



CECÍLIA MACDOWELL SANTOS

Profesora adjunta de Sociología en la Universidad de San Francisco e investigadora del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra.

Dirección: Department of Sociology, University of San Francisco, 2130 Fulton Street, San Francisco, CA 94117, EEUU.

E-mail: santos@usfca.edu

RESUMEN

Este trabajo analiza el uso creciente que las ONGs locales y transnacionales de derechos humanos hacen de instrumentos legales internacionales para reconocer y proteger los derechos humanos, fenómeno que la autora denomina “activismo legal transnacional”.

ABSTRACT

This paper analyzes the increased use, by local and transnational human rights NGOs, of international legal instruments for the recognition and protection of human rights, a phenomenon the author calls “transnational legal activism”.

RESUMO

Este artigo analisa o crescente uso, por ONGs locais e transnacionais de direitos humanos, dos instrumentos jurídicos internacionais para o reconhecimento e a proteção dos direitos humanos, um fenómeno que a autora denomina de “ativismo jurídico transnacional”.

Original en inglés. Traducido por Alex Ferrara.

PALABRAS CLAVES

Mobilización legal transnacional – Derechos humanos y globalización – Comisión Interamericana de Derechos Humanos – Brasil – Memoria – Violencia contra las mujeres – Discriminación racial



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en <www.surjournal.org>.

EL ACTIVISMO LEGAL TRANSNACIONAL Y EL ESTADO: REFLEXIONES SOBRE LOS CASOS CONTRA BRASIL EN EL MARCO DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Cecília MacDowell Santos

Introducción¹

Desde comienzos de los '90, como parte del proceso de globalización, hemos presenciado la creciente transnacionalización de las instituciones legales y de la movilización legal, dos caras de un fenómeno jurídico que los investigadores denominan “judicialización global”² o “litigio transnacional”.³ La judicialización global nació a partir de la creación de tribunales internacionales *ad hoc* o permanentes y de tribunales arbitrales, así como del creciente recurso a los organismos internacionales judiciales y cuasi-judiciales que tratan contiendas relacionadas con problemas tanto comerciales como de derechos humanos. El litigio transnacional incluye conflictos entre Estados, entre individuos y Estados y entre individuos separados por fronteras nacionales. Estos cambios del Derecho en el contexto de la globalización han producido debates sobre si la judicialización es deseable o efectiva para hacer cumplir el Estado de Derecho y para promover la democracia global y local. Sin embargo, ni los defensores ni los detractores de la judicialización global han logrado examinar críticamente la política global del Estado de Derecho para legitimar el proyecto hegemónico neoliberal de globalización, lo cual ha debilitado la capacidad de las naciones-Estado de reforzar las leyes sobre derechos humanos.⁴ Además, la mayoría de los estudios sobre derecho y globalización no prestaron atención suficiente al rol de las organizaciones no gubernamentales (ONG) de derechos humanos, ni al papel central —y a menudo contradictorio— del Estado en las batallas legales transnacionales sobre el reconocimiento y la protección de los derechos humanos.

Ver las notas del texto a partir de la página 54.

El objetivo de este artículo es reflexionar sobre la relación entre la movilización legal transnacional y el Estado mediante un análisis del aumento del uso por parte de las ONG transnacionales de derechos humanos de instrumentos legales internacionales que reconocen y protegen los derechos humanos.⁵ A partir del estudio de los casos contra Brasil que tramitan ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH), el trabajo intenta ofrecer herramientas teóricas para reflexionar sobre las estrategias y las limitaciones de lo que denomino “activismo legal transnacional” respecto de las respuestas ofrecidas por el Estado. Por activismo legal transnacional me refiero a un tipo de activismo que prioriza la acción jurídica ante tribunales internacionales u organismos cuasi-judiciales para fortalecer las demandas de movimientos sociales; para realizar cambios políticos y legales internos; para reestructurar o redefinir derechos; y/o para presionar Estados con el propósito de fortalecer la legislación interna e internacional sobre derechos humanos. Se analizarán las respuestas del Estado brasileiro a la luz del concepto de “Estado heterogéneo”; es decir, un Estado que, debido a las presiones nacionales e internacionales contradictorias, asume lógicas de desarrollo y ritmos diferentes, impidiendo la identificación de un patrón coherente de acción estatal común a todos los sectores del Estado o a los campos de acción.⁶

El activismo legal transnacional puede verse como un intento no sólo para remediar abusos individuales, sino también para repolitizar el derecho y relegalizar las políticas de derechos humanos, recurriendo a las cortes internacionales y a los sistemas cuasi-judiciales de derechos humanos y haciendo que éstos actúen sobre los ámbitos jurídico-políticos locales y nacionales. Sin embargo, las estrategias del activismo legal transnacional responden a un determinado contexto histórico y político. Por lo tanto, deben ser objeto de investigación empírica. Como el Estado es un actor primordial en las batallas legales transnacionales sobre los asuntos relativos a los derechos humanos, es importante indagar tanto sobre las prácticas de los defensores legales transnacionales como sobre el modo en el que el Estado responde a ellas. Ello ayudará a comprender mejor no sólo cómo los actores de la sociedad civil se involucran en la movilización legal transnacional, sino cómo el Estado se relaciona con las normas internacionales de derechos humanos y cómo los discursos y el ejercicio de los derechos humanos se desarrollan en los distintos sectores del Estado y en niveles diferentes de la acción estatal.

