424. Adicionalmente, la CIDH recuerda que la misión de protección de los derechos humanos ante el Estado no debe ser exclusiva de la PFDC. El Ministerio Público Federal y los ministerios públicos de los Estados, en toda su actuación, deben priorizar los casos en que se sospeche que hay una violación de los derechos humanos. En Brasil, el Ministerio Público ocupa una posición estratégica y fundamental para la fiscalización de la observancia de los principios y normas de los derechos humanos, a fin de enfrentar la situación que aún presenta numerosas y graves violaciones.
425. En vista de la relevancia central de la Defensoría Pública para la garantía de los derechos en el país, la CIDH felicita al gobierno brasileño por la adopción de la Medida Provisoria N°. 888/2019, que evitó el cierre de 43 representaciones de la Defensoría Pública de la Unión en diversas partes del país<sup>654</sup>. Observa la Comisión que la relocalización de funcionarios federales que actualmente prestan servicios a la DPU en sus representaciones locales, se traduciría en la completa imposibilidad de que el órgano

---

652 Comité Brasileño de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, [Organizaciones denuncian a Brasil ante la ONU y la OEA por intimidaciones contra la Procuradora de la República Deborah Duprat](#), 23 de octubre de 2019.

653 CNDH, [Nota en Defensa de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Brasil](#), 11 de septiembre de 2019.

654 Senado Noticias. [Publicación del MP que garantiza el funcionamiento de las unidades de la Defensoría Pública](#). 19 de julio de 2019.

atendida en el interior, negándole de esa manera el derecho de acceso a la justicia a millones de ciudadanos brasileños.

## B. INSTITUCIONES DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

- 426.** El Brasil se convirtió en un referente internacional para la construcción de procesos de democracia participativa, los cuales permitieron el debate abierto y estrecho entre el Estado y la sociedad civil. Los mecanismos de participación existentes en varias agendas de derechos humanos posibilitaron avances legislativos importantes para la promoción y defensa de los derechos en Brasil, ya sea en forma de comités, comisiones, consejos o conferencias nacionales.
- 427.** Por todo esto, la CIDH manifiesta su gran preocupación por el contenido de los Decretos N.º. 9.759, del 11 de abril de 2019<sup>655</sup>, y N.º. 9.812, del 30 de mayo de 2019<sup>656</sup>, que determinan la extinción de decenas de instituciones participativas, entre las cuales están incluidos colegiados fundamentales para las políticas de promoción y defensa de los derechos humanos en el Brasil, como la Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI); la Comisión Nacional de Educación en Derechos Humanos; la Comisión Nacional de Política Indigenista; la Comisión Nacional de Alfabetización y Educación de Jóvenes y Adultos (CNAEJA); la Comisión Nacional de Educación Escolar Indígena. La Comisión destaca la importancia de mantener en funcionamiento las instituciones de la democracia participativa en derechos humanos consolidadas en el Brasil.
- 428.** Además de los mecanismos formalmente eliminados, la Comisión observa que algunas instancias de participación, a pesar de ser garantizadas por ley, atraviesan también un proceso preocupante de vaciamiento y debilitamiento. Entre los ejemplos se incluyen, el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), cuya institucionalidad se presenta amenazada y debilitada<sup>657</sup>. El CONSEA fue responsable por significativos avances en el diálogo para la política para la lucha contra el hambre en el Brasil, y su debilitamiento puede tener consecuencias irreversibles en un país que actualmente enfrenta el aumento de los niveles de desempleo, pobreza y extrema pobreza.

655 Presidencia de la República, Subjefatura para Asuntos Jurídicos, *Decreto no. 9.759*, de 11 de abril de 2019.

656 Presidencia de la República, Subjefatura para Asuntos Jurídicos, *Decreto no. 9.812*, de 30 de mayo de 2019.

657 Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, *Em defesa da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional: FBSSAN contra a extinção do Consea*, 2019; FASE. Elisabetta Recine, Maria Emília Pacheco, Renato Maluf e Francisco Menezes. *Extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: comida de verdade e cidadania golpeadas*. 2019.

**429.** Ante esta situación, la CIDH manifiesta su preocupación por la eliminación de estos canales de diálogo intergubernamental con la sociedad civil organizada, lo cual constituirá la remoción de importantes instrumentos de debate, control y formulación de políticas de derechos humanos, debilitando la capacidad del Estado brasileño para enfrentar la situación actual de desigualdades, vulnerabilidad y violencia.

## **C. INSTITUCIONALIDAD DE DERECHOS HUMANOS**

**430.** La Comisión reconoce que en las últimas décadas, Brasil ha sido un país de referencia y un ejemplo por el mantenimiento y mejoramiento de las políticas de derechos humanos por diferentes gobiernos, manteniendo una línea institucional como compromiso de un Estado y su Constitución. Esta continuidad y madurez creciente es fundamental para el desarrollo nacional. El establecimiento de una política externa que prioriza los derechos humanos fue una de las principales conquistas del período transcurrido a partir de 1988, de conformidad con lo establecido en su Constitución. Internacional y regionalmente, Brasil se destacó, a lo largo de su historia, por su liderazgo en la afirmación de las normas internacionales de derechos humanos y en la valoración del multilateralismo.

**431.** Como se detalla en las secciones siguientes de este informe, la CIDH considera que la arquitectura institucional democrática de Brasil fue constituida por medio de un importante proceso de construcción político-social, realizado a partir del período de democratización del país. No obstante, la CIDH observa con preocupación la disminución de la intensidad en el proceso de fortalecimiento institucional en el área de los derechos humanos. En particular, se observan retrocesos significativos en la implementación de programas, políticas públicas y en el otorgamiento de presupuestos en áreas esenciales, como se verificó en las visitas y entrevistas realizadas durante la visita al país. La institucionalidad existente ha perdido empoderamiento político, prioridad y centralidad en las acciones y en la comunicación del Estado. Además, algunas instituciones, como de actividades de participación social, atraviesan un proceso de extinción o debilitamiento, lo cual constituye una gran reocupación para la Comisión.

### **1. Instituciones y políticas públicas**

**432.** Brasil, por medio del Poder Ejecutivo Federal, se ha esforzado en cumplir con los compromisos internacionales que demandaban la creación de instituciones de derechos humanos. En especial, el 2 de julio de 2014, se dio un importante paso para la creación del Consejo Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) con base en el Con-

sejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana (CDDPH), mediante la Ley N.º 12.986<sup>658</sup>. Aunque todavía está vinculado presupuestariamente al Poder Ejecutivo, el CNDH ha sido un importante agente para la consideración, deliberación y recomendación sobre casos de graves violaciones de derechos humanos en el país y, según información del Estado, se asemeja a una Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH)<sup>659</sup>. Las resoluciones aprobadas por el Consejo aún no han recibido un carácter prioritario por parte de las autoridades e instituciones responsables para su implementación dentro del aparato del Estado. De esa forma, la CIDH manifiesta su preocupación por las restricciones que se le han impuesto al trabajo del CNDH, especialmente en lo relacionado con el apoyo de secretaría ejecutiva que debería ser ofrecido por el Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos<sup>660</sup>.

**433.** Por su parte, el Estado informó a la Comisión Interamericana que, para consolidar la autonomía de la CNDH, el Ministerio de la Mujer, Familia y Derechos Humanos priorizó, en su planificación estratégica, el Proyecto N.º. 2, que busca “consolidar la autonomía administrativa, de infraestructura y presupuestaria” del Consejo Nacional de Derechos Humanos. Entre otras acciones, estaría prevista la asignación presupuestaria en el Proyecto de Ley de Presupuesto Anual (PLOA 2020)<sup>661</sup>.

**434.** Al Consejo Nacional de los Derechos Humanos se agrega el Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos (MMFDH). El Ministerio resulta de una prolongada trayectoria de construcción institucional en el Ejecutivo federal del país, iniciada en 1997 con la fundación de la Secretaría Nacional de Derechos Humanos en la estructura normativa del Ministerio de Justicia y seguida por subsecuentes modificaciones institucionales y reglamentarias<sup>662</sup>. Durante sus más de 20 años de existencia, la estructura logró autonomía y crecientes responsabilidades, como la incorporación de la misión de defender los derechos de la mujer, de la población afrodescendiente y de la juventud. La Comisión insta al Estado a que continúe con la ampliación del mandato del Ministerio, aportando los recursos necesarios correspondientes y sin perjuicio para la priorización de la atención a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, en especial aquellas cometidas por el aparato represivo del Estado.

658 Presidencia da República, Subjefatura para Asuntos Jurídicos, LEY N.º 12.986, del 12 de junio de 2014.

659 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. pág. 65.

660 AAJ. Declaración de la Asociación Americana de Juristas denunciando actuaciones del gobierno de Brasil contra el Consejo Nacional de Derechos Humanos y otros Consejos.

661 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. pág. 65 y 66.

662 Presidencia de la República, Subjefatura de Asuntos Jurídicos, Ley n.º 10.683 de 28.05.2003; Decreto n.º 4.671, del 10.04.2003; Decreto n.º 5.174 de 09.08.2004; Decreto n.º 6.980 del 13.10.2009; Ley n.º 12.314 del 19.08.2010; Decreto n.º 7.256, del 4 de agosto de 2010; Ley n.º 13.266, del 05.04.20.

## 2. Instituciones y políticas de protección y defensa de los derechos humanos

435. La Comisión destaca que la *Ouvidoria* ofrece servicios esenciales para hacer denuncias por teléfono; Disque 100 o Disque 180, las cuales son prácticas internacionalmente ejemplares de comunicación entre los ciudadanos y el Estado. Aún se observa que el Estado carece de instrumentos y medios eficientes para el manejo y resolución de las denuncias recibidas, a riesgo de que estos importantes canales de denuncia no sean eficaces con relación a su finalidad.
436. Asimismo, la CIDH destaca que otras dos instituciones del Estado han tenido una gran relevancia para que el trabajo de la defensa de los derechos humanos sea protegido por el Estado: el Programa Nacional de Protección a los Defensores de Derechos Humanos, Comunicadores y Ambientalistas<sup>663</sup>, junto a sus corresponsales regionales, y el Programa de Protección para Víctimas y Testigos Amenazados de Muerte<sup>664</sup>. Al respecto, Programa Nacional de Protección a los Defensores de Derechos Humanos, Comunicadores y Ambientalistas tiene como propósito garantizar medidas de protección a defensoras y defensores de derechos humanos que se encuentren en riesgo debido a su actividad. De acuerdo con informaciones del Ministerio de la Mujer, de la Familia y de los Derechos Humanos, el Programa cubre a 342 defensoras y defensores<sup>665</sup>. Durante las numerosas reuniones realizadas por la Comisión en ocasión de su visita al país, se mencionaron incontables casos de defensoras y defensores de derechos humanos amenazados, perseguidos e incluso asesinados. Este cuadro de persistente vulnerabilidad alarma mucho a la CIDH, y destaca la necesidad de ampliar y definitivamente garantizar la protección de las defensoras y defensores de los derechos humanos en el país.
437. Sobre el Programa, la CIDH recibió información del Estado de que, en 2018, el presupuesto para su funcionamiento alcanzó R\$ 11,7 millones<sup>666</sup>. Además, el programa recibió refuerzos presupuestarios a nivel federal hasta fines de 2019, además casi se triplicó el presupuesto de sus redes en los Estados. De acuerdo con informaciones recibidas, hasta el momento hay nueve convenios firmados para su implementación a nivel regional, a pesar de que no todos están válidos en este momento. La CIDH se congratula por esta medida e insta al gobierno federal y a los estados a que agilicen este esfuerzo y doten al programa lo antes posible la estructura suficiente para ofrecer una protección eficaz e integral para las personas defensoras de los derechos

---

663 Creado por el [Decreto n° 8.724](#), de 27 de abril de 2016, y modificado por el [Decreto n° 9.937](#), del 24 de julio de 2019.

664 Presidencia de la República, Subjefatura para Asuntos Jurídicos, [Ley n° 9.807](#), de 13 de julio de 1999.

665 Ministerio de la Mujer, de la Familia y de Derechos Humanos, [Sobre el PPDDH](#).

666 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. pág. 69.



humanos que son acogidas por el programa. En particular, de acuerdo con las informaciones recibidas durante la visita, es esencial que el programa logre una implementación efectiva en las áreas rurales y en otros lugares distantes de los centros urbanos, donde se cometen la mayoría de los actos de violencia relatados.

- 438.** De la misma forma, en la reunión realizada con el Ministerio Público Estadual de Pará, se señaló la necesidad urgente de avanzar con una mejor coordinación del programa de protección, con los diferentes órganos de seguridad responsables por la implementación de las medidas de protección. Finalmente, las organizaciones y los defensores de los derechos humanos le informaron a la Comisión sobre las deficiencias presupuestarias del programa a nivel estatal, que está dotado de recursos por medio de la firma de convenios anuales.
- 439.** Adicionalmente al Programa federal, de responsabilidad del Poder Ejecutivo, resulta evidente que el Ministerio Público y el Poder Judicial tienen un papel fundamental a desempeñar para la protección efectiva de las defensoras y defensores de derechos humanos. La CIDH enfatiza que, una vez que las autoridades estatales tengan conocimiento de una violación a los derechos de una persona defensora, deben iniciar una investigación seria, imparcial y efectiva ex officio y sin demora. Ese proceso debe ser encarado por el Estado como un deber propio y no como una mera formalidad preestablecida e inefectiva que dependa del impulso de las víctimas o sus familiares. Las investigaciones sobre violaciones de derechos humanos deben ser llevadas adelante con la debida diligencia, empleando todos los medios legales disponibles y enfocándose en el descubrimiento de la verdad y la persecución, captura, procesamiento y sanción de los perpetradores. Los Estados tienen la obligación de asegurar que se conozca la verdad sobre los hechos en cuestión y asegurar la sanción de los responsables cuando sea procedente<sup>667</sup>.
- 440.** Las autoridades también deben adoptar, en cualquier investigación, todas las medidas razonables para garantizar el proceso apropiado en la recolección de evidencias, incluyendo la investigación con base en el contexto, o bien, la acumulación de causas similares que pudieran demostrar un posible patrón. Esta obligación se mantiene con independencia de quién pueda resultar eventualmente responsable, aún en caso de particulares, ya que la falta de una investigación efectiva podría significar una señal pública de que el Estado podría incumplir con su responsabilidad internacional. De igual manera, cuando ocurre un asesinato violento, el Estado debe actuar con la debida diligencia en las actuaciones iniciales de la investigación, recogiendo pruebas sin demora y manejando la escena del crimen de acuerdo con los estándares internacionales, debiendo actuar con la diligencia debida con relación a las líneas lógicas de investigación, en la recolección y procesamiento de evidencias. Es imperativo que Brasil lleve adelante investigaciones profundas de amenazas y de actos de intimidación.

---

667 CIDH, Informe “Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos”: Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 30 de diciembre de 2017, párr. 338.

ción contra personas defensoras de derechos humanos, incluidos actos que van más allá de la violencia física<sup>668</sup>.

- 441.** A fin de combatir la impunidad, la Comisión evaluó la creación de instancias especializadas en la investigación de los crímenes contra los defensores. En Brasil, a pesar de la posibilidad legal de la federalización de los casos y responsabilización por crímenes de esta naturaleza, la CIDH se sorprendió con los numerosos casos de negativas a las tentativas de federalización de casos llevados a cabo por las víctimas o sus familiares. De crímenes contra defensores rurales, indígenas y quilombolas a defensores de expresión nacional, la CIDH insta al Estado brasileño a movilizar todas las acciones necesarias para la protección de las defensoras y defensores de derechos humanos.
- 442.** La CIDH reitera que el derecho a la libertad de asociación, en el caso específico de los defensores de derechos humanos, constituye una herramienta fundamental que les permite realizar plenamente su trabajo, obteniendo así un mayor impacto colectivo en el ejercicio de sus funciones. De esa forma, cualquier acción que, directa o indirectamente, trate de impedir el derecho de asociación de los defensores, o que, de otra manera, confiera eficacia a los propósitos a los cuales las acciones estuvieren asociadas, constituye un ataque directo a la defensa de los derechos humanos.

### 3. Instituciones y políticas de promoción de los derechos humanos

- 443.** Además, en el ámbito del trabajo del Ministerio de la Mujer, de la Familia y de los Derechos Humanos, se destacan actividades de desarrollo y consolidación de una política de educación en derechos humanos. Brasil ha avanzado con la creación de un Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, aprobado en 2012 por el Consejo Nacional de Educación<sup>669</sup>. Resultado de un amplio intercambio y análisis con la sociedad civil y las universidades, por medio del Comité Nacional de Educación en Derechos Humanos, el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos de Brasil constituye una referencia para la región. Lamentablemente, la CIDH recibió con preocupación la noticia de que el Comité fue eliminado mediante los Decretos N.º. 9.759, del 11 de abril de 2019<sup>670</sup>, y el N.º. 9.812, del 30 de mayo de 2019<sup>671</sup>. El Comité Nacional cumplía un papel fundamental para la promoción de directrices en materia de educación en derechos humanos en todos los niveles de enseñanza, en educación for-

668 CIDH, Informe "Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos": Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 30 de diciembre de 2017, párr. 339.