A partir de entrevistas y conversaciones con activistas de derechos humanos del Brasil, así como de investigación de archivos —incluyendo documentos e información legal reunida tanto en ONG de derechos humanos como en el sitio web de la Organización de Estados Americanos—, este trabajo mostrará que las prácticas de las ONG de derechos humanos transnacionales en los casos impulsados contra Brasil ante la CIDH, constituyen un ejemplo de activismo legal transnacional. Sin embargo, como ilustrará el estudio de los casos, sus logros, si bien importantes, han sido muy limitados, tanto por la precaria eficacia del derecho internacional de

los derechos humanos como por las contradicciones internas y la heterogeneidad del Estado brasilero en el ámbito de los derechos humanos. Además de una visión general de las peticiones contra Brasil ante la CIDH, presentaré un examen más detallado de tres casos que conciernen, respectivamente a: la “batalla por la memoria” en el caso de la Guerrilla Araguaia; el problema de la violencia familiar tratado en el caso de Maria da Penha; y el problema de la discriminación racial en el caso de Simone Diniz. Cada uno de estos casos mostrará que los discursos y las prácticas del Estado respecto de temas de derechos humanos son heterogéneos y contradictorios en los niveles de administración locales y nacionales. A continuación, realizaré una revisión crítica de los estudios existentes sobre derecho, globalización y activismo legal transnacional. En segundo lugar, ubicaré el estudio del caso dentro de un contexto político más grande de democratización y de persistencia de violaciones a los derechos humanos en Brasil. Por último expondré algunas conclusiones sobre la discusión sobre activismo legal transnacional en la CIDH y sobre el papel contradictorio del Estado brasilero respecto de la política de los derechos humanos.

Estudios sobre derecho, globalización y movilización del activismo legal transnacional

Los investigadores jurídicos han analizado la internacionalización del sistema judicial desde una perspectiva de resolución de contiendas, al debatir si la judicialización global es inevitable y deseable para lograr un cumplimiento efectivo y equitativo del Estado de Derecho.⁷ De un lado del debate están los que favorecen el establecimiento de un derecho global de jurisdicción y de juicios, tanto en asuntos civiles y comerciales como en asuntos penales.⁸ Slaughter, por ejemplo, alienta el surgimiento de lo que ella imagina como una “comunidad global de tribunales” y una “jurisprudencia global”, la cual ve como una consecuencia de los foros nacidos del “litigio transnacional”.⁹ Según Slaughter, la resolución internacional de contiendas cada vez más ha sido reemplazada por el litigio transnacional, cambio importante del sistema legal internacional. Tradicionalmente, las contiendas internacionales involucraban Estados y se resolvían bajo los auspicios del sistema internacional. Por el contrario, el litigio transnacional rodea los tribunales locales e internacionales en juicios entre Estados, entre individuos y Estados y entre individuos separados por fronteras. Slaughter señala que el litigio transnacional se refiere típicamente a las contiendas comerciales, como los juicios llevados a la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio (NAFTA) y el Tribunal Internacional del Derecho del Mar.

Del otro lado del debate se encuentran los que no consideran a la judicialización global como un desarrollo inevitable del derecho internacional y parecen propiciar menos esta tendencia. Al observar que en Europa y América Latina “la capacidad de

los individuos para buscar un remedio contra su gobierno avanzó con rapidez en un nivel internacional”, Ratner se refiere a los límites de la “judicialización global”, centrándose en la internacionalización del derecho penal y en los obstáculos para la efectividad del Tribunal Penal Internacional.¹⁰ Como ex miembro de la Oficina del Consejero Legal del Departamento de Estado de Estados Unidos, Ratner sostiene que la judicialización global no es inevitable, efectiva ni deseable si desvía recursos de métodos no jurídicos para hacer cumplir la ley y resolver contiendas, tales como la diplomacia, las negociaciones y las sanciones. Su punto de vista de que el “Derecho blando” (*soft law*) es más efectivo al abordar contiendas internacionales está forjado también por su experiencia de trabajo para el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

Si bien los investigadores jurídicos analizan los aspectos y los obstáculos procesales de la globalización del Estado de Derecho y de las sentencias, su enfoque del fenómeno de la judicialización global y del litigio transnacional muestra una perspectiva estrecha y legalista. Los estudios se han centrado, sobre todo, en la resolución de contiendas comerciales, y han adoptado un punto de vista individualista y doctrinal que pasa por alto las complejas relaciones entre los diversos actores legales. Al abordar las violaciones a los derechos humanos, los investigadores también han tenido una perspectiva individualista, como si los intereses de las partes involucradas y los remedios hallados por ellas se refirieran solamente a asuntos legales y pudieran separarse de la política y de la cultura. Más aún, los investigadores jurídicos con frecuencia han entendido a los tribunales locales e internacionales y a los organismos cuasi-jurídicos ya sea como entidades separadas o como instituciones que se funden en una “comunidad global de tribunales” en vías de desarrollo. Ambas perspectivas descuidan el papel que desempeñan las ONG y las naciones-Estado como partes involucradas en las contiendas locales e internacionales así como en la constitución de los sistemas jurídicos y cuasi-jurídicos tanto locales como internacionales.