669 Comité Nacional de Educación en Derechos Humanos, Resolución CNE/CP 1/2012. 31 de mayo de 2012 – Sección 1 – pág. 48.

670 Presidencia de la República, Subjefatura para Assuntos Jurídicos, Decreto no. 9.759, del 11 de abril de 2019.

671 Presidencia de la República, Subjefatura para Assuntos Jurídicos, Decreto no. 9.812, de 30 de mayo de 2019.

mal y no formal, además de realizar una tarea de internalización, traducción y adaptación de los parámetros internacionales para lograr una educación que promueva los derechos humanos de toda la sociedad.

- 444.** En el Poder Ejecutivo Federal, otras instituciones merecen ser destacadas por la importancia de su trabajo para la promoción y defensa de los derechos humanos en el Brasil. Entre ellas, la Fundación Nacional del Indio (FUNAI), como institución central para la garantía de los derechos fundamentales de la diversa población indígena de Brasil. En vista de ello, la CIDH se congratula con la decisión del Supremo Tribunal Federal que impidió la transferencia de la competencia para identificar, delimitar, demarcar y titular tierras indígenas de los órganos especializados como la FUNAI y el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) hacia el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA)<sup>672</sup>. En este sentido, la CIDH observa que la transferencia de mandatos, así como la supervisión de la FUNAI hacia organismos no especializados, sin una perspectiva intercultural, puede tener un serio impacto en la forma de vida tradicional de los pueblos indígenas de Brasil, principalmente si estos órganos pueden tener cualquier tipo de conflicto de intereses en el desempeño de esas funciones. Los pueblos indígenas de Brasil enfrentan dificultades inmensas para ejercer sus derechos, y para que puedan vencerlas necesitan contar con el apoyo inapelable de las instituciones del Estado que cuenten con la capacidad técnica para llevar a cabo un trabajo con perspectiva intercultural.
- 445.** En el marco del proceso reciente de reorganización administrativa que atravesó el Poder Ejecutivo Federal, la CIDH fue informada sobre la transferencia de las competencias del Ministerio de Trabajo y Empleo a otras entidades gubernamentales no especializadas, como el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, el Ministerio de Ciudadanía y el Ministerio de Economía<sup>673</sup>. En cuanto a esos cambios, la Comisión destaca su preocupación sobre posibles perjuicios a la articulación y coordinación de las políticas públicas relacionadas con los derechos de los trabajadores. En particular, la Comisión observa con preocupación que el Ministerio de Economía asuma los poderes relacionados con el control y reglamentación de las actividades laborales, lo cual podría debilitar los esfuerzos para erradicar el trabajo en condiciones semejantes a la esclavitud y al trabajo infantil.

672 Portal del Supremo Tribunal Federal, Suspensión dispositivo de medida provisoria que transfería la demarcación de las tierras indígenas a Agricultura, 24 de junio de 2019; Cámara de Diputados, Suspensión de medida provisoria que trasladó la demarcación de tierras indígenas a Agricultura, 24 de junio de 2019.

673 La Medida Provisoria no. 870, emitida el 1 de enero de 2019, alteró la estructura administrativa del Poder Ejecutivo Federal. Seis meses después, algunas de las alteraciones fueron anuladas por el Congreso Nacional, mediante la aprobación de la Ley no. 13.844 del 18 de junio de 2019 (junto con la conversión de la Medida Provisoria n. 870). Asimismo, el mismo día de la promulgación de la Ley, el Poder Ejecutivo emitió una nueva Medida Provisoria, no. 886/2019, que retomaba algunos de los cambios administrativos introducidos por la MP 870. En vista de ello, se demandó ante el Poder Judicial, el cual se manifestó categóricamente, el 24 de junio de 2019, declarando inconstitucionales los cambios que ya habían sido rechazados por el Poder Legislativo. En el mismo sentido, el Presidente de la Mesa del Congreso Nacional emitió una declaración (Ato Declaratorio) el 25 de junio de 2019, estableciendo la anulación de las alteraciones introducidas por la MP 886/2019.

- 446.** Además, la transferencia de las competencias relacionadas con el registro sindical al Ministerio de Justicia podría conllevar riesgos con respecto a la garantía del derecho de asociación de los sindicatos y movimientos de trabajadores. Una vez más, la Comisión llama la atención por un potencial conflicto de intereses entre el objetivo original de esas estructuras gubernamentales y las demandas por condiciones de trabajo justas, equitativas, y satisfactorias, exacerbando aún más la fragilidad de los mecanismos de protección de los trabajadores ya afectados por la reforma laboral de 2017<sup>674</sup>.
- 447.** La CIDH subraya que el derecho al trabajo, además de ser la base para ejercer otros derechos, como el goce de una vida digna, cumple una función social y requiere la protección especial de los trabajadores y de sus organizaciones por parte del Estado. Además, los derechos de los trabajadores son inalienables y las leyes que los reconocen obligan y benefician a todos los habitantes del territorio. En este sentido, la CIDH exhorta al Estado brasileño a que aplique, en el ámbito de sus medidas administrativas, legislativas y judiciales, el principio de progresividad y no regresividad en el campo de los derechos sociales, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 26 de la Convención Americana y el artículo 1 del Protocolo de San Salvador.
- 448.** La CIDH toma nota también de las instituciones creadas por Brasil a lo largo de las últimas décadas que constituyeron pasos importantes en un largo camino para la plena garantía de derechos en Brasil. De esta forma, la Comisión recuerda al Estado con respecto al principio de no regresividad, convocando a todas las autoridades del país a que se comprometan con la conservación de los avances logrados.

#### **4. Políticas educacionales, desigualdad y grupos en situación de riesgo**

- 449.** Brasil se destacó por los avances alcanzados en la ampliación del acceso a la educación en todos los niveles y modalidades. En 2017, la tasa de matrícula de la enseñanza básica alcanzó el 96,3%, en la enseñanza media representó el 81,3%, y en la enseñanza superior el 51,34%. Estos números representan aumentos coherentes y constantes a lo largo del pasado reciente<sup>675</sup>. En este proceso se destacan los Planes Nacionales de Educación (PNE), el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (FUNDEB), y el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB), como instrumentos fundamentales de política pública que, entre otros, posibilitaron la expansión del acceso a la educación y el mejoramiento de su calidad. Tomando en cuenta la discriminación y las desigualdades estructurales, así como las vulnerabilidades ya destacadas en este informe, la Comisión destaca la gran importancia de que la política educacional tenga

---

674 G1, [Ministerio del Trabajo será dividido entre Justicia, Economía y Ciudadanía](#), 3 de diciembre de 2018.

675 UNESCO. [Brasil. Educación y Alfabetización](#).

carácter tanto universal como inclusivo, apuntando a los grupos que históricamente se encontraban al margen.

- 450.** Al respecto, la CIDH observa con preocupación las limitaciones impuestas por la Enmienda Constitucional N.º. 95/2016, que estableció un límite para los gastos federales en Brasil por un período de 20 años. En vista de los desafíos aún presentes en cuanto al acceso a la educación infantil y a la enseñanza superior, a la alfabetización de jóvenes y adultos, a la evasión escolar, y especialmente consideradas las desigualdades étnico-raciales en el acceso a la educación de calidad, la Comisión considera fundamental incrementar las inversiones públicas en educación. Adicionalmente, considerando que el 3% de los niños se encuentran fuera de la enseñanza básica, el 1,4% está fuera de la enseñanza básica 2, y el 17% fuera de la enseñanza media<sup>676</sup>, y que llevar la educación a todos y todas continúa siendo un desafío fundamental que se debe enfrentar, causa preocupación que políticas dedicadas a enfrentar algunos desafíos hayan sido discontinuadas, como es el caso del Programa Brasil Alfabetizado<sup>677</sup>.
- 451.** La CIDH manifiesta además su preocupación con el proceso de militarización de las escuelas públicas con la creación del Programa Nacional de Escuelas Cívico-Militares<sup>678</sup>. La garantía del derecho a la educación requiere una pedagogía que respete la individualidad, promueva la ciudadanía y la socialización con respeto a los derechos humanos y requiere personal especializado. En este sentido, la Comisión llama la atención sobre el distinto carácter de las Fuerzas Armadas en comparación con el carácter destinado a la dinámica educacional.
- 452.** Por otro lado, la CIDH felicita al Estado por la adopción de medidas afirmativas en el ámbito de la enseñanza universitaria, donde se lograron aumentar las matrículas de estudiantes afrodescendientes en los cursos de graduados. En 2011, del total de 8 millones de matrículas, el 11% de los estudiantes eran de ese origen étnico-racial y, en 2016 el porcentaje de afrodescendientes inscriptos subió al 30%<sup>679</sup>. No obstante, le preocupa a la CIDH el Proyecto de Ley N.º. 1443 de 2019<sup>680</sup>, que procura revocar medidas de acción afirmativa, como la Ley N.º 12.711, del 29 de agosto de 2012, responsable por el establecimiento de cuotas étnico-raciales.

676 UNESCO, *Global Education Monitoring Report: Migration, displacement and education. Building bridges, not walls*, pág. 294, 2019.

677 Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil para la Agenda 2030, *III Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável – Brasil*, 2019.

678 Presidencia de la República, Subjefatura para Asuntos Jurídicos, *Decreto no. 10.004*, 5 de septiembre de 2019.

679 Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (INEP), Censo de la Enseñanza Superior, 2016.

680 Cámara de Diputados, Proyecto de Ley 1443/2019, Revoca la Ley n.º 12.711, del 29 de agosto de 2012, que dispone sobre el ingreso a las universidades federales y a las instituciones federales de enseñanza técnica de nivel medio y de otras medidas, 13 de marzo de 2019.

- 453.** La CIDH recuerda que el sistema interamericano subrayó el deber de los Estados de adoptar medidas para garantizar la igualdad real y jurídica entre las personas, además de combatir la discriminación histórica estructural o de hecho contra las personas afrodescendientes. En este contexto, es imperativa la implementación de medidas de acción afirmativa necesarias para garantizar los derechos a la igualdad y no discriminación a las personas que sufren discriminación estructural. Al respecto, la Comisión apoya las medidas actualmente existentes en las universidades públicas y considera importante la expansión de esos programas para continuar avanzando con el aumento de la presencia de universitarios afrodescendientes y que sea proporcional a su representación en la población brasileña.
- 454.** Con respecto al derecho a la educación, la Comisión señala que, en 2015, el Consejo Nacional de Lucha contra la Discriminación y la Promoción de los Derechos de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Travestis y Transexuales, vinculado al Ministerio de Derechos Humanos, emitió la Resolución N.º. 12/2015, estableciendo parámetros para la garantía de las condiciones de acceso y permanencia de personas travestis y trans (y todos aquellos con identidad de género no reconocida en diferentes ámbitos sociales) en los sistemas e instituciones de enseñanza<sup>681</sup>. A su vez, en 2018, el Ministerio de Educación aprobó la opinión del Consejo Nacional de Educación, emitiendo la Portaria N.º. 33/2018 que permitió el uso, en toda la red de Educación Básica del País, de su nombre social a las personas trans y de género diverso con más de 18 años de edad<sup>682</sup>. No obstante, el contenido de estas normas, la Comisión recibió información que indica que aún les falta preparación a los profesores de educación para atender las demandas específicas de los estudiantes trans.
- 455.** En cuanto a la enseñanza superior, desde 2002, algunos programas de postgrado en las universidades públicas en Brasil adoptaron políticas afirmativas por medio de la fijación de cuotas en sus procesos de selección de estudiantes que sean personas que sufren discriminación estructural. En este sentido, de acuerdo con un boletín del Grupo de Estudios Multidisciplinarios de Acción Afirmativa de la Universidad Estadual de Rio de Janeiro (GEMAA - UERJ), en los últimos dos años hubo un aumento de acciones afirmativas como consecuencia de la Portaria n.º. 13, 2016, establecida por el Ministerio de Educación (MEC)<sup>683</sup>. A pesar de que el documento no menciona personas trans y de género diverso, algunos programas de postgrado del país fueron sensibilizados debido a la necesidad de las políticas de cuotas para esas personas. Según el GEMAA, de los 610 programas de postgrado académico con acciones

---

681 [ENAP, Resolución N.º. 12/2015 del Consejo Nacional de Lucha contra la Discriminación y Promoción de los Derechos de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Travestis y Transexuales, vinculado al Ministerio de los Derechos Humanos, 2015.](#)

682 Secretaría General de la Presidencia de la República, Imprenta Nacional, Diário oficial da União. [Portaria N.º. 33](#), de 17 de enero de 2018.

683 Ministerio de la Educación, [Portaria Normativa N.º. 13](#), de 11 de mayo de 2016.

afirmativas distribuidas en Brasil, solo el 12,62% reservan vacantes con base en la identidad y/o expresión de género de las personas<sup>684</sup>.

- 456.** A pesar de los diversos avances en la educación que incluyen la perspectiva de las personas cuya orientación sexual e identidad y/o expresión de género difieren de los patrones socialmente aceptados, la Comisión expresa su preocupación por el proyecto de educación en “defensa de la ‘escuela sin partido’”<sup>685</sup> que critica la educación con perspectiva de género<sup>686</sup>. Este proyecto, exteriorizado en el Proyecto de Ley N.º. 7180/2014, exige que los profesores tengan una posición neutra contra un supuesto “adoctrinamiento ideológico de izquierda” que, de acuerdo con los autores del proyecto, estaría ocurriendo en los centros educativos del país, incluyendo la enseñanza de una “ideología de género”<sup>687</sup>. De igual manera, le preocupa a la Comisión la declaración de autoridades contra la educación con perspectiva de género<sup>688</sup>. Hay informaciones de que se han registrado declaraciones del Ministerio de Educación que indican que hay un esfuerzo para combatir la educación de género en las escuelas<sup>689</sup>.
- 457.** La Comisión opina que el Proyecto de Ley N.º. 7180/2014 tiene un gran potencial para violar el artículo 13.2 del Protocolo de San Salvador con respecto al derecho de la libertad de expresión de los docentes. En ese sentido, la CIDH recomienda que el Estado examine los cambios en la educación con los padres de los niños y adolescentes, así como con los docentes, procurando “capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz”<sup>690</sup>.
- 458.** Con relación a la educación con perspectiva de género, la CIDH señala al Estado que la perspectiva de género es una herramienta esencial para combatir la discriminación y la violencia contra mujeres y personas con diversas orientaciones sexuales e identidades de género; es un concepto que procura visibilizar la posición de desigualdad y subordinación estructural de las mujeres a los hombres debido a su géne-

684 Jornal O Casarao, Inclusión y Permanencia: Políticas de Cuotas para Peersonas Transexuales y Travestis em la Postgraduación, 3 de octubre de 2018

685 El proyecto “escuela sin partido” surge como un movimiento, que después se ha transformado en un proyecto de ley que busca combatir una supuesta “doctrina de la izquierda”, practicada por los profesores en las escuelas. Sobre eso, ver Folha de S. Paulo, Sepa cómo surgió el término ‘ideología de género’, el 23 de octubre de 2018; asimismo, Movimiento Escuela Sin Partido, el 31 de enero de 2019.

686 Folha de Sao Paulo, Propuestas de Bolsonaro (PSL) y Haddad (PT).

687 Escola Sem Partido, Por una ley contra el abuso de la libertad de enseñar, 17 de junio de 2019.

688 Folha de Sao Paulo, Bolsonaro pide disciplina y critica la ‘ideología de género’ en la entrega del colegio de la PM, el 17 de diciembre de 2018.

689 G1, Bolsonaro anuncia a Ricardo Vélez Rodríguez como ministro de Educación, el 22 de noviembre de 2019.

690 OEA, Protocolo de San Salvador, art. 13.2.

ro. Por lo tanto, la Comisión le recuerda al Estado su obligación de adoptar medidas específicas para modificar los patrones socioculturales de comportamientos heteronormativos, incluido el diseño de programas educativos formales y no formales para combatir preconceptos y costumbres y todos los otros tipos de prácticas basadas en la premisa de la inferioridad de las mujeres o de otros grupos históricamente discriminados a causa de diversidades en su orientación sexual o identidad de género.

## 5. Políticas de salud, desigualdades y grupos en situación de riesgo

**459.** La CIDH reconoce que Brasil logró un importante hito al establecer un sistema universal de salud que integra y articula servicios en todos los niveles de complejidad, teniéndolos presentes en todo el territorio nacional. El Sistema Único de Salud (SUS), a pesar de sus históricos desafíos en temas tales como violencia obstétrica, disponibilidad de medicamentos, entre otros, se presenta como un modelo de universalización de la salud pública y gratuita, y constituye el compromiso del Estado brasileño con la efectivización del derecho a la salud. Dentro del SUS se destaca también el Subsistema de Salud Indígena, el cual ha sido un ejemplo sin paralelo de política de salud que defiende el derecho a ser diferente en la aplicación del derecho a la salud.

**460.** Si bien ha habido importantes avances institucionales, regulatorios y de política pública, la CIDH observa que aún hay desafíos preocupantes. Algunos de ellos se entrelazan con las exclusiones, preconceptos y desigualdades estructurales señalados en los primeros capítulos de este informe. Por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud ha afirmado que las mujeres adolescentes, las solteras, las de nivel socioeconómico bajo, las que pertenecen a una minoría étnica, las inmigrantes y las que viven con VIH, entre otras, sufren un trato irrespetuoso y ofensivo<sup>691</sup>. En otros casos, estos desafíos son el resultado de las decisiones adoptadas e implementadas por el Estado, en forma contraria a lo que sería necesario para hacer valer el derecho a la salud para todos y todas.

**461.** La Comisión observó impactos relevantes en el área del derecho a la salud de personas afrodescendientes, particularmente en relación con la atención materna y procedimientos obstétricos a mujeres afrodescendientes. Durante la visita, la CIDH recibió información sobre los altos índices de mortalidad materna entre mujeres afrodescendientes. Según el Informe Anual Socioeconómico de Mujeres de 2014, el 62,8% de las muertes maternas eran de afrodescendientes<sup>692</sup>. De acuerdo con las cifras de este informe, a medida que disminuían las muertes de las mujeres blancas, de 39 a 15 ca-

---

691 OMS, Prevención y erradicación de la falta de respeto y el maltrato durante la atención del parto en centros de salud, Declaración WHO/RHR/14.23, Septiembre de 2014.

692 Presidencia de la República, Secretaría de Políticas para las Mujeres, INFORME ANUAL SOCIOECONÓMICO DE LA MUJER 2014, marzo de 2015.



sos por cada 100.000 nacimientos, entre las afrodescendientes aumentó de 34 a 51 muertes por cada 100.000 partos.

- 462.** Además, se recibieron denuncias de malos tratos, agresiones verbales y físicas, además de actos de racismo por parte de profesionales de la salud. De la misma forma, se destacan casos de racismo médico por omisión o negligencia en la atención de mujeres embarazadas, así como en la relativización del sufrimiento de estas mujeres<sup>693</sup>. En particular, la Comisión destaca la responsabilización por medio de la condena internacional al Estado por el Comité para la Implementación de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, por sus siglas en inglés) en el caso de Alyne da Silva Pimentel Teixeira. También el caso de una mujer afrodescendiente residente en el municipio de Belford Roxo, en el estado de Río de Janeiro, que falleció en 2002 a consecuencia de varias fallas en la atención recibida en un hospital público. Según el informe, el Comité consideró al Estado responsable por la negligencia médica causada por racismo institucional basado en el origen étnico-racial y en la condición socioeconómica de la víctima<sup>694</sup>.
- 463.** Al respecto, la CIDH también recomienda la adopción de una ley federal que exija que todos los profesionales médicos tengan capacitación sobre la diáspora africana, estudios sociales brasileños y de derechos humanos, incluida la responsabilidad de respetar y proteger los derechos fundamentales, tales como los derechos a la vida y a la integridad personal, sin discriminación.
- 464.** A su vez, durante su visita al país, la CIDH recibió datos sobre la precarización de las políticas de salud indígena. De acuerdo con información recibida, durante 2019 hubo un redireccionamiento de la gestión de salud indígena, así como la suspensión de contratos con organizaciones que trabajan con el Distrito Sanitario Especial Indígena (DSEI)<sup>695</sup>. Por esta razón, varios líderes indígenas vinculados al Foro de Presidentes de los Consejos Distritales de Salud Indígena y Organizaciones Indígenas de todo el país denunciaron que el Estado estaba tomando medidas para paralizar el sistema de atención a la salud de esos pueblos. Según informaciones obtenidas, dejarían de transferir recursos financieros, contratados por medio de convenios con ocho organizaciones de la sociedad civil que prestan servicios de salud en 34 Distritos Sanitarios Especiales Indígenas. En este contexto, la CIDH tomó conocimiento sobre la existencia del DSEI que tiene diversos problemas institucionales, como la falta de recursos para el pago de medicamentos; la falta de exámenes, vacunas; problemas con la remoción de pacientes para centros de referencia, así como la falta de pago a los prestadores de

693 Criola, *A Situação dos Direitos Humanos das Mulheres Negras no Brasil Violências e Violações*, 2017.

694 Naciones Unidas, Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres (CEDAW), *Comunicación No. 17/2008 - Alyne da Silva Pimentel Teixeira vs. Brasil*, 29 de julio de 2011.

695 Consejo Indigenista Missionário, *Abandono de la salud indígena por el gobierno puede causar muertes "cada cuatro horas"*, 2019.

servicio que actúan en las comunidades indígenas. Según los datos recibidos, estas situaciones estructurales ya habrían causado la muerte de indígenas<sup>696</sup>.

- 465.** La CIDH recibió también datos preocupantes con respecto a actos de violencia obstétrica<sup>697</sup> cometidos contra mujeres en Brasil y, en particular, contra mujeres en situación de mayor vulnerabilidad. Según la OMS, mujeres en todo el mundo sufren un trato irrespetuoso, ofensivo o negligente en las unidades de salud, antes, durante o después del parto. Estos actos incluyen malos tratos físicos, humillaciones, maltrato verbal, procedimientos médicos sin consentimiento o coercitivos (incluida la esterilización), violación de la confidencialidad, falta de obtención de un consentimiento informado y completo, falta de administración de analgésicos, violaciones de la privacidad, rechazo en la admisión en las unidades de salud, entre otros<sup>698</sup>.
- 466.** Según la investigación realizada en 2010 por la Fundación Perseu Abramo en asociación con el Servicio Social de Comercio (SESC), 1 de cada 4 mujeres en Brasil habían sufrido algún tipo de violencia obstétrica<sup>699</sup>. A su vez, de acuerdo a informaciones recibidas por la CIDH, ha habido un aumento de partos realizados por procedimientos de cesárea, los cuales representan el 56% del total de la población estudiada<sup>700</sup>. Esa cifra sería extremadamente elevada en comparación con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, que indican como aceptable un índice de entre el 10% y el 15%<sup>701</sup>. Esos datos sugieren que las mujeres gestantes brasileñas corren el mayor riesgo de ver sus preferencias ignoradas, de sufrir discriminación, malos tratos y sobre medicación durante sus gestaciones, sin disponer de medidas jurídicas adecuadas de protección. Además, la prevalencia de estereotipos discriminatorios y racistas, que consideran a las mujeres negras “más fuertes” y “resistentes al dolor”, se suma a la falta de acceso estructural a los servicios de salud, resultando en una mayor exposición de las mujeres afrodescendientes a sufrir violencia obstétrica<sup>702</sup>.
- 467.** En audiencia pública realizada por el Ministerio Público Federal en Mato Grosso do Sul, se identificaron patrones de violencia obstétrica contra mujeres indígenas y negras,

696 The Intercept Brasil, “*Transplantada ou cardiopata? Falta de dinheiro lleva a los médicos a escoger a qué niña indígena atender*”, 09 de abril de 2019.

697 La Organización Mundial de la Salud ha reconocido la violencia obstétrica como una forma de violencia contra la mujer al ser una imposición de un grado significativo de dolor y de sufrimiento evitable por medio del uso, sin evidencia científica, de medicamentos excesivos, de intervenciones en el parto y de la realización de prácticas consideradas desagradables, dolorosas o humillantes para la mujer. OMS, *Prevention and elimination of disrespect and abuse during childbirth*, 3 de septiembre de 2014.

698 OMS, *Prevenção y erradicação de la falta de respeto y el maltrato durante la atención del parto en centros de salud, Declaración WHO/RHR/14.23*, Septiembre de 2014.

699 Fundación Perseu Abramo, “*Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado*”, Investigación de opinión pública, Agosto de 2010.

700 Solicitud de audiencia de la *Rede Pela Humanização Do Parto e Nascimento (REHUNA)*, *Violência Obstétrica Que Mulheres Sofrem No Brasil*, en el marco del 165 período de sesiones de la CIDH, 3 de agosto de 2017.

701 Zanardo, G., Calderón, M., Nadal, A., Habigzang, L., (2017), *Violência obstétrica no Brasil: uma revisão narrativa*, Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

702 Humanista, *Violência obstétrica atinge 1 em cada 4 gestantes no Brasil*, diz pesquisa, 28 de enero de 2018.

como “desinformación, falta de privacidad, comentarios despreciativos, exceso de tactos vaginales, parto en posición horizontal, falta de acompañante, ausencia de “doulas”, episiotomía y cesárea de rutina, además la falta de respeto por las especificidades étnico-raciales, las evidencias científicas y las legislaciones nacional y estatal”<sup>703</sup>. Es común que en los servicios de atención a la salud haya prácticas de violencia y discriminación étnico-racial y de género que se encuentran estructuralmente presentes en la sociedad.

- 468.** Al respecto, la CIDH recibió información sobre el caso de Janaína Aparecida Quirino, madre de siete hijos y embarazada con el octavo, afrodescendiente y en situación de calle, la cual fue sometida a una ligadura tubaria involuntaria en la ciudad de Mococa, São Paulo, en cumplimiento de una sentencia judicial. Considerando la gravedad de los hechos, la CIDH solicitó información al Estado brasileño el 24 de agosto de 2018, de conformidad con el artículo 41 de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>704</sup>.
- 469.** En respuesta a los cuestionamientos formulados por la CIDH, el Estado brasileño informó sobre varias medidas que se están tomando para garantizar el acceso a los servicios de salud y protección de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres<sup>705</sup>, incluida la distribución gratuita de anticonceptivos en todo el país, capacitación para el personal de la salud y publicación de manuales y normas técnicas especializadas. En especial, el Estado afirmó que “los derechos sexuales y reproductivos deben ser entendidos como un derecho y no como una forma de control de la natalidad” y, por lo tanto, “incluyen el derecho a decidir, de manera responsable, tener hijos o no, determinar el número de hijos que desea y en qué momento de su vida; el derecho a vivir una sexualidad plenamente responsable y sin temor, vergüenza o culpa, independientemente del estado civil, edad o condición física; el derecho al acceso a servicios de salud que garanticen privacidad, confidencialidad, calidad y autonomía; y el derecho a ejercer una sexualidad y una reproducción libres de discriminación, imposición o violencia”. Además, el Estado recordó que la planificación familiar es considerada un derecho de los brasileños y brasileñas que está garantizado por la Constitución Federal y regulado por la Ley N.º. 9.263 de 1996, que rige las prácticas de esterilización<sup>706</sup> y exige la obtención del consentimiento informado para la realización de este procedimiento.
- 470.** La CIDH señala a Brasil, sin embargo, que en los términos de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, la violencia con-

703 Ministério Público Federal, *Audiência pública promovida pelo MPF debate aspectos da violência obstétrica contra mulheres indígenas e negras*, 6 de junio de 2019.

704 CIDH, Carta de Solicitud de Información al Estado de Brasil, Violencia obstétrica contra mujer en situación de calle, víctima de una esterilización forzada practicada por el Estado de Brasil. 14 de agosto de 2018. Archivo de la CIDH.

705 República Federativa do Brasil, Respuesta a la solicitud de informaciones sobre esterilización no consentida, Janaína Aparecida de Quirino, Correspondencia con la CIDH, 12 de septiembre de 2018. Archivo de la CIDH.

706 Presidencia de la República, Subjefatura para Asuntos Jurídicos, *Ley n.º 9.263*, 12 de enero de 1996. Reglamenta el § 7º del art. 226 de la Constituição Federal, que trata do planejamento familiar, estabelece penalidades e dá outras providências.

tra la mujer abarca la violencia física, sexual y psicológica ocurrida en la comunidad y cometida por cualquier persona, incluyendo perpetrada o tolerada por agentes del Estado, que comprende, entre otras formas, el estupro, el abuso sexual, la tortura, la trata de mujeres, la prostitución forzada, el secuestro y el asedio sexual en el lugar de trabajo, así como en establecimientos de educación, servicios de salud o cualquier otro lugar<sup>707</sup>.

- 471.** De modo que enfatiza que el Estado debe garantizar la investigación rápida, completa, independiente e imparcial de los incidentes de violencia obstétrica y negligencia médica, asegurando la investigación de todas las partes potencialmente responsables y, según el caso, su enjuiciamiento y sanción. De la misma forma, el Estado debe eliminar todos los mecanismos legales y de hecho impedir investigaciones internas, procesos penales, procesos civiles e investigaciones federales.
- 472.** Sobre la salud de las personas trans y de género diverso, la Comisión reconoce el esfuerzo del Estado que desde 2006, a través de la aprobación de la Carta de los Derechos de los Usuarios aseguró el derecho de registro de cualquier usuario con “el nombre con el cual prefiera ser llamado, independientemente del registro civil, no pudiendo ser tratado por número, nombre de la enfermedad, códigos, de modo genérico, con falta de respeto o prejuicioso”<sup>708</sup>. Este derecho les permite a esas personas ser llamadas por el nombre con el cual se identifican en cualquier servicio de la red de salud pública. Dos años después, en agosto de 2008, el Sistema Único de Salud comenzó a realizar procedimientos quirúrgicos de rediseño sexual, también conocidos como procedimientos de “transgenitalización”, para personas trans que desean cambiar sus órganos genitales<sup>709</sup>. En los últimos 10 años se realizaron 474 procedimientos quirúrgicos a transexuales y travestis, según datos del Ministerio de Salud<sup>710</sup>.
- 473.** Sin embargo, en 2018, se informó que casi 300 personas trans esperan someterse a una cirugía en la red pública 10 años después de haber comenzado SUS con estas cirugías. Los mismos médicos informaron a los medios que los equipos disponibles para este procedimiento todavía son muy pocos y no hay suficientes profesionales para incrementar el número mensual de cirugías<sup>711</sup>. En general, el promedio de cirugías es de apenas una o dos por mes en cada institución. La mayoría de los médicos afirma que es necesario aumentar el número de hospitales que realizan estas operaciones para que el paciente no tenga que viajar para el procedimiento, por ejemplo, de Feria de Santana a Porto Alegre, en el Estado de Río Grande do Sul<sup>712</sup>.

707 CIDH, *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”*, 9 de junio de 1994.

708 Ministerio de Salud, *Carta de los derechos de los usuarios de la salud*, 2007.

709 Drauzio Varella, *Como funciona o SUS para pessoas transexuais?*, 5 de diciembre de 2017.

710 Globo, *Quase 300 transgêneros esperam cirurgia na rede pública 10 anos após portaria do SUS*, 19 de agosto 2018.

711 Univera, *Transexuais ficam até cinco anos em fila de cirurgia de transgenitalização*, 19 de agosto 2018.

712 Globo, *Quase 300 transgêneros esperam cirurgia na rede pública 10 anos após portaria do SUS*, 19 de agosto 2018.

- 474.** La CIDH tomó conocimiento también de una investigación realizada en 2016 por el Hospital das Clínicas de la Universidad de São Paulo (USP) y por la Universidad Federal de Río Grande do Sul (UFRGS), con 620 personas trans de entre 18 y 64 años de los estados de São Paulo y Rio Grande del Sur, la cual reveló datos alarmantes sobre la relación médico-paciente. El 43,2% de las personas entrevistadas indicaron que evitan los servicios de salud simplemente por ser personas trans. La mayoría, el 58,7%, afirmó haber sido discriminado durante la atención médica y reveló que procuraba un hospital solo en última instancia. Solo el 17,8% de los entrevistados dijeron que nunca sufrieron discriminación durante una consulta<sup>713</sup>.
- 475.** Además, la CIDH se pronunció sobre las tentativas de modificar la orientación sexual o la identidad de género de las personas sometidas a tratamientos psicoterapéuticos, internaciones en “clínicas” o campamentos y víctimas de abuso físico<sup>714</sup>. Al respecto, el Consejo Federal de Psicología (CPF) de Brasil emitió la Resolución N.º. 001/99, en marzo de 1999, prohibiendo las llamadas “terapias de conversación”<sup>715</sup>. No obstante, en septiembre de 2017, la Comisión obtuvo información de que un juez federal había rechazado esa resolución<sup>716</sup>. Además, el 28 de julio de 2018, un informe de la Comisión de Seguridad Social y Familia (CSSF) de la Cámara de Diputados fue favorable al proyecto de ley N.º. 4931/2016, popularmente conocido como “cura gay”<sup>717</sup>.
- 476.** Por otro lado, el Consejo Federal de Psicología aprobó, en enero de 2018, la Resolución N.º. 001/18, que prohíbe a los psicólogos “proponer, realizar o colaborar con cualquier evento o servicio, en el ámbito público o privado, que se refiera a la conversación, reversión, reajuste o reorientación de la identidad de género” de personas trans y de género diverso<sup>718</sup>. El documento prevé que los profesionales del área deben actuar con los principios éticos y el conocimiento de la profesión para ayudar a eliminar los prejuicios y no tendrán connivencia con alguna acción que favorezca la discriminación. La resolución es semejante a la adoptada por el Consejo en el caso de la orientación sexual, cuya promesa o inversión de orientación sexual fue prohibida por casi dos décadas en Brasil<sup>719</sup>.