Los estudios que apoyan las redes transnacionales, el activismo transnacional y la globalización contra-hegemónica han contribuido a nuestra comprensión del activismo transnacional de derechos humanos.¹¹ En su fecundo trabajo relativo a esta área, Keck y Sikkink definen las “redes” como “formas de organizaciones caracterizadas por patrones voluntarios, recíprocos y horizontales de comunicación e intercambio. A pesar de las diferencias entre los ámbitos locales e internacionales, el concepto de red funciona bien porque acentúa las relaciones fluidas y abiertas entre actores comprometidos y con conocimiento, que trabajan en áreas especializadas de problemas”.¹² Los autores llaman a estas redes “redes de apoyo porque los defensores hacen la defensa de los juicios de otros o defienden un juicio o proposición [...] Están organizados para promover juicios, ideas y leyes de altos principios, y a menudo involucran a individuos que postulan cambios de política que no pueden vincularse fácilmente a una comprensión racionalista de sus ‘intereses’”.¹³ El concepto de “redes de apoyo transnacionales” es más útil que el de

“litigio transnacional” para develar las relaciones de poder inherentes a los esfuerzos por definir y proteger los derechos humanos. Sin embargo, no se refiere específicamente a las prácticas *legales* ni a la movilización *legal* transnacional.

Desde los '90, las interacciones legales a través de las fronteras y la globalización del Estado de Derecho surgieron como un campo nuevo de investigación socio-legal.¹⁴ En este campo se identifican dos enfoques, que van desde el análisis institucional y sistémico de la relación entre ley y globalización, a otro más político y crítico. En este último caso se busca analizar las relaciones entre las instituciones legales y no legales, para develar las características de la cultura legal global en vías de desarrollo. Este enfoque propone preguntas acerca del “uso o no de los procesos legales, así como las culturas legales, los tipos de conflictos, las formas de toma de decisiones, y las actitudes y estrategias de los actores legales”.¹⁵ La importancia de este enfoque yace en su atención a los actores y culturas legales, así como a las relaciones desiguales de poder entre dichos actores. Pero se centra, básicamente, en conflictos comerciales y en élites internacionales, y tiende a saltar la relación entre la globalización del Derecho y la política. Al no examinar las prácticas de los actores del movimiento social y de su compromiso con las instituciones legales, dicho enfoque también descuida los procesos contradictorios de globalización y el rol dual del Estado, como promotor y como violador de los derechos humanos.

El enfoque político y crítico al Derecho y a la globalización se construye sobre estudios socio-legales acerca del Derecho como instrumento de “conflicto social”¹⁶ y de “táctica de movimiento social”.¹⁷ Centrándose en la movilización legal transnacional y su relación con los movimientos sociales que apoyan una globalización alternativa a la neoliberal, dicha literatura emergente empieza a cuestionar si el Derecho puede usarse como instrumento de emancipación social y bajo qué condiciones.¹⁸ Si bien la globalización neoliberal ha disminuido el poder de las naciones-Estado, estos trabajos examinan cómo la movilización legal transnacional se relaciona tanto con las instituciones del Estado como con las internacionales. Como observa Sousa Santos, “Las naciones estado, en el futuro previsible, seguirán siendo uno de los centros principales de las luchas por los derechos humanos, como violadoras y como promotoras y garantes de los derechos humanos”.¹⁹ Sin embargo, la expansión de las corporaciones transnacionales y el establecimiento de programas de ajuste estructural, todos ellos respaldados por naciones-Estado, han tenido efectos desastrosos sobre los derechos humanos. Aún cuando los Estados no sean violadores de los derechos humanos, son demasiado pequeños y débiles para contrarrestar tales violaciones. Por ello “es imperativo fortalecer las formas existentes de defensa global, promoción y protección a los derechos humanos, así como crear nuevas”.²⁰

Según Sousa Santos, la movilización legal transnacional será emancipadora y constituirá una “política y una legalidad subalternas cosmopolitas”, si incluye cuatro expansiones del concepto de política de la legalidad. Primero, debe haber una

combinación de “movilización política con movilización legal”.²¹ Segundo, “la política de la legalidad necesita conceptualizarse en tres escalas distintas: local, nacional y global”.²² Tercero, debe haber una expansión del conocimiento jurídico profesional del Derecho de la nación-Estado y del canon jurídico que privilegia los derechos individuales. Ello no significa que se abandonan los conceptos de los derechos individuales. Finalmente, el marco temporal de los esfuerzos jurídicos debe expandirse para incluir al marco de los esfuerzos sociales, refiriéndose, por ejemplo, al capitalismo, al colonialismo, a los regímenes políticos autoritarios o a otros contextos históricos.

La práctica de las ONG de derechos humanos transnacionales en los casos contra Brasil ante la CIDH reúnen las condiciones de lo que Sousa Santos describe como “política y legalidad subalterna cosmopolita”. Sin embargo, prefiero usar el término “activismo legal transnacional” para enfatizar la dimensión *transnacional* de las alianzas y redes formadas por ONG, actores de movimientos sociales y organizaciones de base comprometidas con el activismo de los derechos humanos. La expresión “activismo legal” también destaca a los actores sociales tales como los *activistas*, y acentúa un *movimiento* incluyendo una variedad de esfuerzos legales, sociales y políticos. Más aún, no todas las formas de activismo legal transnacional desafían la globalización neoliberal, lo cual no significa que dicho tipo de activismo no busque promover cambios sociales, legales y políticos. Al igual que los intereses de aquellos comprometidos con los esfuerzos de los derechos humanos, las estrategias y los objetivos del activismo legal transnacional de derechos humanos son diversos, conectados a movimientos sociales variados, que van desde luchas de clases a luchas contra el sexismo, el racismo, la represión política, el imperialismo y otras. Como el Estado es un actor importante en las contiendas legales transnacionales, es preciso examinar más exhaustivamente cómo responde el Estado al activismo legal transnacional en casos concretos y en todos los niveles de la acción estatal: local, nacional e internacional. Antes de revisar las estrategias de las ONG en los casos contra Brasil ante la CIDH y las respuestas del Estado brasileiro, las situaré dentro del contexto político más amplio de la democratización y de la persistencia en las violaciones a los derechos humanos en Brasil.