713 Drauzio Varella, *Como funciona o SUS para pessoas transexuais?*, 5 de diciembre de 2017.

714 CIDH, *Violencia contra las Personas LGBTI*, OAS/Ser.L/V/II Rev. 2 Doc. 36, 12 de noviembre de 2015, párr. 200.

715 Consejo Federal de Psicología, “*Establece normas de actuación para los psicólogos en relación con la cuestión de la Orientación Sexual*”, 22 de marzo de 1999.

716 The Guardian, *Juez brasileño aprueba “gay conversion therapy”, provocando indignación nacional*, 19 de septiembre de 2017.

717 Huffpost, *Bancada conservadora intenta aprobar “cura gay” y otros retrocesos contra los LGBT*, 28 de junio de 2018; Cámara de diputados, *Proyecto de Ley 4931/2016*, 2016.

718 Consejo Federal de Psicología, *Establece normas de actuación para las psicólogas y psicólogos en relación con las personas transexuales y travestis*, 29 de enero de 2018.

719 O Globo, *Consejo de Psicología prohíbe a profesionales realizar la ‘cura’ de travestis y transexuales*, 30 de enero de 2018.

477. La Comisión recuerda al Estado que esos tratamientos “no tienen base médica y representan una amenaza grave a la salud y a los derechos humanos de las personas afectadas”<sup>720</sup>. Asimismo, destaca que las diversas orientaciones sexuales e identidades de género no son enfermedades y que ya han sido retiradas de la lista internacional de enfermedades de la Organización Mundial de la Salud. En este sentido, la Comisión recomienda que el Estado adopte medidas para que el cuerpo directivo de los servicios de salud del Estado garantice procesos efectivos de regulación y control de los médicos y profesionales de la salud que ofrecen esos servicios, así como la divulgación de información con base en evidencias científicas y objetivas sobre el impacto negativo que tienen esas “terapias” en la salud.

---

720 CIDH, Informe “Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América”. OAS/Ser.L/V/II.rev.2, Doc. 36, 12 de noviembre de 2015.





**LIBERTAD DE  
EXPRESIÓN E  
INFORMACIÓN**



## CAPÍTULO 7 LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN

- 478.** La Constitución de la República Federativa de Brasil cuenta, en su rol de derechos y garantías fundamentales contenidos en el artículo 5º, el derecho a la libertad de expresión e información. Conforme al texto constitucional, estos derechos y garantías deben ser asegurados a brasileños y extranjeros sin distinción, siendo prohibida la discriminación bajo cualquier criterio. En su proceso de redemocratización, Brasil logro el fin de la censura del Estado y facultó a todas las personas la libre manifestación política, intelectual, artística y de conciencia<sup>721</sup>.
- 479.** La CIDH observa también, que persisten innumerables desafíos para la efectiva garantía de la libertad de expresión en el país. Además de los casos de periodistas perseguidos y asesinados, hay otras crecientes restricciones a la libertad de expresión, algunas de ellas resultantes del contexto de polarización política del país. Por ejemplo, la Comisión registra con gran preocupación las restricciones a la libertad de expresión y de cátedra vividas por profesores de todos los niveles de la enseñanza, frente a amenazas de denuncias en función del contenido de sus clases. El proyecto de Ley N°. 867/2015, adjunto al Proyecto de Ley N°. 7180/2014 y que propone crear el “Programa Escuela sin Partido”<sup>722</sup>, si se aprueba, representaría la institucionalización de las violaciones a la libertad de expresión y de cátedra ya vividas por profesores. Además del proyecto de ley federal, se encuentran también en trámite proyectos de ley del mismo tipo en 8 asambleas legislativas estatales y en 10 cámaras municipales de (concejales) vereadores<sup>723</sup>. La Comisión expresa su preocupación por el ejercicio del derecho a la libertad de expresión por parte de profesores y profesoras en el caso de que estos proyectos sean aprobados.
- 480.** Además, preocupa a la Comisión la posibilidad de impartir la educación en derechos humanos en un contexto de persecución y monitoreo social en base a los prejuicios defendidos por los proyectos de “Escuela sin Partido”. De conformidad con el inciso 2 del artículo 13 del Protocolo de San Salvador, “la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto – 17 – por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz [...] la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz”<sup>724</sup>.

721 Brasil. Constitución de la República Federativa de Brasil. 1988.

722 Cámara de Diputados. PL867, 2015.

723 Escuela sin Partido. PLs en marcha.

724 Instituto Interamericano de Derechos Humanos. X Informe de Educación en Derechos Humanos. pág. 16, 2011

**481.** Por otro lado, la CIDH observa que, en años recientes en Brasil, el libre acceso a la información fue significativamente ampliado desde la promulgación de la Ley de Acceso a la Información<sup>725</sup> (Ley N.º. 12.527/2011), que facultó a todos los ciudadanos a solicitar las informaciones producidas o bajo la tutela del Estado. La efectiva implementación de la ley, sin restricciones o limitaciones, es importante para que los ciudadanos tengan amplio conocimiento de la información que posee el Estado. La CIDH exhorta a que la Ley N.º. 12.527 sea aplicada integralmente y sirva de inspiración para iniciativas de leyes locales y regionales.

## A. LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y PROTESTAS SOCIALES

**482.** Un espacio cívico vibrante, protegido de ataques o amenazas, constituye la piedra angular de las sociedades democráticas estables y que dan cuentas a la población. Sin embargo, durante la visita *in loco*, la Comisión recibió denuncias sobre restricciones a la expresión crítica en el contexto de la protesta social y en la defensa de los derechos humanos. La CIDH ha verificado que esta situación se agravó en los últimos años, especialmente desde 2013, con un aumento preocupante del número de restricciones al ejercicio de los derechos humanos en el contexto de varias protestas sociales y manifestaciones que ocurren en todo el país<sup>726</sup>. Según información recibida de las organizaciones de la sociedad civil hubo un aumento de la presencia de la policía militar en las manifestaciones en varios Estados, que en vez de proteger, actúa con el fin de dispersar las protestas, generando un efecto intimidatorio sobre quienes desean manifestar.

**483.** Entre los actos de violencia denunciados está la agresión sufrida por el fotógrafo Sérgio Silva que, en 2013, año marcado por diversas protestas, que se iniciaron en São Paulo y se repitieron a lo largo del país, fue herido por una bala de goma disparada por la policía militar al cubrir una manifestación en São Paulo. El incidente le causó al comunicador la pérdida de la visión del ojo izquierdo. También en el contexto de las llamadas protestas de 2013, ganaron notoriedad otras dos situaciones, el caso de Rafael Vieira, un joven afrodescendiente colector de material reciclable, preso en Río de Janeiro por portar una garrafa de agua sanitaria y otra de detergente, materiales considerados “incendiarios” por la justicia. Este caso resultó en una condena de cinco años de cárcel<sup>727</sup> y es un caso que tiene fuertes características de racismo institucional del sistema de justicia brasileño. De igual manera, el caso de Elisa Quadros Pinto,

---

725 Presidencia de la República, Casa Civil, Subjefatura para Asuntos Jurídicos, Ley n.º 12.527, del 18 de noviembre de 2011.

726 Artículo 19, Violaciones a la libertad de expresión, Informe Anual 2013, 2014.

727 Artículo 19, Protestas en Brasil 2013, 2014.

conocida como “Sininho”, así como el de otros 22 activistas condenados por formación de pandilla y otros delitos, con penas que variaron entre 5 y 7 años de cárcel<sup>728</sup>.

- 484.** De la misma forma, en agosto de 2016, la estudiante Deborah Fabri, que también estaba participando en una manifestación en São Paulo, quedó herida cuando recibió fragmentos de una bomba no letal lanzada por la policía militar. Por esta causa ella también perdió la visión del ojo izquierdo<sup>729</sup>. Ya en marzo de 2017, Edvaldo Alves, de 19 años, fue herido por una bala de goma cuando participaba en una manifestación contra la violencia en la ciudad de Itambé, en el estado de Pernambuco, lo que causó su muerte un mes después<sup>730</sup>. Además, la CIDH ha sido notificada de la permanencia de leyes restrictivas y el uso de acciones judiciales, como el Interdicto Prohibitorio, a fin de limitar la realización de manifestaciones<sup>731</sup>.
- 485.** Conforme a lo relatado y discutido, las investigaciones penales o administrativas sobre esas violaciones son poco frecuentes y por lo general permanecen impunes. Además, la CIDH ha observado el impacto diferencial de esas leyes y prácticas sobre personas o grupos que históricamente están expuestos a la discriminación estructural en la sociedad brasileña. Por ejemplo, la CIDH fue informada de que el grupo de personas que reivindican el derecho a la tierra en Brasil, formado por, entre otros, campesinos, pueblos indígenas, quilombolas y otras comunidades tradicionales, han sido sometidos a procesos penales y encarcelados para sancionar e intimidar sus demandas por la reforma agraria en el país<sup>732</sup>.
- 486.** La CIDH señala que el uso del aparato judicial y policial para fines de represión de los movimientos sociales ya fue objeto de queja ante el SIDH, habiendo sido el Estado condenado por la Corte a adoptar medidas de reparación y no repetición<sup>733</sup>. Durante la visita *in loco*, la CIDH recibió nuevas denuncias de este tipo, especialmente con relación a movimientos sociales para el acceso a la tierra y la vivienda. Uno de los casos denunciados y con respecto a la investigación realizada por el Ministerio Público de São Paulo, resultó en una denuncia y decreto de prisión de diversos líderes en la lucha por la vivienda, entre ellos la cantante negra Janice Ferreira Silva, conocida como “Preta Ferreira”. Estos líderes son acusados por delitos de “extorsión” y “enriqueci-

728 Conectas, *Letter of complaint for human rights violations in the sentencing of 23 activists for exercising their rights to Freedom of Peaceful Assembly and Association*, 2018.

729 Comisión de Derechos Humanos y Minorías de la Cámara de Diputados, *Comunicado Internacional – derecho a la protesta*, 2018.

730 CNDH, *Nota Pública do CNDH Sobre a Morte de Manifestante em Itambé-PE*, 2017.

731 Instituto Humanitas Unisinos, *A indígenas en Paraná se les impide manifestar en la vía pública al oeste del Estado*, 09 de abril de 2019.

732 CIDH, CP 09/19 *CIDH manifiesta preocupación por hechos de violencia contra trabajadores rurales en Brasil, 18 de enero de 2019*. CP 320/19 *ONU Derechos Humanos y CIDH condenan asesinatos de líderes indígenas en Maranhão, Brasil*. 09 de diciembre de 2019.

733 Corte IDH. *Caso Escher y Otros vs. Brasil*. Sentencia del 6 de julio de 2009.

miento ilícito” en la recolección de contribuciones para la mantención de los inmuebles ocupados por los integrantes de sus respectivos movimientos, que constituirían en la práctica estrategias de criminalización de esos movimientos<sup>734</sup>.

- 487.** Además, la Comisión recibió información preocupante sobre la penalización, ataques físicos y psicológicos que sufrieron estudiantes adolescentes brasileños durante las protestas y movimientos sociales en el país. Esto ocurrió en el contexto de las protestas contra un conjunto de políticas de reforma educativa promovidas por el Estado de São Paulo en 2015<sup>735</sup>.
- 488.** Más recientemente, en el contexto electoral de 2018, estudiantes de varias universidades de Brasil llevaron a cabo protestas pacíficas autodenominadas “antifascistas” durante la noche del 26 de octubre de 2018. Estas protestas fueron prohibidas por la Justicia Electoral. Por lo menos en nueve estados brasileños, las universidades fueron sometidas a la intervención de la policía y de fiscales electorales para eliminar la cartelería y otras formas de expresión, con el justificativo de que contenían propaganda electoral irregular. El 26 de octubre, la Procuradora General de la República alegó el incumplimiento del precepto fundamental (ADPF)<sup>736</sup> para suspender esas medidas de la Justicia Electoral y, el 31 de octubre, el STF decidió, por unanimidad, suspender las acciones judiciales y administrativas que permitieron la entrada de agentes en las universidades públicas y privadas en diferentes Estados de Brasil<sup>737</sup>. En su decisión, la Corte Suprema del país afirmó, entre otros argumentos, que las “[u]niversidades son espacios de libertad y de liberación personal y política. Su título indica la pluralidad y el respeto a las diferencias, y a las divergencias para que se formen consensos legítimos cuando resultan de manifestaciones libres. Las discordancias son propias de las libertades individuales”<sup>738</sup>. La CIDH saluda esa decisión de la justicia brasileña.
- 489.** También en el ámbito de la campaña electoral, las mujeres que coordinaban actividades para hacer demostraciones *online* y en las calles fueron sometidas a sucesivos episodios de agresión física y asedio a través de las redes sociales<sup>739</sup>. La CIDH observa con extrema preocupación que, de acuerdo a la información recibida, las organiza-

734 [Texto de la denuncia](#).

735 Cfr. audiencia temática “Brasil: Protestas estudiantiles en São Paulo”, 157<sup>o</sup> Período de Sesiones (abril de 2016). Cfr. CIDH, [Protesta y Derechos Humanos](#), 2019.

736 La ADPF es una de las entidades de control de la constitucionalidad disponible en el derecho brasileño. Según la [Ley n. 9.882/99](#), la ADPF tiene por objeto evitar y eliminar del ordenamiento jurídico cualquier acto del Poder Público que perjudique de alguna forma los preceptos fundamentales (Art. 1<sup>o</sup>).

737 Supremo Tribunal Federal, [ADPF 548](#).

738 *Ibid.*

739 DW, [Organizadora del grupo contra Bolsonaro en Facebook es agredida en Río de Janeiro](#), 25 de septiembre de 2018.

doras de la iniciativa *online* recibieron amenazas directas de violencia física y sexual, sus perfiles fueron *hackeados* y fueron víctimas de “*doxing*”<sup>740</sup>.

- 490.** Finalmente, la CIDH también recibió información preocupante sobre una serie de procesos y acciones penales, invocando delitos como el desacato y la difamación contra periodistas, activistas de derechos humanos y manifestantes. Organizaciones de la sociedad civil informaron que habría, por parte de las instituciones policiales, un uso excesivo de la ley de desacato contra esas personas para penalizar expresiones legítimas en el ámbito de una sociedad democrática<sup>741</sup>. Al respecto, la CIDH reafirma la incompatibilidad de las leyes de desacato con el artículo 13 de la Convención Americana. La Comisión destaca que el uso del derecho penal en forma desproporcionada para proteger de forma privilegiada la honra de funcionarios o personas públicas, aún en los casos en que no hay una condena penal, tiene efectos de silenciamiento del ejercicio periodístico y de quienes desean participar en el debate público; además de afectar la responsabilidad de los funcionarios y el propio funcionamiento del Estado. Del mismo modo, la CIDH recibió información sobre decisiones judiciales que impiden la continuidad de las manifestaciones artísticas, basadas en un concepto de moralidad pública incompatible con una sociedad democrática<sup>742</sup>.
- 491.** Las organizaciones de la sociedad civil también manifestaron su preocupación con el trámite en el Congreso brasileño de proyectos de ley que procuran cambiar la Ley Antiterrorista, sancionada en 2016, con el fuerte rechazo de la sociedad civil, volviéndose más represiva y con el potencial para el uso autoritario contra las protestas sociales. Estos proyectos procuran, entre otros, ampliar el concepto de lo que se considera un acto terrorista, lo cual podría ser utilizado para criminalizar a los comunicadores y defensores y defensoras de los derechos humanos en el país. La Comisión resalta que este proyecto está siendo analizado por la Comisión de Constitución y Justicia del Senado Federal<sup>743</sup>.
- 492.** A su vez, el Estado informó a la Comisión sobre los avances implementados por la Ley No. 12.527/2011 - Ley de Acceso a la Información (LAI), que establece el fin de la confidencialidad de los documentos oficiales y aquellos que contengan información sobre violaciones de derechos humanos. Esta ley ha dado origen al Sistema Electrónico del Servicio de Información al Ciudadano (e-SIC), que permite a cualquier persona solicitar información a instituciones del Poder Ejecutivo. De la misma forma, se están desarrollando otras acciones, como la Plataforma de Ciudadanía Digital, ins-

740 “Doxing” corresponde a la “práctica virtual de averiguar y transmitir datos privados (especialmente información personal identificable)”. Artículo 19, Medidas con base en la Resolución 33/2 del Comité de derechos humanos de la ONU (HRC) sobre La Seguridad de periodistas, 2017.