La paradoja de la democratización y la persistencia de las violaciones a los derechos humanos

Entre la década del '60 y mediados de los '80, muchos países de América Latina experimentaron golpes militares y fueron controlados por gobiernos que promovieron la práctica sistemática del secuestro, la tortura y el asesinato de los disidentes políticos. Dichos regímenes impusieron constituciones autoritarias que revocaban derechos políticos y civiles fundamentales. A partir de mediados de los '80, la mayoría de los países de la región lograron terminar con los regímenes militares

autoritarios, llevando a cabo importantes reformas legales y políticas tendientes a la democracia. La mayoría de los países latinoamericanos tienen ahora un régimen político democrático, junto con una legislación progresista que garantiza nuevos derechos a grupos a menudo excluidos, como personas privadas de libertad, trabajadores rurales, niños de la calle, pueblos indígenas, negros, mujeres, homosexuales y travestis. Sin embargo, persisten en América Latina prácticas sistemáticas de violación a los derechos humanos de los grupos mencionados.²³

En Brasil, el régimen militar autoritario duró más de veinte años, entre 1964 y 1985. Basándose en la doctrina de la Seguridad y el Desarrollo Nacional,²⁴ el régimen militar suspendió las elecciones directas para presidente, gobernadores y senadores; anuló la legislatura, prohibió los partidos políticos existentes; suspendió los derechos constitucionales; censuró la prensa, las artes y las academias; y persiguió, encarceló, torturó y mató a todo el que se opusiera a él. Durante dicho periodo de terror político, hubo sectores de la sociedad civil que organizaron los movimientos de resistencia y oposición.²⁵ Florecieron diversos movimientos sociales a lo largo de los '70.²⁶ Las presiones de dichos movimientos y de sus aliados internacionales, así como las divisiones entre los líderes militares, provocaron una disminución en la represión hacia fines de esa década, lo cual llevó a la *Abertura Política* (Apertura Política). En 1979, durante la presidencia del General Figueiredo, se otorgó la amnistía a los presos políticos por medio de la aprobación de la *Lei da Anistia* (Ley de Amnistía, ley n° 6.683/79). Los activistas exilados volvieron al país. Se restauraron las elecciones para intendentes y asambleas del Estado.²⁷

Para facilitar una transición suave hacia el gobierno civil, los militares y el siguiente régimen civil ampliaron la interpretación de la Ley de Amnistía para otorgársela también a los oficiales militares y a los oficiales de la policía que habían cometido abusos a los derechos humanos contra los disidentes políticos. Ello provocó numerosas protestas por parte de los familiares de los desaparecidos y de presos políticos. Las ONG de derechos humanos y los juristas de renombre también protestaron contra la impunidad concedida por una interpretación tan amplia de la ley de amnistía y reclamaron su revisión.²⁸ Éste es un aspecto importante en la batalla por la memoria de la dictadura, que veremos en la próxima sección a la luz del caso de la Guerrilla Araguaia, que sigue pendiente ante los tribunales federales brasileros desde comienzos de los '80, y ante la CIDH desde mediados de los '90.

La década del '80 trajo un período de reforma política, legal e institucional para restaurar la democracia en el país. Se restituyeron las elecciones para gobernadores, miembros nacionales del Congreso y presidente. Durante la transición del gobierno militar al civil, la estrategia de los movimientos sociales pasó de pelear contra el régimen desde afuera a participar en el proceso de democratización tanto desde dentro como desde fuera del Estado. Gracias a las presiones del movimiento de las mujeres, en 1985 se creó en San Pablo la primera comisaría femenina del mundo, administrada exclusivamente por mujeres.²⁹ Sin embargo, es relativamente

reciente la aprobación por parte del Congreso de una ley específica que determina el establecimiento de servicios integrados para combatir la violencia doméstica contra la mujer en el país, un cambio jurídico muy esperado que le debe mucho al caso de Maria da Penha, tratado en la sección siguiente.

Varios movimientos sociales presionaron para influir en la reforma a la nueva Constitución brasilera de 1988. Como consecuencia, el artículo 5 reconoció una serie de derechos fundamentales, declarando que “los hombres y mujeres son iguales tanto en sus derechos como en sus obligaciones”, “nadie podrá ser sujeto a tortura”, “la propiedad debe cumplir con su función social”, y “la práctica del racismo es un crimen”. La Constitución también declara que las relaciones exteriores deben guiarse por el principio del “predominio de los derechos humanos (artículo 4, II).³⁰ A comienzos de los ‘90, también se aprobó una legislación progresista infra constitucional. Por ejemplo, la ley 7.719/89 fue sancionada para castigar delitos derivados de la discriminación sobre la base de la raza, el color, el origen étnico, la religión o la nacionalidad.

Durante esa década también se ratificaron varias normas de derechos humanos tanto internacionales como regionales.³¹ El ex Presidente Fernando Henrique Cardoso (Partido Social Demócrata o PSDB), elegido por dos mandatos (1995-1998 y 1999-2002), apoyó el reconocimiento de esta normativa. En este sentido, en 1995 Brasil ratificó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, llamada Convención “Belém do Pará”, adoptada por la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1994. Sin embargo, a pesar de las numerosas comunicaciones enviadas por la CIDH, la administración Cardoso hizo caso omiso del caso Maria da Penha hasta el final de su segundo mandato. Más aún, comparado con otros países latinoamericanos, Brasil se tomó mucho más tiempo para reconocer la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Mientras que un gran número de Estados miembro de la OEA ratificó esta Convención en los ‘80, Brasil lo hizo recién en 1992. Brasil también se ubica como uno de los últimos Estados miembro de la OEA en aceptar la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Brasil reconoció la jurisdicción de dicha corte recién en 1998.³²

Siguiendo el principio constitucional de predominio de los derechos humanos y con el fin de promover una cultura de los derechos humanos, en 1996 Cardoso lanzó el *Programa Nacional de Direitos Humanos* (Programa Nacional de Derechos Humanos, decreto N° 1.904/96), que reconoció formalmente los derechos humanos de “mujeres, negros, homosexuales, poblaciones indígenas, ancianos, individuos con discapacidades, refugiados, individuos infectados con VIH, niños y adolescentes, oficiales de la policía, prisioneros, pobres y ricos”.³³ En 1998, Cardoso creó la *Secretaria Nacional de Direitos Humanos* (Secretaría Nacional de Derechos Humanos) para implementar dicho programa. Por primera vez en la historia brasilera, el gobierno reconoció que Brasil no era una “democracia racial”. El Programa Nacional

de Derechos Humanos señaló el establecimiento de programas de promoción de minorías en la educación superior, aunque éstos no son obligatorios y han sido objeto de un debate acalorado dentro del país.

Con respecto a la lucha por la memoria de la dictadura, a comienzos de su primer mandato, Cardoso firmó la ley N° 9.140/95, conocida como *Lei dos Desaparecidos* (Ley de los Desaparecidos), que creó la *Comissão Especial de Reconhecimento dos Mortos e Desaparecidos Políticos* (Comisión Especial de Reconocimiento de los Muertos y Desaparecidos Políticos). Dicha ley determina el reconocimiento de la responsabilidad del Estado brasilero por la muerte de 136 personas desaparecidas por razones políticas. La Comisión Especial fue creada para analizar los reclamos presentados por los familiares de las víctimas, que finalmente recibieron una compensación pecuniaria. Sin embargo, los familiares de las víctimas y sus aliados criticaron los procedimientos y el alcance de esta ley. Afirmaron que el gobierno, al negarse a revisar la Ley de Amnistía y desclasificar los documentos sobre la masacre militar de los miembros de la guerrilla Araguaia promovía una política de olvido y de impunidad.³⁴

El Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Partido de los Trabajadores o PT), también elegido por dos mandatos (2003-2006 y 2007 al presente), no se ha diferenciado de su predecesor en lo que respecta a la lucha por la memoria de la dictadura. No obstante, la administración Lula ha brindado cierto apoyo institucional para la promoción de los derechos humanos. Por ejemplo, inmediatamente después de la asunción del mando en 2003, el Presidente Lula otorgó un estatus ministerial a la *Secretaria Nacional de Direitos Humanos* (Secretaría Nacional de Derechos Humanos), redesignada como *Secretaria Especial de Direitos Humanos* (Secretaría Especial de Derechos Humanos). También creó la *Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres* (Secretaría Especial de Políticas para la Mujer) y la *Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial* (Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial), otorgándoles a ambas categoría ministerial.

A pesar de dichas secretarías, de las nuevas leyes progresistas y del reconocimiento de las normas internacionales sobre derechos humanos, en Brasil han persistido violaciones serias a los derechos humanos. Estas violaciones — perpetradas por la policía, por los escuadrones de la muerte y por otros grupos de interés— incluyen la práctica sistemática de la tortura, la mano de obra esclava, la discriminación basada en la raza, en el origen étnico, en el género, en la orientación sexual, en la edad y en la discapacidad, la impunidad de los perpetradores de la violencia contra las mujeres, las ejecuciones sumarias, y la violencia contra los movimientos sociales que luchan por la reforma agraria y por los derechos de los indígenas, abarcando la criminalización de dichas luchas.³⁵ Las nuevas leyes y programas para combatir la exclusión social, el racismo y el sexismo rara vez se han hecho cumplir. Ello se debe a la persistente concentración del poder en manos de ciertos grupos de élite, a la corrupción y a otros problemas institucionales del sistema

de justicia en Brasil. Las políticas neoliberales adoptadas por todos los sectores que participaron del poder desde el final de la dictadura militar han reducido aún más la capacidad del Estado para implementar los programas de derechos humanos.