741 Foro Nacional por la Democratización de la Comunicación. Calar Jamais. Un año de denuncias contra violaciones a la libertad de expresión, 2017. Págs. 18-19.

742 Foro Nacional por la Democratización de la Comunicación. Calar Jamais. Un año de denuncias contra violaciones a la libertad de expresión, 2017.

743 Senado Federal, PL n°272 de 2016.

trumento central para la provisión de información, solicitudes electrónicas y seguimiento de los servicios públicos<sup>744</sup>.

## 1. Discurso de incitación al odio y discriminación

**493.** La CIDH observa que las expresiones de odio y discriminatorias por parte de altos funcionarios posibilitan el uso de la violencia por grupos que profieren discursos racistas, homofóbicos y misóginos. En este sentido, la CIDH declaró repetidamente que los funcionarios públicos deben expresarse públicamente de manera de contribuir a la prevención de la violencia por razones discriminatorias, lo cual exige que se abstengan de hacer declaraciones que expongan a diferentes grupos a un mayor riesgo de actos de violencia. De esta manera, las autoridades deben, no solo evitar la difusión de mensajes de odio contra las personas por razones de género, orientación sexual, raza o condición, sino que también deben contribuir decisivamente a la construcción de un clima de tolerancia y respeto en el cual todas las personas puedan expresar sus ideas y opiniones sin temor a ser atacadas.

**494.** Durante la visita *in loco*, la CIDH observó con extrema preocupación las denuncias recibidas con relación al aumento de los discursos que incitan a la violencia por motivos discriminatorios en el ámbito público y en las redes sociales, especialmente con relación a las mujeres, personas LGTBI, afrodescendientes de sectores urbanos o movimientos sociales que luchan por tierras, vivienda y medio ambiente. Conforme a información recibida, muchos de esos comentarios en las redes sociales provenían o eran apoyados por funcionarios o candidatos a cargos públicos electivos.

**495.** La Comisión destaca el caso de persecución sufrida por el exdiputado del Congreso Federal, un hombre gay, Jean Wyllys, quien después de sufrir varias amenazas contra su vida por defender los derechos de las personas LGBTI en el Parlamento, renunció a su cargo y salió del país<sup>745</sup>. En forma similar, es notorio el caso emblemático de la concejal Marielle Franco, afrodescendiente, que fue brutalmente asesinada en el ejercicio de su mandato de defensa de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas LGBTI en el Estado de Río de Janeiro<sup>746</sup>. Estos casos explicitan la vulnerabilidad múltiple de los defensores de los derechos humanos de las personas LGBTI y afrodescendientes que, debido a la combinación de factores relacionados con la percepción de su orientación sexual e identidad de género, su origen étnico-racial,

---

744 Archivos de la CIDH, Nota del Estado brasileño al Proyecto de Informe sobre Derechos Humanos en Brasil, recibido el 22 de diciembre de 2020. pág. 71.

745 Human Rights Watch, *A Voice for LGBT Rights Silenced in Brazil*, 24 de enero de 2019.

746 BBC, *Mujer, negra, lesbiana y pobre: quién era Marielle Franco, la concejala de Río de Janeiro cuyo brutal asesinato hizo que multitudes salieran a protestar en Brasil*, 20 de marzo de 2018.

sumado a las agendas que ellos mismos han avanzado, los expone a una mayor probabilidad de sufrir episodios de violencia. Igualmente, la Comisión vuelve a recordar que el discurso de odio y violencia contra representantes electos, también representa un fuerte ataque a la democracia en el país.

- 496.** La CIDH recibió también información sobre el uso de la homofobia como herramienta política. Al respecto, en octubre de 2017, se divulgó información *online* sobre la entrevista a uno de los candidatos a la presidencia de Brasil del cual, su oponente en las elecciones, había sido el principal responsable por la creación y distribución de un “kit gay” en las escuelas brasileñas. Este material, si bien nunca fue distribuido, era un material educacional creado en conjunto con la sociedad civil y de acuerdo al plan *Escuela sin Homofobia* —política de educación sexual y contra el bullying en las escuelas— que procuraba la enseñanza escolar con perspectiva de género<sup>747</sup>. La falsedad de las noticias sobre el “kit gay” fue confirmada por decisión del Tribunal Superior Electoral (TSE), que solicitó la suspensión de los links y de sitios y redes sociales relacionados con esta cuestión<sup>748</sup>.
- 497.** Además, de acuerdo con información que es de público conocimiento, en octubre de 2018, la ONU manifestó su preocupación por la violencia que estarían generando algunos discursos pronunciados durante la campaña electoral para la presidencia de Brasil. De acuerdo a información recibida, un vocero del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos destacó que “el discurso violento y difamatorio pronunciado durante esas elecciones, particularmente contra LGBTI, mujeres, afrodescendientes y personas con diferentes visiones políticas, es profundamente preocupante”<sup>749</sup>.
- 498.** De la misma manera, la CIDH recuerda que la libertad de expresión debe ser garantizada no solo en cuanto a la diseminación de ideas e informaciones recibidas favorablemente o consideradas inofensivas o indiferentes, sino que también con relación a las que ofenden, chocan, perturban o resultan ingratas a los funcionarios públicos o a un sector de la población. Asimismo, el artículo 13.5 de la Convención Americana establece que “Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”<sup>750</sup>. En particular, la CIDH y su Relatoría Especial consideraron que, a la luz

747 Ministerio da Salud/Consejo Nacional de Combate a la Discriminación, *Brasil sin Homofobia. Programa de Combate a la Violencia y a la Discriminación contra GLTB y de Promoción de la Ciudadanía Homosexual*, 2004.

748 Consultor Jurídico, *Ministro del TSE determina la remoción del vídeo sobre el “kit gay”*, 16 de octubre de 2018.

749 La Jornada. *Discursos de odio en Brasil causan preocupación: ONU*, 13 de octubre de 2018.; Europa Press. *La ONU manifiesta su preocupación por la violenta retórica en la campaña electoral de Brasil*, 12 de octubre de 2018.; G1. *ONU condena actos de violencia durante período electoral en Brasil*, 12 de octubre de 2018.

750 CIDH, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, art. 13.5.

de los principios generales de la interpretación de los tratados, la “apología del odio” dirigido a personas en base a su orientación sexual, identidad de género o diversidad corporal, constituye una incitación a la violencia y, por lo tanto, es contraria a los preceptos y obligaciones de los derechos humanos asumidas por el Estado brasileño.

## 2. Censura y declaraciones estigmatizantes

**499.** A la CIDH le ha causado especial preocupación el uso de declaraciones estigmatizantes contra grupos e individuos que, conforme a las secciones previas de este informe, están sujetos a las desigualdades estructurales presentes en el país. Al respecto, reitera la responsabilidad del Estado y de sus autoridades de garantizar que todas las personas sean libres e iguales en cuanto a la dignidad y los derechos. Por lo tanto, ninguna persona debe ser estigmatizada en función de su origen étnico-racial, género, religión, orientación sexual o identidad de género.

**500.** La CIDH recuerda que el funcionamiento de la democracia requiere el más alto nivel posible de discusión pública sobre el funcionamiento de la sociedad y del Estado en todos sus aspectos. En un sistema democrático y pluralista, las acciones y omisiones del Estado y de sus funcionarios deben estar sujetas a la rigurosa inspección, no solo de los órganos de control interno, sino también de la prensa y de la opinión pública. La gestión pública y los asuntos de interés común deben estar sujetos al control de la sociedad como un todo. El control democrático de la gestión pública a través de la opinión pública promueve la transparencia de las actividades del Estado y la responsabilidad de los funcionarios públicos sobre sus acciones, además de ser un medio para lograr el más alto nivel de participación ciudadana. Por lo tanto, el desarrollo adecuado de la democracia requiere la mayor divulgación de información, opiniones e ideas sobre cuestiones de interés.

**501.** Por otro lado, durante la visita *in loco* a Brasil, las organizaciones de la sociedad civil también expresaron su preocupación por las expresiones surgidas durante la campaña electoral con relación a suprimir el “activismo” y los fondos estatales dirigidos a la sociedad civil<sup>751</sup>. En este sentido, la CIDH recuerda su Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión que, en su 6º principio, enfatiza que “Toda persona tiene derecho a comunicar sus opiniones por cualquier medio y forma”<sup>752</sup>. Tal determinación es acorde con la Convención Americana que en su artículo 13º, garantiza no solo la libertad de pensamiento y de expresión, sino que refuerza también la responsabilidad de los Estados miembros de prohibir “toda apología al odio

751 Folha de São Paulo. *Bolsonaro diz que pretende acabar com ‘ativismo ambiental xiita’ se for presidente*, 11 de octubre de 2018. Vice. *Acabar com o ativismo é também cercear a liberdade da direita*, 9 de octubre de 2018.

752 CIDH, *Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión*, 2000.



nacional, racial o religioso que constituya una incitación a la discriminación, a la hostilidad, al crimen o a la violencia<sup>753</sup>.

**502.** De esta manera, cualquier autoridad o funcionario público tiene la responsabilidad de promover, a través de sus declaraciones, un ambiente democrático más propicio a la libertad de expresión, independientemente del espectro o activismo político. En forma contraria, “las manifestaciones de esos agentes estatales pudieren contribuir a acentuar o exacerbar situaciones de hostilidad, intolerancia o animadversión por parte de funcionarios públicos u otros sectores de la población a las personas vinculadas con los partidos políticos perseguidos”<sup>754</sup>.

**503.** La CIDH vuelve a recordar que los funcionarios públicos tienen el deber de garantizar que, con sus pronunciamientos, no deben perjudicar los derechos de aquellos que contribuyen a la deliberación pública por medio de la expresión y divulgación de sus pensamientos, tales como periodistas, medios de comunicación y organizaciones de defensa de los derechos humanos. Estos funcionarios tienen el deber de prestar atención al contexto en que se expresan para garantizar que sus expresiones no constituyan, en las palabras de la Corte, “formas de interferencia directa o indirecta o presión perjudicial sobre los derechos de aquellos que pretenden contribuir a la deliberación pública por medio de la expresión y diseminación de su pensamiento”<sup>755</sup>.

## B. VIOLENCIA CONTRA PERIODISTAS Y COMUNICADORES

**504.** La CIDH ha observado un significativo aumento de actos de violencia y amenazas contra periodistas en Brasil, en particular desde la polarización de la política que se comenzó a observar en el país. En los últimos 5 años, la Comisión registró el asesinato de por lo menos 11 periodistas en Brasil por motivos supuestamente relacionados con su actividad periodística, además de decenas de otras agresiones. Solo en 2018, se registraron 4 casos de muertes de comunicadores.

**505.** Durante su visita, en la ciudad de São Paulo, la Comisión tuvo noticias sobre las graves amenazas recibidas, por medio digital y también físico, por varios periodistas, principalmente mujeres, durante la última campaña electoral. *La Associação Brasilei-*

---

753 Convención Interamericana sobre Derechos Humanos. Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión. 1969.

754 Corte IDH, *Informe Anual de los trabajos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 2011.

755 Corte IDH. Caso Ríos y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 139.

*ra de Jornalismo Investigativo* (ABRAJI) registró un total de 141 casos de amenazas y violencia contra periodistas que cubrían las elecciones entre enero y octubre<sup>756</sup>.

- 506.** De todas formas, las nuevas dinámicas de comunicación e información surgidas con base en las redes sociales han potenciado también el aumento de los ataques y amenazas contra los periodistas y comunicadores. El 16 de marzo de 2019, el diario *O Estado de São Paulo* denunció que habría una “máquina de difamación” en los medios sociales en el país. El diario se refiere al caso de su periodista Constança Rezende que sufrió ataques virtuales el 10 de marzo, y además, el propio diario habría sido blanco de esas “milicias virtuales” al publicar un informe sobre el caso Rezende, indicando que sus declaraciones habían sido alteradas. El Estado de São Paulo indicó que esas “milicias virtuales” habían intentado descalificar al diario por medio de la utilización del hashtag #EstadaoMentiu en la red social Twitter. También informó que, de acuerdo a especialistas en medios sociales, esos ataques digitales tendrían el apoyo de robots<sup>757</sup>.
- 507.** Al respecto, la CIDH recibió información de que tanto el Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>758</sup> como el Congreso Nacional<sup>759</sup> iniciaron procedimientos para investigar posibles estructuras de producción y divulgación de noticias falsas. El desmonte de tales estructuras parece fundamental no solo para que se resguarde la calidad de la democracia en el país, sino que también para proteger los derechos humanos de las víctimas de los ataques mencionados, incluidos los profesionales del periodismo.
- 508.** La CIDH manifiesta también su gran preocupación por las reiteradas amenazas recibidas por el periodista Glenn Greenwald, del canal de noticias *online* *The Intercept Brasil*, que después de iniciar reportajes sobre la Operación Lava-Jato, en el primer semestre de 2019, el periodista y su familia fueron blanco de numerosas amenazas de muerte, insultos homofóbicos, incluidas amenazas de deportación por el propio Estado. La Comisión expresa también su extrema preocupación por la información de que la Policía Federal de Brasil habría iniciado investigaciones sobre el periodista como una forma de intimidación al trabajo desarrollado<sup>760</sup>. La CIDH recuerda que el libre ejercicio de la actividad periodística y de la libertad de expresión son pilares fundamentales de una sociedad democrática, siendo responsabilidad del Estado proteger y respetar esa actividad. Además, exhorta al Estado a investigar, enjuiciar y sancionar estas amenazas y actos de violencia contra los periodistas.

756 Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), Brasil: *Jornalistas enfrentam intimidação durante campanha eleitoral*, 25 de octubre de 2018.

757 Estadão, *Rede bolsonarista ‘jacobina’ promove linchamento virtual até de aliados*, 16 de marzo de 2019.

758 STF, INQ 4781.

759 Senado Federal, *Comissão Parlamentar Mista de Inquérito - Fake News*.

760 Washington Post, *Glenn Greenwald becomes focus of Brazil press freedom debate*, 12 de julio de 2019.

- 509.** Asimismo, durante la visita, la CIDH tomó conocimiento de medidas adoptadas por el gobierno para incluir oficialmente comunicadores amenazados debido a su trabajo en el programa de protección a defensores de derechos humanos, sin que demostrase que su actividad estaba específicamente relacionada con los derechos humanos<sup>761</sup>. Según datos disponibles, el programa cambió de nombre a “Programa de Protección para Defensores de Derechos Humanos, Comunicadores Sociales y Ambientalistas”<sup>762</sup>, además de haber recibido un aumento presupuestario durante el 2018<sup>763</sup>. La CIDH le recuerda al Estado brasileño que ese mecanismo debe atender las necesidades de los periodistas y ser ampliamente divulgado entre los trabajadores de los medios, a fin de ofrecer garantías efectivas a aquellos que están en riesgo debido al ejercicio de la actividad periodística.
- 510.** Igualmente, la CIDH reafirma que el asesinato de periodistas constituye la forma más extrema de censura, y que los Estados tienen la obligación de identificar, por medio de una investigación completa, eficaz e imparcial, así como enjuiciar y sancionar, a los autores de estos delitos. Además, las autoridades de investigación no deben descartar el ejercicio del periodismo como el motivo del asesinato y/o agresión antes que la investigación sea concluida. Finalmente, la Comisión recuerda al Estado que la impunidad de esos casos contribuye a la autocensura de la prensa.

---

761 Knight Center for Journalism in the Americas. *Comunicadores brasileiros ameaçados são incluídos oficialmente em mecanismo de proteção do Ministério de Direitos Humanos*, 12 de setembro de 2018; Ministério dos Direitos Humanos. *MDH inclui comunicadores e ambientalistas no programa de proteção aos defensores dos direitos humanos*, 3 de setembro de 2018.

762 Knight Center for Journalism in the Americas. *Comunicadores brasileiros ameaçados são incluídos oficialmente em mecanismo de proteção do Ministério de Direitos Humanos*, 12 de setembro de 2018; Ministério dos Direitos Humanos. Portaria No. 300,3 de setembro de 2018; Ministerio de Derechos Humanos. *MDH inclui comunicadores e ambientalistas no programa de proteção aos defensores dos direitos humanos*, 3 de setembro de 2018.

763 Ministerio de Derechos Humanos. *MDH inclui comunicadores e ambientalistas no programa de proteção aos defensores dos direitos humanos*, 3 de setembro de 2018.

A large, white outline of the number 8 is centered on a solid dark red background. The number is composed of two stacked circles, with the top circle slightly larger than the bottom one. The text "CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES" is centered within the middle of the number.

**CONCLUSIONES Y  
RECOMENDACIONES**

## CAPÍTULO 8 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### A. CONCLUSIONES

- 511.** Pasados 23 años de esa primera visita al país, la Comisión constató que Brasil cuenta con un sistema democrático y un Estado de Derecho con una sólida institucionalidad democrática y de derechos humanos. No obstante, el Estado continúa presentando un escenario de extrema desigualdad social basada en la discriminación estructural contra personas afrodescendientes y comunidades tradicionales como quilombolas, personas indígenas, campesinos y trabajadores rurales, personas que viven en la pobreza o en situación de calle, mujeres y personas LGBTI. De acuerdo con la observación de la CIDH, la concentración de la riqueza y la discriminación basada en la raza, el origen social, en estereotipos de sexo y género, orientación sexual y edad, resultaron en la exclusión histórica de esos grupos, que permanecen en situación de extrema vulnerabilidad a lo largo de los años.
- 512.** También en ese ámbito, se destaca la vulnerabilidad relacionada con la discriminación histórica de los pueblos indígenas y comunidades *quilombolas*, que hasta hoy no han logrado obtener el derecho a vivir en sus tierras ancestrales, asegurado por la Constitución brasileña. Los obstáculos a la garantía del derecho a la tierra, en ambos casos, se ha combinado a crecientes conflictos agrarios y a proyectos de desarrollo, ejecutados sin consulta previa, libre e informada con las comunidades afectadas y que también son parte de la estructura de la experiencia social brasileña de la marginación de las personas en situación de pobreza en la ciudad y en el campo. Estas personas continúan experimentando inclusión económica precaria y acceso limitado a servicios públicos como la vivienda, y sufriendo estigmatizaciones y exclusiones sistemáticas por la necesidad de migrar, de manera forzosa, a lugares que presentan más oportunidades para sus vidas. Así, explotadas, muchas de esas personas acaban por convertirse en víctimas de esquemas de trabajo esclavo o de redes de trata de personas.
- 513.** En la estandarización de la situación de los derechos humanos en Brasil, la condición de género resultó ser un factor agravante de las experiencias de desigualdad y discriminación que subyacen en los procesos estructurales de violación de los derechos humanos en el país. El machismo y la misoginia continúan relegando a la mujer a una posición secundaria en la economía y en los asuntos públicos, con marcadas diferencias salariales, en el mercado de trabajo, y subrepresentación en los parlamentos y demás poderes, sobre todo en los cargos de dirección. Esa discriminación agrava las desigualdades socioeconómicas y étnico-raciales, lo cual caracteriza el problema central de la falta de realización de los derechos humanos en Brasil.
- 514.** De igual manera, la carencia y la marginalización de grupos tales como pueblos indígenas, quilombolas y personas en situación de calle afectan de manera particular a

las mujeres, sobre todo en lo que respecta a la responsabilidad asumida por ellas en la crianza y educación de sus hijos, al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos y al acceso a la atención de la salud. Al respecto, la CIDH tomó nota de diversos casos de violencia obstétrica contra mujeres indígenas y negras en el Mato Grosso do Sul, y quedó particularmente afectada con el caso de Janaína Aparecida Quirino, afrodescendiente y en situación de calle, sometida a una ligadura tubaria involuntaria en la ciudad de Mococa, São Paulo, en cumplimiento de una sentencia judicial.

**515.** Por otra parte, si bien el sistema penitenciario, el sistema socioeducativo y las comunidades terapéuticas son regidos por marcos jurídicos y reglamentarios diferentes, la CIDH observó, en los tres casos, que el Estado no ha sido capaz de garantizar la protección necesaria a las personas que se encuentran en instituciones de internación total, sean públicas o privadas. En todos estos sistemas se han registrado casos de tortura y de malos tratos, lo cual viola las normas interamericanas e internacionales de derechos humanos. La CIDH observa que la falta de control del Estado en esos recintos, el consecuente autogobierno y las condiciones deplorables de detención en las instituciones de privación de libertad, causan enfrentamientos y tensiones que resultan en altos niveles de violencia y graves efectos en la vida e integridad personal. Al respecto, tanto la Comisión Interamericana como la Corte observaron con profunda preocupación que las muertes ocurridas son causadas en un contexto sistemático de actos repetidos de violencia, que resultaron en la concesión de diversas medidas cautelares y provisorias.

**516.** Además, en el informe sobre movilidad humana, la Comisión reconoció la situación de particular vulnerabilidad experimentada por los migrantes. Entre 2005 y 2016, el número de migrantes en Brasil aumentó el 178%. Hasta 2016, el mayor número de nuevos migrantes era representado por haitianos, seguido por colombianos, bolivianos y sirios. En 2018, Brasil recibió un total de cerca de 80.000 solicitudes de refugio. Durante la visita, la Comisión llevó a cabo diligencias sobre las condiciones de los migrantes venezolanos y recabó información sobre los demás grupos. En el momento en que la Comisión reconoce importantes avances legislativos y de política pública en esa área —en especial la aprobación de la nueva Ley de Migración (Ley 13.445/2017), la garantía de los derechos sociales, económicos y culturales a refugiados, y la “*Operação Acolhida*”, especialmente destinada a atender migrantes venezolanos— se verificó, con preocupación, que hay deficiencias en la implementación de las normas sobre la discriminación y la xenofobia.

**517.** La CIDH observa que el país ha tenido gran dificultad para asegurar el derecho a la seguridad ciudadana a un amplio contingente de su población. La Comisión observa que los más afectados son los grupos más vulnerables por cuestiones étnico-raciales y de clase. Las personas afrodescendientes, especialmente los hombres jóvenes de origen familiar pobre, figuran como las víctimas más comunes en los episodios de violencia letal intencional, gran parte de los cuales tienen lugar en el contexto de la acción policial. Tal desigualdad es reproducida y aún ampliada por la actuación del sistema de justicia penal: por un lado, es crónica la impunidad de los crímenes cometidos contra esas po-

blaciones más vulnerables; y por otro lado, es desproporcional el impacto del aparato represivo del Estado contra esas mismas poblaciones. Los jóvenes afrodescendientes y pobres forman también el mayor contingente de la población carcelaria y de las unidades del sistema socioeducativo, donde con frecuencia son víctimas de tortura y malos tratos. Permaneciendo impunes, las violaciones cometidas por agentes de seguridad pública adquieren un carácter estructural, sistemático y generalizado en todo el país.

- 518.** Casos como el de Nova Brasilia, así como la información adquirida sobre la Masacre de Corumbiara y los crímenes de mayo de 2006, en São Paulo, demuestran la lenidad de los órganos judiciales responsables por el estudio de esos crímenes, lo cual configura la denegación intencional de justicia en esos casos. La CIDH nota que no solo los casos de masacres que involucran a agentes de seguridad permanecen impunes en Brasil, sino también los casos de personas involucradas en la solicitud y uso del trabajo esclavo. En opinión de la Comisión, tal característica podría indicar la existencia de un sistema estructurado de violencia y ejecución de personas “indeseadas” en la sociedad brasileña, que contaría con la protección del sistema de justicia, el cual solamente sería utilizado para encarcelar a aquellos que pertenecen a esos grupos más expuestos a la vulnerabilidad. En forma similar y contrariando el Sistema Interamericano, la Comisión observa que continúan impunes los diversos casos de tortura y desaparición cometidos durante el período de la dictadura cívico-militar. Pese a los tímidos avances de reparación, todavía no hay información sobre enjuiciamientos y sanciones a los perpetradores, a pesar de que se han identificado muchos de ellos. En especial, la Comisión toma nota con preocupación de los recientes procesos de desestructuración de las políticas basadas en la negación de ese pasado histórico por parte del Estado brasileño.
- 519.** La CIDH reconoce que, desde su regreso a la democracia, Brasil avanzó de forma significativa en la construcción de instituciones y políticas públicas que ayudaron a reducir el peso de las desigualdades estructurales y del pasado de violaciones de derechos humanos, en muchos casos sirviendo como ejemplo para otros países de la región y del mundo en desarrollo. Desde 1988 a 2018, el país adoptó una nueva Constitución, firmó y ratificó importantes tratados regionales e internacionales de derechos humanos, además de haber modernizado su legislación interna en diversas áreas relevantes para los derechos humanos. Además, el país promovió reformas en el Poder Ejecutivo, y en distintos órganos del Poder Judicial, consolidando estructuras con el potencial necesario para la promoción y defensa de los derechos garantizados por esas leyes y tratados. De esa manera, Brasil estabilizó y fortaleció instituciones de participación y control sociales sobre las actividades de los gobiernos. Finalmente, la Comisión considera que el país lanzó programas y políticas exitosas, en áreas tales como derecho civil (por ejemplo: acciones afirmativas y medidas contra la discriminación); sociales, económicas y culturales (por ejemplo: combate a la pobreza y a la desigualdad); y derechos colectivos (por ejemplo: verdad y memoria y protección del medio ambiente). No obstante, la CIDH destaca su preocupación por los recientes procesos de amenazas y desestructuración de esas instituciones y políticas construidas durante más de dos décadas.

- 520.** En especial, la CIDH ve con preocupación la retracción de las instituciones de democracia participativa, en especial los Consejos, Comités y Comisiones en áreas importantes para los derechos humanos, que están siendo desactivados, debilitados y estigmatizados por el Estado. Estos órganos, si bien son de carácter consultivo, tuvieron importancia capital en la formulación de políticas públicas sensibles a las necesidades de grupos históricamente excluidos y en la maduración democrática del país.
- 521.** Con relación al contenido de las políticas, un área que suscita la preocupación de la CIDH corresponde a los derechos sociales, económicos y culturales que, en el contexto de la crisis económica sufrida en el país desde 2015, vienen siendo impactados por medidas de austeridad fiscal. Al respecto, la Comisión destaca la Enmienda Constitucional N.º. 95, conocida como “*PEC do teto de gastos*” (PEC del techo de gastos), la cual viene imponiendo cortes severos y sucesivos al presupuesto en sectores tales como, salud, educación y combate al hambre y la pobreza. La CIDH comprende la eventual necesidad de realizar ajustes en las cuentas públicas, pero reitera que tales procesos deben procurar preservar esas áreas del riesgo de perjudicar justamente a los grupos expuestos a la situación de vulnerabilidad.
- 522.** Al mismo tiempo, en las últimas décadas, Brasil logró avances importantes en el reconocimiento y en la protección de personas LGBTI, incluida la garantía del derecho al casamiento y al uso del nombre social. En ese período, también se registró la ampliación de la participación política de personas LGBTI, con el registro de candidaturas de personas trans y de género diverso en las elecciones de 2018. Por otro lado, la CIDH constata que Brasil continúa registrando elevadísimos índices de violencia contra personas LGBTI, en especial lesbianas y mujeres trans; y que, en la medida en que una retórica de “defensa de la familia” y de las tradiciones gana terreno en el ámbito de la sociedad, diversos derechos de esas personas se encuentran bajo amenaza.
- 523.** En este sentido, despiertan la preocupación de la CIDH los cambios de posición del Estado, con respecto al tema “género”, los cuales están impactando diversas áreas de política pública y de las esferas de la función administrativa, como se ha abordado en forma más detallada a lo largo de este informe. La formación social brasileña, basada en el establecimiento de papeles hetero-cis-normativos rígidos, causó que las personas LGBTI siempre estuviesen expuestas a patrones de violencia, discriminación y deshumanización en el país. De esa forma, el cambio de comportamiento del Estado, en estricta opinión de la CIDH, genera consecuencias graves, culminando con el recrudecimiento generalizado de la violencia física y psicológica contra esas personas. La CIDH reitera que le corresponde al Estado proteger la integridad de las personas LGBTI, no solo por medio de políticas que reconozcan sus demandas por derechos y dignidad, sino también por la construcción de un ambiente de respeto por la diversidad.
- 524.** La dificultad del Estado para ofrecer respuestas sólidas, sistémicas y sustentables para la violencia y la inseguridad durante los últimos 23 años, articulando los diferentes niveles de la federación y las diferentes fuerzas policiales en procura de medidas que



contemplan la prevención y la represión, creó un ambiente fértil para el surgimiento y el crecimiento de las organizaciones delictivas, como las llamadas milicias. La CIDH reconoce avances en el andamiaje institucional del sector, producidos de forma lenta e incremental, a partir de sucesivos planes nacionales de seguridad pública. Al mismo tiempo, la Comisión observa la persistencia de medidas inspiradas en el paradigma de la seguridad nacional, reflejado en el uso frecuente —y cada vez más extendido— de dispositivos y prácticas militares y en el elevado número de muertes, principalmente de jóvenes negros y pobres, en el contexto de la acción policial.

- 525.** La CIDH observa que la cuestión del crimen y la violencia ganaron un lugar preponderante en la agenda de las políticas públicas de Brasil, desde las elecciones de 2018; no obstante, señala con preocupación que el enfoque prioritario desde entonces se distancia de los parámetros de la seguridad ciudadana. En este sentido, la Comisión subraya que propuestas recientes de ampliación de las hipótesis de legítima defensa y la flexibilización para el acceso a las armas de fuego, así como la transformación de comunidades pobres en verdaderas trincheras de guerra en los Estados, en especial en Río de Janeiro, resultan incapaces de incidir en las dinámicas generadoras de violencia, así como tienden a agravar la situación de vulnerabilidad y victimización de jóvenes afrodescendientes, mujeres y personas trabajadoras rurales. Además, la CIDH destaca el impacto negativo de estas medidas a largo plazo, que tiende a socavar la confianza de los ciudadanos con relación al Estado y a profundizar las fisuras históricas del tejido social.
- 526.** En materia de política penal y penitenciaria, la CIDH observa que las mujeres afrodescendientes son parte del grupo que más crece en el sistema penitenciario. Esto se debe a la decisión de transformar la acción policial ostensiva, en particular en el ámbito de la “guerra a las drogas”, en el frente prioritario de actuación del Estado con relación a la violencia urbana. Al respecto, la Comisión reafirma el alto grado de ineficacia que ese enfoque puede tener en el combate al crimen organizado, así como el potencial de reproducción de desigualdades basadas en el origen étnico-racial y en el género, por los papeles que desempeñan las mujeres afrodescendientes en las actividades auxiliares del tráfico y pequeño comercio de las drogas.
- 527.** En las cárceles del país, la CIDH observó una falta generalizada de atención médica y de productos de higiene para las mujeres; asimismo, que el tratamiento dispensado a las mujeres trans y de género diverso era inadecuado, y que en muchas ocasiones son enviadas a compartir las celdas con los hombres. De la misma forma, recibió diversos datos y denuncias de procedimientos vejatorios en la revisión personal de mujeres que visitan personas en las cárceles. En este entorno de negación sistemática de derechos, la Comisión observa con beneplácito las medidas legales y judiciales adoptadas para permitir la prisión domiciliaria de mujeres o adolescentes gestantes, con hijos pequeños o que sean responsables por los cuidados de personas con discapacidades.
- 528.** La violencia contra la mujer continúa siendo un rasgo característico de la sociedad brasileña. Se lograron importantes avances legislativos con la aprobación de la Ley

Maria da Penha y la posterior tipificación del crimen del femicidio, aunque las cifras de muertes y de agresiones sufridas por mujeres continúan siendo altísimas, colocando al país en una posición de destaque en el escenario regional. Esta situación renueva las preocupaciones de la CIDH con respecto a las medidas que serán analizadas por el Ejecutivo y el Parlamento brasileños, específicamente, la flexibilización del acceso a las armas de fuego y la ampliación de las hipótesis de excluyente ilicitud para eximir la pena en homicidios cometidos por “miedo” o “emoción violenta”. A Comisión considera también gravísimos los datos sobre violencia sexual, incluidos los estupro colectivos; y llama la atención por el hecho de que, tanto en los casos de violencia doméstica como en los casos de violencia sexual, la mayoría de las víctimas son mujeres afrodescendientes y jóvenes. En resumen, además de dar continuidad a la implementación de sus leyes y políticas actuales y de mejorar sus prácticas de investigación y de sanción de los delitos cometidos contra las mujeres, la CIDH exhorta a Brasil que adopte medidas adicionales a fin de combatir las jerarquías sociales explícitas e implícitas por razones de género, la tolerancia social ante la violencia contra las mujeres y la “cultura del estupro”, además de reconocer la vulnerabilidad interseccional de género y origen étnico-racial y juventud.