Varias organizaciones no gubernamentales locales e internacionales de derechos humanos denunciaron esta situación y presentaron demandas ante los tribunales brasileros. Pero como la policía y los grupos con fuertes intereses de poder a menudo están involucrados en violaciones a los derechos humanos, los tribunales locales y el gobierno han impedido las respuestas a dichas organizaciones. Ello ha ocasionado lo que Keck y Sikkink llaman el “patrón búmeran”.³⁶ Dicho patrón ocurre cuando un Estado determinado bloquea la respuesta a organizaciones localmente, impulsando la activación de una red transnacional. Los miembros de la red presionan a sus propios Estados y, si es necesario y corresponde, otra organización, como un tercero, a su vez presiona al Estado que bloqueó la respuesta a las organizaciones.

Siguiendo el “patrón búmeran”, las ONG brasileras formaron redes, tanto nacionales como internacionales, en defensa de los derechos humanos, con el objetivo de presionar al gobierno para que haga cumplir la legislación progresista, cree nuevas leyes y diseñe una política pública que proteja los derechos humanos. Desde mediados de los '90, estas redes se han comprometido cada vez más en un activismo legal transnacional, y se han movilizadas para asegurar el apoyo de organizaciones intergubernamentales, como la OEA y su Sistema Interamericano de Derechos Humanos.³⁷

El activismo legal transnacional en la CIDH y el Estado brasiler

La CIDH y la expansión del activismo legal transnacional

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en 1969 y vigente desde 1978, estableció que dos organismos debían supervisar su cumplimiento: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), creada por la OEA en 1959, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, creada por la Convención y vigente desde 1978.³⁸ Como los individuos y las ONG sólo pueden presentar peticiones ante la CIDH, el activismo legal transnacional se ha comprometido directamente ante dicho organismo.³⁹ La CIDH está compuesta por siete miembros elegidos por la Asamblea General de la OEA. No son jueces y representan a todos los Estados miembro de la OEA. La CIDH tiene la obligación de recibir peticiones contra los Estados miembro, independientemente de que hayan ratificado la Convención o no; dado que la CIDH y la Corte tienen una función subsidiaria respecto de los sistemas jurídicos nacionales, la admisión de una denuncia por parte de la CIDH depende de que el peticionario haya agotado los recursos internos. Si bien la CIDH puede tratar denuncias individuales y proceder con una investigación *in loco*, no es un organismo jurídico y no toma decisiones judiciales vinculantes.⁴⁰

El activismo legal transnacional ante la CIDH se ha expandido en la última década. Si bien en los informes anuales que se publican desde 1970 no se presenta información sobre las peticiones recibidas ni sobre los casos procesados por la CIDH de manera consistente, dichos informes indican un aumento significativo en la cantidad de denuncias a lo largo de los años.⁴¹ En 1969 y en 1970, por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, recibió 217 peticiones, la mitad de las recibidas sólo en 1997 (435).⁴² La cantidad siguió en aumento en los últimos diez años, triplicándose en 2006 (1325), la mayor parte de las cuales se refieren a Perú, México y Argentina.⁴³

El número de denuncias contra Brasil en la CIDH también aumentó desde los '90. Sin embargo, en comparación con otros países de la región, las ONG brasileras de derechos humanos han sido más lentas para incorporar el activismo legal transnacional a lo largo de los últimos diez años. Entre 1969 y 1970, por ejemplo, la CIDH recibió 40 denuncias contra Brasil, y el país se ubicó segundo en cuanto al número de peticiones en la región.⁴⁴ En 1999 y el 2000, la cantidad de peticiones contra Brasil disminuyó (35).⁴⁵ En 1999, el país se ubicó décimo por la cantidad de denuncias, y había 46 casos pendientes contra Brasil ante la CIDH.⁴⁶ Entre 2001 y 2006, hubo un aumento gradual en el número de denuncias contra Brasil. En 2006, esta cantidad casi se duplicó (66) comparada con la cifra combinada de 1999 y 2000, y el país alcanzó la séptima posición dentro de la región.⁴⁷ Desde 1999, la CIDH ha recibido 272 denuncias contra Brasil, con 72 casos en proceso actualmente.⁴⁸

El aumento en el número de peticiones puede atribuirse a los procesos políticos nacionales e internacionales. Hasta los '80, los gobiernos militares y otros gobiernos autoritarios tenían representantes ante la CIDH, desacreditando sus objetivos declarados de promoción de la democracia y respeto por los derechos humanos. Además de pasar por alto las prácticas de tortura, desapariciones y ejecuciones extrajudiciales a gran escala, el sistema interamericano de derechos humanos tenía que vérselas con un poder judicial local débil, ineficiente y corrupto.⁴⁹ El proceso de democratización ayudó a fortalecer la OEA y su sistema de protección de derechos humanos. La globalización del derecho de los derechos humanos y la transnacionalización de los movimientos sociales también contribuyeron a la expansión del activismo legal transnacional. Como resultado de dichos procesos, la CIDH ha ganado más credibilidad entre las ONG de derechos humanos y ha presionado a los Estados miembro de la OEA para que reconozcan y hagan cumplir las normas de derechos humanos.⁵⁰