- 529.** A su vez, en su primer informe sobre Brasil, la CIDH señaló la situación de extrema vulnerabilidad vivida por las personas defensoras de derechos humanos y la urgencia de que el Estado adoptase medidas para garantizar la vida y la seguridad de esas personas. La CIDH destacó, en especial, la situación de los defensores y defensoras de derechos humanos que actúan en defensa del medio ambiente, de los pueblos indígenas y de las poblaciones involucradas en los conflictos por reclamo de tierras. No obstante, este tema fue uno de los que estuvo más presente en el reclamo contra el Estado ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
- 530.** En el período reciente, la CIDH emitió diversos comunicados manifestando su preocupación con el aumento de la violencia privada contra defensores y defensoras de derechos humanos, lo cual coloca a Brasil en la triste posición de líder internacional en los rankings de asesinatos de este grupo de personas. Asimismo, la CIDH rechazó el uso del aparato estatal para amonestarlos y penalizar sus actividades, y alertó sobre los riesgos de ampliar las figuras penales referidas en la Ley Antiterrorismo, reiterando que las leyes antiterrorismo no deben ser usadas para penalizar el derecho de reunión, manifestación y asociación.
- 531.** Durante la visita, la CIDH puede no solo confirmar la situación crítica vivida por los defensores y defensoras de derechos humanos, sino también percibir y registrar el deterioro de las condiciones que disponen para el ejercicio de sus actividades. La CIDH tiene certeza de que uno de los principales problemas relacionados con los conflictos por las tierras y los desplazamientos forzados, están relacionados con el asedio, las amenazas y los asesinatos de estas personas. La CIDH observa también con preocupación que la impunidad relacionada con estos actos de violencia rural contribuye a su perpetuación y aumento. En muchos casos, tanto en el campo como en las

ciudades, las fuerzas de seguridad del Estado sirven más para intensificar la represión y la penalización de grupos históricamente vulnerables, fracasando en protegerlos y garantizar sus derechos.

- 532.** La CIDH llama la atención por el hecho de que los riesgos relacionados con la defensa de los derechos humanos ahora inciden sobre personas con cargos y mandatos electivos que actúan dentro del aparato del Estado. La persecución sufrida por el ex-diputado Jean Wyllys y el asesinato de la exconsejal de Río de Janeiro Marielle Franco, evidencian la deficiencia del Estado para garantizar la vida y la seguridad de quienes se dedican a representar a los sectores excluidos.
- 533.** La CIDH no ignora los avances político-institucionales importantes logrados por Brasil en la protección de los defensores y defensoras de derechos humanos, especialmente el Programa Nacional de Protección de los Defensores de Derechos Humanos, Comunicadores y Ambientalistas, y de sus corresponsales en los Estados, y el Programa de Protección de Víctimas y Testigos Amenazados de Muerte. En su intercambio con el Estado, la CIDH recibió garantías de que se ampliaría el ámbito y el presupuesto disponible para tales programas; no obstante, según datos recibidos por la CIDH, la ejecución de uno de ellos había sido posteriormente comprometida por el hecho de que su transferencia y solicitud de datos podrían exponer a sus beneficiarios, o sea, personas extremadamente frágiles.
- 534.** La CIDH exhorta al Estado a mantener y perfeccionar estos programas, a la vez que destaca la importancia de adoptar medidas efectivas para promover investigaciones rigurosas y expeditas para que cese la flagrante impunidad de los autores de amenazas y violencia contra los defensores y defensoras de derechos humanos—medidas que, por su ámbito, requieren el compromiso, no solo del Ejecutivo sino también del Poder Judicial y del Ministerio Público. Al respecto, la CIDH llama especialmente la atención por la baja efectividad de la disposición legal de federalización de los delitos cometidos contra los defensores y defensoras de derechos humanos.
- 535.** De esa forma, la Comisión recuerda con vehemencia a Brasil que gran parte del progreso alcanzado en materia de derechos humanos no se debe solo a las medidas adoptadas por el Estado. Al respecto, las organizaciones y líderes de la sociedad civil estuvieron al frente, no solo de las luchas por la redemocratización sino que también fueron y son fundamentales en el proceso de efectivización de los derechos garantizados en el sistema democrático y en los compromisos internacionales en materia de derechos humanos firmados por Brasil. En este sentido, la Comisión reafirma el valor esencial de las personas defensoras de derechos humanos para el mantenimiento y el fortalecimiento de la democracia.
- 536.** La CIDH aduce que, durante la visita, recibió información de organizaciones de la sociedad civil, de movimientos sociales y de la prensa sobre la reducción progresiva del espacio de la sociedad civil para expresar sus demandas y defender los derechos

humanos. Al respecto, la Comisión fue informada sobre el uso de la fuerza para disipar manifestaciones y protestas por parte de las fuerzas de seguridad; los procesos penales por desacato y difamación contra personas defensoras de los derechos humanos, manifestantes y periodistas; así como la estigmatización contra quienes son percibidos como activistas sociales.

**537.** Además, la Comisión manifiesta su preocupación por la creciente violencia contra periodistas, la cual se ha agravado debido a las nuevas dinámicas de comunicación e información. Además del aumento creciente del número de ataques físicos a profesionales de la prensa, el país ha registrado prácticas de difamación por las redes mediante el uso de noticias falsas. La Comisión recuerda que es responsabilidad del Estado proteger y hacer respetar el libre ejercicio de la actividad periodística, además de investigar y juzgar los actos de amenaza y violencia realizados contra los periodistas.

**538.** Finalmente, la CIDH considera que la proliferación de discursos violentos y discriminatorios en la esfera pública y en las redes sociales constituyen un gran riesgo al combate a la discriminación estructural. La Comisión señala que esas campañas son dirigidas especialmente contra los derechos de las mujeres, afrodescendientes y comunidades tradicionales quilombolas, pueblos indígenas, personas LGBTI, líderes de los movimientos sociales e incluso personas públicas cuyos mandatos y actividades están dirigidos a la defensa de los derechos. En la visita, la CIDH constató que esos discursos no proceden de personas o de grupos aislados, sino que provienen de autoridades y políticos electos, los cuales deberían estar empeñados en la construcción de un ambiente de tolerancia y respeto. La CIDH ha alertado sobre los efectos destructivos de la propagación de discursos que incitan al odio por parte de autoridades que desafían el mantenimiento de una agenda de derechos humanos basada en la democracia.

**539.** Con base en todo lo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos le recomienda al Estado:

## **B. RECOMENDACIONES**

### **Institucionalidad en derechos humanos**

- 1.** Fortalecer los órganos estatales y autónomos responsables de la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas enfocadas en los derechos humanos y orientadas a garantizar los derechos de los grupos más vulnerables. En particular:
  - a.** Restablecer la dotación presupuestaria total del Ministerio de la Mujer, Familia y Derechos Humanos, priorizando las carteras relacionadas con la promoción de

los derechos de los grupos en riesgo y / o vulnerabilidad, en particular, el fortalecimiento estructural y presupuestario del Programa de Protección a Defensores. Derechos Humanos, asegurando la implementación de medidas de protección efectivas y eficientes.

- b.** Asignar un presupuesto específico tanto a la Defensoría Pública como a los defensores del Estado, la autonomía de organización y gestión es un aspecto fundamental para garantizar la independencia institucional y fortalecer el acceso pleno y libre a la justicia de personas y grupos vulnerables.
  - c.** Poner a disposición todos los recursos e independencia funcional necesarios para el funcionamiento tanto del Mecanismo Nacional de Prevención y Combate a la Tortura como de los mecanismos estatales, de conformidad con lo dispuesto en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos. Degradadores de Naciones Unidas.
- 2.** Ratificar las siguientes convenciones:
- a.** Convención sobre la imprescriptibilidad de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad;
  - b.** Convención Interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia.

## **Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales**

- 3.** Establecer una política fiscal coordinada que pueda contribuir a la redistribución de la riqueza para la disminución de brechas de desigualdad, corrección de deficiencias del mercado, inversiones necesarias para el cumplimiento de los derechos humanos, especialmente los derechos económicos, sociales y cultural:
- a.** Revisar la legislación y otras disposiciones legales que retiran o restringen recursos de las políticas relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales.
  - b.** Establecer comisiones técnicas para la evaluación de proyecciones fiscales que busquen un análisis objetivo de las mejores opciones fiscales y presupuestarias del país previo a la elaboración de reformas de acuerdo con los principios de transparencia activa, información oportuna y participación ciudadana.
  - c.** Establecer canales de participación social en los procesos de elaboración y aprobación de leyes y políticas tributarias, especialmente cuando la adopción de estos instrumentos pueda representar una violación al principio de no regresividad en derechos humanos.

4. Desarrollar un mecanismo de coordinación entre los tres poderes federativos para asegurar la incorporación efectiva de los parámetros internacionales de derechos humanos a nivel interno, tanto en relación con la adopción de medidas positivas por parte del Estado como en relación con la abstención de acciones encaminadas a la protección de derechos.
5. Desarrollar, implementar y financiar sistemas estatales para la recolección de datos precisos y desagregados e información estadística y cualitativa sobre la situación de derechos humanos de las comunidades afrodescendientes y quilombolas tradicionales, indígenas, LGBTI, además de otros grupos en riesgo y / o vulnerables, para con el fin de crear e implementar leyes y políticas públicas adecuadas para satisfacer las necesidades y superar los obstáculos específicos que enfrentan estos grupos. En particular, para asegurar la recolección de datos desagregados en diferentes instituciones públicas y privadas, en particular instituciones de salud, educación, acceso al trabajo, justicia, protección social, etc.
6. Diseñar, implementar y financiar políticas integrales de vivienda con el objetivo de reducir la vivienda precaria y la equidad socioeconómica desde una perspectiva étnico-racial y de género. Dichas políticas deben tener en cuenta las características físicas del territorio, la configuración de la infraestructura implantada, la disponibilidad de equipos y servicios básicos, además de los intereses de los agentes económicos y los vínculos orgánicos que establecen las poblaciones con el lugar de reproducción de su vida cotidiana.

## Seguridad ciudadana

7. Reformar los protocolos y lineamientos de las agencias policiales locales, estatales y federales, a fin de asegurar que cumplan con los estándares internacionales sobre:
  - a. Uso permisible de la fuerza según los principios de legalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad.
  - b. Excepciones en virtud de las cuales se autoriza el uso de fuerza letal según criterios objetivos.
  - c. Tácticas para reducir la tensión y uso de armas no letales.
  - d. Prohibición de la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
  - e. En situaciones de protesta, respeto y facilitación del ejercicio del derecho a la libertad de reunión, además de protocolos de contención, técnicas de abordaje, uso de armas no letales.

8. Adoptar las medidas necesarias para revisar y reformar de manera exhaustiva los protocolos y lineamientos de los órganos locales, estatales y federales, asegurando que el uso de perfiles raciales y otras prácticas discriminatorias explícitas o implícitas por razones étnico-raciales, nacionales o de otro tipo sean expresamente sancionadas.
9. Tomar todas las medidas necesarias para aplicar la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las personas LGBTI, independientemente de que la violencia se produzca en el contexto de la familia, la comunidad o la esfera pública, que incluye las instalaciones educativas y de salud.
10. Implementar la legislación federal con el objetivo de exigir una formación adecuada de los agentes y organismos encargados de hacer cumplir la ley a nivel local, así como de los alguaciles (incluidos jueces, fiscales, defensores públicos y otro personal judicial, estatal y federal) en las obligaciones de derechos humanos. relacionados con la no discriminación, la lucha contra los prejuicios implícitos y otros tipos de formación en la lucha contra la discriminación.
11. Priorizar la asignación de recursos a las acciones de inteligencia en relación con el crimen organizado, facciones criminales y milicias, en detrimento de las acciones bélicas. En particular, mediante el seguimiento de las acciones de las organizaciones criminales, identificando a sus agentes, especialmente mediante el seguimiento de los flujos de capital, transacciones económicas comerciales, tránsito de importación y exportación. impulsado por el crimen organizado.
12. Adoptar medidas para revertir la militarización de los departamentos de policía, incluso mediante:
  - a. La cancelación de programas que permitan la transferencia de equipo y armas militares a las autoridades policiales locales.
  - b. Verificación por parte del gobierno federal de la cantidad de armas militares transferidas a los departamentos de policía locales y otras medidas para controlar la propagación de armas militares; y
  - c. Capacitación de la policía para utilizar adecuadamente el equipo departamental.

## Acceso a la justicia

13. Garantizar una reparación adecuada, rápida e integral para todas las víctimas de la violencia policial y sus familias, que incluya apoyo financiero, asistencia médica y psicológica, así como medidas para prevenir su victimización.

14. Establecer mecanismos independientes en casos de violencia policial, que incluyan la participación de familiares de las víctimas, representantes de la sociedad civil, defensores del pueblo y otros actores interesados, a fin de garantizar la transparencia en los procesos de investigación y procesamiento, identificando posibles obstáculos en el esclarecimiento de los hechos. y juicio de los responsables.
15. Adoptar medidas decisivas para garantizar a todas las mujeres víctimas de violencia y discriminación el acceso a la justicia en todas las etapas (denuncia, investigación y procesos judiciales) con información accesible en cuanto a idioma y cultura, con personal capacitado, con asesoría legal.
16. Despenalizar los delitos contra el honor – desacato, calumnia, difamación e injuria – y convertirlos, en el caso de funcionarios públicos o casos de interés público, en una acción civil, de acuerdo con los estándares internacionales y las mejores prácticas en la materia.

## **Afrodescendientes**

17. Diseñar, implementar y financiar sistemas gubernamentales para recolectar datos precisos y desagregados e información estadística y cualitativa sobre la situación de derechos humanos de la población afrodescendiente en diferentes niveles estatales, como instituciones de salud, educación, justicia, etc., con el fin de crear e implementar leyes y políticas públicas interseccionales apropiadas para satisfacer las necesidades y superar los obstáculos específicos que enfrentan estos grupos.
18. Adoptar políticas especiales y acciones afirmativas para garantizar el goce y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de las personas o grupos víctimas del racismo, la discriminación racial y las formas conexas de intolerancia, con el objetivo de promover la igualdad de condiciones, acciones de inclusión y progreso. para esas personas o grupos. La acción afirmativa debe tener un enfoque especial en los ámbitos de la educación y el mercado laboral, proporcionando no solo el ingreso de estas personas, sino también su permanencia.
19. Fortalecer las políticas de reducción del crimen con un enfoque integral e interseccional, atendiendo factores asociados al origen étnico-racial y que aumentan el riesgo de muertes violentas, incluyendo, por ejemplo, la pobreza y la orientación sexual e identidad de género.

## **Pueblos indígenas y comunidades tradicionales *quilombolas***

20. Fortalecer las capacidades institucionales, tanto en materia de recursos financieros como en relación a la capacidad financiera, de los órganos responsables del desarro-



llo de las políticas sociales y territoriales relacionadas con los pueblos indígenas y *quilombolas*, incluido el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) y la Fundación Nacional do Índio (FUNAI).

21. Incorporar en las políticas públicas de desarrollo un enfoque intercultural que implique el reconocimiento e incorporación de prioridades y planes de desarrollo económico y social adoptados por los pueblos indígenas en sus respectivos territorios ancestrales.
22. Adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole necesarias para implementar y hacer efectivamente, en un plazo razonable, el derecho a la consulta y, en su caso, al consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas y tribales, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos y con la plena participación de los pueblos y comunidades. Se recomienda, en este sentido, que se tomen algunas medidas para conciliar los protocolos de consulta y consentimiento desarrollados por pueblos indígenas y *quilombolas*.
23. Revisar la normativa relacionada con la autorización de licencias ambientales, para asegurar que el Estado cumpla con las obligaciones internacionales de consultar a los pueblos indígenas y *quilombolas* y obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de la adopción de medidas que puedan afectar sus derechos. de estos pueblos.
24. Tomar las medidas necesarias para implementar o fortalecer los sistemas de supervisión y control de las actividades de extracción, exploración o desarrollo de manera consistente con las obligaciones internacionales de derechos humanos descritas.
25. Garantizar el acceso y justicia y reparación por las violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas y *quilombolas* ocasionadas en el contexto de las actividades extractivas, explotación del desarrollo de los recursos naturales.
26. Realizar procesos de investigación, sanción y reparación en relación con sucesos de amenazas, ataques y violencia contra miembros de pueblos indígenas y *quilombolas* causados por agentes estatales o privados a raíz de actividades de defensa ambiental u otros contextos como en el caso de la “Masacre de Caarapó” y otros casos mencionados en el Informe.
27. Tomar acciones decisivas contra la impunidad por las violaciones de derechos humanos cometidas en el contexto de negocios o actividades ilícitas contra los pueblos indígenas y *quilombolas*, a través de investigaciones exhaustivas e independientes, alcanzando la sanción de sus autores materiales e intelectuales y reparando el ámbito individual y colectivo de víctimas.
28. Adoptar las medidas necesarias para revisar y modificar disposiciones en órdenes o directrices judiciales (como la tesis de Marco Temporal y Suspensión de Seguridad) que son incompatibles con los estándares y obligaciones internacionales en materia

de derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios, recursos naturales, y otros derechos humanos de los pueblos indígenas.

29. Agilizar la resolución de solicitudes de delimitación, demarcación y titulación de tierras y territorios tradicionales de los pueblos indígenas y tribales en conformidad con estándares internacionales de derechos humanos aplicables.
30. En consulta y coordinación con los pueblos indígenas y tribales, garantizar el derecho a la salud desde los enfoques de interculturalidad, género y solidaridad intergeneracional, tomando en cuenta los prácticas curativas y medicinas tradicionales.
31. Extremar las medidas de protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial procurando resguardar su salud, formas de vida y territorios. A través del principio de precaución, desarrollar políticas públicas y de cautela para garantizar la supervivencia de estos pueblos.