Antes de que Brasil ratificara la Convención Americana en 1992, la CIDH llamó la atención del Estado brasiler sólo dos veces, en 1972 y en 1985. Durante la dictadura, la CIDH claramente ignoró la gran mayoría de las denuncias contra Brasil. De 1969 a 1973, por ejemplo, la CIDH recibió al menos 77 denuncias contra Brasil. De ellas, 20 fueron aceptadas como "casos concretos".⁵¹ Todas menos una se referían a prácticas de detención arbitraria, amenazas de muerte, tortura,

desaparición y asesinato perpetrados por agentes del Estado contra disidentes políticos del régimen. Al responder las denuncias de los peticionarios enviadas por la CIDH, el Estado brasileño negaba que las supuestas violaciones hubieran ocurrido. La CIDH consideró que la mayor parte de los casos no eran admisibles y que debían archivarse.⁵² El único caso en que el Estado brasileño fue hallado responsable de violaciones de derechos humanos se refirió a la detención arbitraria, la tortura y el asesinato del líder sindical Olavo Hansen en el precinto del *Departamento de Ordem Política e Social* (Departamento de Orden Político y Social, conocido como DOPS), en San Pablo, en mayo de 1970. La CIDH decidió que el Estado brasileño debía imponer sanciones a los perpetradores de la violación y debía compensar a los familiares de las víctimas. Sin embargo, el gobierno brasileño sostuvo que Hansen se había suicidado y se negó a cumplir las recomendaciones.⁵³

El segundo caso se refirió a la violación de los derechos humanos de la comunidad indígena de los Yanomani. Se inició en 1980 y terminó en 1985, dentro del contexto de la democratización. Los peticionarios eran representantes de asociaciones antropológicas y ONG de derechos indígenas, con base en Estados Unidos. La CIDH reconoció las “medidas importantes tomadas por el gobierno de Brasil, sobre todo desde 1983, para proteger la seguridad, la salud y la integridad de los aborígenes Yanomani”.⁵⁴ Al mismo tiempo, la CIDH aconsejó que el gobierno siguiera tomando esas medidas, fijara los límites del Parque Yanomani y consultara con la comunidad indígena sobre el establecimiento de programas sociales en el parque. El caso demuestra que tanto la CIDH como el gobierno de Brasil habían empezado a tomar las violaciones a los derechos humanos de manera más seria. Pero desde los '80, no siempre el Estado ha respondido a las comunicaciones enviadas por la CIDH y, si bien defiende la protección a los derechos humanos, ha actuado contradictoriamente.

Tipos de juicios y de peticionarios

Según Paulo Sérgio Pinheiro, más del 70% de los casos pendientes en la CIDH se refieren a la continuidad de prácticas autoritarias por parte de los Estados, tanto pasados como presentes: incluyen tortura, detención arbitraria, desaparición y ejecuciones extrajudiciales.⁵⁵ Sin embargo, es importante tener en cuenta el contexto político en el cual se presentan los casos. En los casos contra Brasil, por ejemplo, según el contexto político en cuestión, pueden hallarse diferencias entre la posición institucional y social, tanto de los perpetradores como de las víctimas. Como se vio anteriormente, bajo la dictadura, casi todos los casos denunciados se referían a violencia política oficialmente apoyada por el Estado y cometida por agentes estatales contra disidentes políticos, sin importar su clase, raza o género. Desde comienzos de los '80, la mayoría de los casos se refieren a violaciones a los derechos humanos que el Estado no perdonó, aunque fueron perpetradas tanto por agentes estatales

como por escuadrones de la muerte, grupos paramilitares, terratenientes, empresarios u otros miembros de la élite. La mayoría de los casos involucra violencia de clase y racial contra personas negras, pobres, y contra minorías étnicas. Si bien en menor cantidad, también hay casos centrados específicamente en violencia contra las mujeres, discriminación racial en el lugar de trabajo, y memoria de la violencia política bajo la dictadura.

Se estima que las ONG de derechos humanos son responsables del 90% de los casos presentados ante la CIDH.⁵⁶ Desde los '80, la mayoría de los casos contra Brasil ante la CIDH fueron iniciados por ONG de derechos humanos. La mayoría de las denuncias fueron preparadas y firmadas por ONG internacionales asociadas con ONG locales, por las víctimas o sus familias, por organizaciones no gubernamentales de base y/o por actores de movimientos sociales. Entre las ONG de derechos humanos internacionales se incluyen, por ejemplo, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), Americas/Human Rights Watch y el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM). Si bien sus miembros provienen de Brasil y Estados Unidos y trabajan en esos países, el Centro para la Justicia (rebautizado como Centro para la Justicia Global) puede definirse como una organización *nacional*. Tiene sede sólo en Brasil y defiende los derechos humanos de individuos y de grupos dentro y por todo Brasil. Desde fines de los '80, la mayoría de las peticiones ante la CIDH se originaron en CEJIL en primer lugar, seguido por Justicia Global y por Americas/Human Rights Watch.

Las ONG locales provienen de una gran variedad de movimientos y luchas sociales. Las que participan activamente en el movimiento de derechos humanos y se han comprometido con el activismo legal transnacional de derechos humanos incluyen, entre otras, el *Gabinete de Assistência Jurídica Popular* [Gabinete de Asistencia Jurídica Popular] (GAJOP), el *Movimento Nacional de Direitos Humanos* [Movimiento Nacional de Derechos Humanos] (MNDH), el *Grupo Tortura Nunca Mais* [Grupo Tortura Nunca Más] (GTNM/RJ), y la *Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos de São Paulo* [Comisión de Familiares de Muertos y Desaparecidos por Razones Políticas de San Pablo] (CFMDP/SP). La *União de Mulheres de São Paulo* (Unión de Mujeres de San Pablo) es un ejemplo de una organización feminista local de base que usó a la CIDH para fortalecer la lucha feminista contra la violencia basada en el sexo. El *Geledés-Instituto da Mulher Negra* (Instituto de la Mujer Negra) y el *Instituto do Negro Padre Batista* (Instituto de Negros Padre Batista) son ejemplos de ONG locales conectadas con el movimiento por los derechos de los negros y el movimiento de la mujer. Con excepción del GAJOP, que creó un programa especializado en la utilización del derecho internacional sobre los derechos humanos, la mayoría de las ONG locales firmaron sólo una a tres peticiones, generalmente en asociación con ONG de derechos humanos más grandes, tanto nacionales como internacionales.