## Mujeres

32. Prevenir y condenar todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres y niñas, incluyendo abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia o discriminación basadas en género, y velar porque las autoridades, sus funcionarios, personal, agentes, e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación.
33. Implementar y fortalecer medidas, incorporando la perspectiva de género, para cumplir con el deber de actuar con debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia y discriminación contra las mujeres, incluyendo esfuerzos concretos para cumplir con las obligaciones de prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones de los derechos humanos de las mujeres y niñas; ello comprende la capacitación y monitoreo de las autoridades encargadas desde la investigación - incluyendo los servicios de salud y en el ámbito de la justicia.
34. Investigar, juzgar y sancionar con perspectiva de género y de manera prioritaria, las violaciones a los derechos de humanos de las mujeres y niñas, en especial, feminicidios contra las mujeres trans. Asimismo, investigar con debida diligencia los actos de violencia en contra de personas defensoras de derechos humanos y otros grupos en situación particular de riesgo señalados en el presente informe.
35. Fortalecer la capacidad institucional de instancias judiciales, como el Ministerio Público, la policía, las cortes y tribunales, y los servicios de medicina forense, en términos de recursos financieros, humanos y de capacitación, para combatir el patrón de impunidad frente a casos de violencia contra las mujeres, a través de investigaciones criminales efectivas y no revictimizadoras, que tengan un seguimiento judicial apropiado,

garantizando así una adecuada sanción y reparación. Ello involucra la adquisición de los equipos técnicos necesarios para efectuar pruebas de tipo químico y forense, así como todas las pruebas que sean requeridas para esclarecer los hechos investigados.

36. Implementar protocolos homologados por parte de las autoridades de procuración de justicia para los delitos relacionados con violencia contra las mujeres, así como una debida supervisión sobre su implementación.
37. Diseñar, desarrollar e implementar iniciativas, programas y políticas educativos para las y los ciudadanos, incluyendo niños, desde una etapa formativa y temprana, sobre los roles y estereotipos de género discriminatorios con el objetivo de educar a la eliminación de patrones estereotipados de subordinación de las mujeres y de las niñas, de promover el respeto de las mujeres como iguales, de sus derechos a la no violencia y a la no discriminación; y garantizar el respeto de los derechos de todas las personas.
38. Diseñar e implementar políticas culturalmente adecuadas, con la participación de mujeres y niñas indígenas, quilombolas y de comunidades tradicionales, y aplicando un enfoque comprensivo y holístico, que tengan como objetivo la prevención, investigación, sanción y reparación de actos de violencia y discriminación cometidos en su contra.
39. Adoptar medidas integrales para respetar y garantizar los derechos a la salud sexual y reproductiva de las mujeres, reforzando la disponibilidad y continuidad en la oferta de los servicios esenciales. En particular, garantizar el acceso a salud materna y de calidad; el acceso seguro a la anticoncepción, incluida la anticoncepción de emergencia; la interrupción voluntaria del embarazo cuando aplicable, y el acceso a información veraz y sin censura, así como a la educación integral necesaria para que mujeres y niñas adoptar decisiones libres y autónomas.

## Niñas, niños y adolescentes

40. Adoptar medidas para que sea aplicado el principio de excepcionalidad respecto de las medidas aplicadas a los adolescentes en conflicto con la ley penal, en particular para que la medida de privación de la libertad sea aplicada como último recurso, privilegiando las medidas en medio abierto para los delitos de naturaleza patrimonial y en que no haya comisión de actos de violentos. En este sentido, deben aplicarse medidas alternativas a la judicialización, de tal forma que sus casos puedan ser resueltos a través de medidas que fomenten el desarrollo de su personalidad y su reintegración constructiva en la sociedad.
41. Adaptar las unidades de privación de la libertad de adolescentes a los estándares internacionales en la materia, en particular en cuanto a los parámetros arquitectónicos que atienden a la propuesta socioeducativa para asegurar que las instalaciones

de los centros de privación de la libertad sean adecuadas en términos de seguridad, alojamiento, educación, atención a la salud y acciones de reinserción social.

42. Permitir y fomentar el contacto de los adolescentes con sus familias y comunidades, promoviendo la descentralización territorial de los centros de privación de libertad de forma tal que los adolescentes puedan cumplir las sanciones privativas de libertad en la misma localidad o en la localidad más próxima a su domicilio o al domicilio de sus padres o responsables y amigos.
43. Registrar e investigar de manera seria, imparcial, efectiva y expedita, todas las quejas que se reciban con respecto al funcionamiento del sistema de justicia juvenil y otorgar una respuesta a todas las denuncias recibidas. En los casos en los que se constate una violación de los derechos de los niños en el marco de la justicia juvenil, adoptar las medidas para sancionar administrativa, civil y/o penalmente a los responsables, así como para evitar la repetición de los hechos, bien como proceder a reparar a las víctimas.
44. Establecer un sistema de indicadores sobre justicia juvenil basados en las normas internacionalmente acordadas de manera que sea actualizado periódicamente, así como garantizada la accesibilidad pública de dicha información. Al menos, dicha información debe incluir datos como: i) total de adolescentes en cumplimiento de medidas socioeducativas, ii) número de mujeres, hombres y de adolescentes pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo, y iii) desagregación de números por tipo de régimen de detención.

## **Personas lesbianas, gays, bisexuales e intersex (LGBTI)**

45. Realizar esfuerzos y asignar recursos suficientes para recopilar y analizar datos estadísticos oficiales de manera sistemática sobre la prevalencia y naturaleza de la violencia y discriminación por prejuicio contra las personas LGBTI.
46. Adoptar las medidas legislativas y políticas necesarias para prevenir la violencia, discriminación y prejuicio contra las personas por su orientación sexual, identidad o expresión de género, o cuyas características sexuales varíen según los estándares masculinos y femeninos. Considerando la prevalencia de actos violentos contra las mujeres trans afrodescendientes, las medidas que se adopten deben tener en cuenta la intersección de factores que pueden intensificar la violencia, como el origen étnico-racial.
47. Adoptar políticas públicas integrales que consoliden avances en materia de ciudadanía, igualdad y dignidad para la población trans o diversa de género, incluyendo la garantía del derecho a la identidad de género.
48. Crear e implementar políticas que garanticen el derecho de las personas LGBTI, especialmente las personas trans, a acceder a los servicios de salud sin ser objeto de

discriminación o violencia.

49. Adoptar las medidas legislativas y de política pública necesarias para promover los derechos de las personas LGBTI, incluido el cambio cultural a través de la educación inclusiva desde una perspectiva de género diversa.
50. Continuar avanzando en la institucionalidad de la agenda de derechos humanos de las personas LGBTI asegurando su permanencia, mediante la asignación de un presupuesto adecuado y personal capacitado para mantener un trabajo efectivo en este sentido.

## **Personas con discapacidad**

51. Adoptar medidas tendientes a garantizar la igualdad ante la ley de las personas con discapacidad, asegurando su capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás personas.
52. Eliminar leyes, reglamentos y prácticas que discriminen a las personas con discapacidad, incluso en el contexto de la atención médica y, en particular, en el contexto de los tratamientos médicos.
53. Adoptar medidas encaminadas a garantizar el derecho de las personas con discapacidad a disfrutar del mayor nivel de salud posible, en igualdad de condiciones con las demás, eliminando las barreras que impiden o dificultan el acceso a la información, los servicios y los bienes de salud.
54. Cesar todas las prácticas coercitivas, garantizando el consentimiento libre e informado de las personas con discapacidad en la atención médica y ofreciéndoles sistemas de apoyo para la toma de decisiones, incluida la atención de salud mental.
55. Garantizar los derechos de las personas con discapacidad en la atención de la salud sexual y reproductiva, en particular el consentimiento, el derecho a la privacidad y la protección contra tratos crueles, inhumanos y degradantes.
56. Tomar medidas para asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, eliminando prácticas discriminatorias, eliminando obstáculos de cualquier tipo e implementando ajustes razonables.

## **Personas privadas de libertad**

57. Adoptar las medidas judiciales, legislativas, administrativas y de otra índole, requeridas para reducir el hacinamiento y aplicar la prisión preventiva de conformidad con los

principios de excepcionalidad, legalidad, proporcionalidad y necesidad. En particular, promover la aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad, incorporando perspectiva de género y enfoques diferenciados. El Estado debe realizar las acciones necesarias para que la decisión de la Corte Constitucional sobre arresto domiciliario con perspectiva de género sea implementada de manera efectiva en todos los estados.

- 58.** Crear una política en materia de drogas con un enfoque integral y de reinserción social, a fin de que el tratamiento a las personas que han sido detenidas por consumo o posesión de drogas, o que han cometido delitos menores por su uso problemático o dependiente, no se realice desde una política represiva y criminalizadora, sino desde un enfoque de la salud pública.
- 59.** Garantizar el trato digno a las personas bajo custodia del Estado de conformidad con los estándares en materia de privación de libertad, y atendiendo a los riesgos especiales que pueden derivar del género o de otras condiciones de la población detenida. En particular, el Estado debe incorporar una perspectiva de género que permita que el tratamiento penitenciario atienda las necesidades específicas de las mujeres en temas de salud, identidad de género, y reinserción social.
- 60.** Facilitar los medios para que las personas privadas de libertad -incluyendo los adolescentes- puedan interponer quejas o denuncias por el trato recibido en los centros y no sufran represalias por su denuncia. Las quejas deben ser tratadas de manera seria, ágil y con efectividad, a fin de que permitan sancionar a los responsables de los hechos.
- 61.** iniciar de oficio e inmediatamente una investigación efectiva y de conformidad con los estándares en la materia, que permita identificar, juzgar y sancionar a los responsables.
- 62.** Respecto de los mecanismos existentes de prevención y combate contra la tortura, el Estado debe adoptar las medidas necesarias para incrementar los recursos financieros y humanos a fin de fortalecer su funcionamiento. Asimismo, el Estado de Brasil debe promover la creación, funcionamiento e instalación de este tipo de mecanismos en los estados que todavía no cuentan con el mismo, de conformidad con los estándares contemplados en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.
- 63.** Adoptar las medidas necesarias para asegurar que todas las personas detenidas en flagrancia tengan acceso a las audiencias de custodia. En particular, garantizar la presentación de personas detenidas en ciudades pequeñas y alejadas de las capitales, así como de aquellas que hayan sido trasladadas a hospitales debido a haber resultado heridas en el marco de operativos policiales.

64. Tomar las acciones necesarias para garantizar que, en el marco de aplicación de estas audiencias, la determinación de la prisión preventiva se realice de manera excepcional y de conformidad con los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.
65. Garantizar condiciones de detención adecuadas a las necesidades particulares de grupos en especial situación de vulnerabilidad. En relación con las mujeres privadas de libertad, el Estado debe garantizar que la adopción de medidas respectivas atienda a un enfoque de género. Respecto a las personas con discapacidad privadas de su libertad, el Estado debe garantizar la eliminación de barreras del entorno que dificultan el ejercicio de sus derechos, mediante la realización de ajustes razonables.

## **Personas defensoras de derechos humanos**

66. Reforzar y dotar al Programa de Protección a Defensores de Derechos Humanos de estructura suficiente que garantice una protección efectiva e integral de las personas defensoras de derechos humanos. En consecuencia, se llama al Estado de Brasil a avanzar en la firma de los convenios estaduales a fin de garantizar la implementación efectiva del Programa de Protección a nivel nacional. Asimismo, asegurar una coordinación efectiva con las agencias de seguridad responsables de implementar las medidas de protección con el objetivo de asegurar su efectivo cumplimiento.
67. Garantizar la implementación efectiva e integral de las medidas de protección a personas defensoras de derechos humanos, en particular a quienes se encuentren en las áreas rurales y alejadas de los centros urbanos.
68. Investigar con debida diligencia los actos de violencia en contra de personas defensoras de derechos humanos y otros grupos en situación particular de riesgo señalados en el presente informe. Estas investigaciones deberán considerar como hipótesis investigativa que los delitos cometidos contra el defensor o defensora agredida haya sido cometido como represalia a sus actividades de defensa.
69. Promover el impulso de la disposición legal para federalizar los delitos cometidos contra personas defensoras de derechos humanos.
70. Adoptar medidas positivas que fomenten una cultura de derechos humanos y un ambiente libre de violencia y amenazas, reconociendo el valor y la importancia del trabajo de las personas defensoras representan para la vigencia de las instituciones democráticas y el Estado de Derecho.

## Trata de personas

71. Profundizar acciones de prevención, protección y asistencia a las víctimas, a través de su III Plan Nacional de lucha contra la trata de personas (2018-2022), promoviendo la cooperación con estados, ciudades, organizaciones de la sociedad civil academia y organismos internacionales especializados en todos los ejes de la política pública.

## Desplazamiento interno forzado

72. Diseñar e implementar políticas públicas para suprimir la violencia y otros factores generadores de desplazamientos internos, específicamente entre poblaciones campesinas y trabajadoras rurales que se ven obligadas a salir de sus territorios de origen a causa de la violencia en el campo.
73. Crear e implementar un marco normativo con legislación específica sobre la identificación y protección de personas y protección desplazada interna forzada en el país.

## Migración, refugio e apatridia

74. Implementar de manera integral la Nueva Ley de Migración, Ley No. 13.445/2017, desde un proceso transparente, y con la participación de la sociedad civil y de conformidad con los principios, normas y estándares interamericanos de derechos humanos. En particular, a través de la creación de la Política Nacional sobre Migraciones, Refugio y Apatridia, prevista en su artículo 120.
75. Definir planes nacionales para la protección integral de los derechos humanos e inclusión social de todas las personas en situación de movilidad humana residentes en el país, atendiendo a factores como raza, género, diversidad, edad, infancia, discapacidad, así como a tratamientos interseccionales.
76. Profundizar las acciones de acogida humanitaria, creadas por la Ley de Migración, Ley No. 13.445/2017, y complementadas con las medidas establecidas por la Ley No. 13.684/2018 sobre la acogida de personas en movimientos migratorios originados de crisis humanitarias, específicamente, la manutención y fortalecimiento de las acciones de acogida a la población desplazada de Venezuela en el contexto de la actual crisis humanitaria.



77. Mantener y profundizar las acciones de programas de acogida e interiorización de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas, las acciones de inclusión social y asistencia, directamente conducidas por el Estado o con apoyo a las organizaciones de la sociedad civil.
78. Implementar y fortalecer acciones de protección centradas en la acogida de personas migrantes en situación de calle, tanto en los puntos fronterizos, como en las ciudades de destino en el país.
79. Implementar acciones de prevención, sensibilización y lucha contra la xenofobia, y toda forma de violencia contra las personas migrantes, refugiadas, solicitantes de refugio, apátridas y víctimas de la trata de personas.
80. Fortalecer las estructuras gubernamentales vinculadas a la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y apátridas, especialmente del Comité Nacional para las Personas Refugiadas de Brasil (CONARE).
81. Asegurar el acceso efectivo y las garantías del debido proceso respecto de los trámites y documentos migratorios y refugio.
82. Emitir documentos de identificación fácilmente identificables a todas las personas solicitantes de asilo, apatridia o migración durante sus trámites, y tomar medidas complementarias de capacitación y sensibilización para garantizar efectivamente que se reconozcan dichas identificaciones para el acceso a derechos y servicios.
83. Fortalecer acciones integradas de protección del trabajo esclavo de personas migrantes y garantizar la investigación de los hechos y sanción de personas que se determinen responsables.

## **Memoria, verdad y justicia**

84. Crear un órgano de control del cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión Nacional de la Verdad.
85. Fortalecer los mecanismos y acciones encaminados a la reparación integral de las víctimas de violaciones de derechos humanos perpetradas en el contexto de la dictadura militar, incluyendo el desarrollo de medidas de rehabilitación física y psicológica de las víctimas y sus familias y la continuidad y fortalecimiento de las políticas de memoria.

- 86.** Realizar, de profesión, todas las acciones necesarias para determinar la suerte o el paradero de las víctimas de desaparición forzada, identificando sus restos y entregándolos a sus familiares. Las acciones de búsqueda deben ser parte de una política pública integral de desaparición, realizada por entidades independientes e imparciales de manera sistemática y rigurosa, con los recursos humanos y técnicos adecuados y asegurando la comunicación y la acción coordinada con los familiares de las víctimas.
- 87.** Investigar, enjuiciar y, si se determina responsabilidad penal, sancionar a los autores materiales e intelectuales de graves violaciones a los derechos humanos, absteniéndose de recurrir a figuras como amnistía, indulto, prescripción u otras exclusiones de responsabilidad y medidas que pretendan prevenir el enjuiciamiento penal o suprimir los efectos de una condena.
- 88.** Ratificar la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad.
- 89.** Tipificar el delito de desaparición forzada, según parámetros interamericanos.