Estrategias múltiples

Las ONG utilizan estrategias diferentes cuando recurren a la OEA y a la ONU. El activismo legal transnacional en la OEA es cualitativo, mientras que el enfoque de las ONG ante la ONU es cuantitativo. Desde 1998, GAJOP, por ejemplo, presentó diez casos contra Brasil a la CIDH. Pero la misma organización redactó doscientas comunicaciones a la ahora extinta Comisión de Derechos Humanos de la ONU.⁵⁷

Dichas ONG recurren a la CIDH no sólo en busca de soluciones para casos individuales sino para crear precedentes que produzcan un impacto sobre la política, el derecho y la sociedad de Brasil. La estrategia es convertir al caso en un ejemplo para el cambio social. Como explica Jayme Benvenuto, director del Programa Internacional de Derechos Humanos del GAJOP, “trabajamos con la idea de crear ejemplos. El caso debe ser ejemplar para que el país adopte una posición diferente. No nos interesa sólo una solución para el caso individual. Estamos abocados también al cambio de la policía, de las leyes y del Estado, para evitar que sigan produciéndose violaciones a los derechos humanos”.⁵⁸

Pero las ONG son conscientes de que la movilización legal en general, y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en particular, son recursos limitados para el cambio social. Como explica James Cavallaro, fundador de la sede de Human Rights Watch y del CEJIL en Brasil, miembro fundador de Justicia Global y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard:

*Justicia Global prepara un informe sobre la situación de los conflictos por la tierra en Pará, Espírito Santo o cualquier Estado donde haya una crisis, sobre la brutalidad de la policía en San Pablo, o sobre cualquier tema. El informe se prepara en portugués y se traduce al inglés. Se entrega a las organizaciones internacionales, a periódicos como el New York Times, etc. De este modo, Justicia Global también usa este espacio informal con el propósito de presionar al gobierno brasilero para que responda a nuestros reclamos. La organización hace esto en consonancia con el uso del sistema interamericano. El enfoque es holístico, porque una demanda sola no va a transformar la realidad de Brasil. El punto de arranque es estratégico para cualquier acción dentro del sistema interamericano. El sistema es útil sólo hasta cierto punto, porque no resolverá el problema sobre el cual estamos trabajando.*⁵⁹

Además de usar a la CIDH como recurso político para el cambio social, las ONG también la abordan para readecuar las normas internacionales de derechos humanos. Es más probable que los organismos judiciales y cuasi-judiciales internacionales acepten una demanda si se presenta como una violación a los derechos civiles y políticos. Por ejemplo, con excepción de una sola, todas las denuncias iniciadas por el GAJOP ante la CIDH fueron encuadradas como violación a derechos civiles. La CIDH las consideró admisibles. El único caso que se refirió a derechos sociales (de vivienda) fue rechazado por la CIDH. Jayme Benvenuto explica que esta demanda

fue encuadrada como derecho social para comprobar la justiciabilidad de los derechos sociales, económicos y culturales. Como otras ONG de Brasil, GAJOP usa a los organismos internacionales jurídicos y cuasi-jurídicos no sólo para resolver contiendas individuales sobre derechos humanos sino para reencuadrarlos.

Pero si bien la mayoría de las violaciones a los derechos humanos se encuadran como violaciones de derechos civiles, las demandas van más allá de las reparaciones a las víctimas. Los peticionarios normalmente piden que el Estado brasilero tome medidas preventivas y cree nueva legislación o una política pública sobre un problema específico. No obstante el contexto de democratización, el Estado brasilero ha respondido a dichas demandas de modo contradictorio, como lo ilustran los siguientes casos.

*El caso de la guerrilla Araguaia:
el derecho a la memoria versus la política del olvido*

Desde comienzos de los '90, el único caso sobre violaciones a los derechos políticos bajo el periodo de la dictadura militar presentado ante la CIDH se refiere a la masacre de los miembros del movimiento de la guerrilla Araguaia, que tuvo lugar en el Estado de Pará entre 1972 y 1975. En este caso, los peticionarios recurrieron al derecho interno e internacional para reconstruir sus memorias, solicitando acceso a documentos clasificados y la recuperación de los cuerpos de los asesinados en la región de Araguaia.

Esta batalla legal comenzó en 1982, cuando los familiares de 22 de los desaparecidos presentaron una demanda ante el Tribunal Federal del Distrito Federal en Brasilia. Debido a que el tribunal no libró sentencia sobre el mérito del caso durante 13 años, en 1995 CEJIL, Americas/Human Rights Watch, el GTNM/RJ y el CFMDP/SP presentaron una demanda contra el Estado brasilero ante la CIDH. Al comienzo, el Estado brasilero rechazó su responsabilidad en el caso e incluso negó la existencia del movimiento de la guerrilla Araguaia. Más tarde reconoció su responsabilidad pero alegó que una nueva ley aprobada en 1995, la Ley de los Desaparecidos, anteriormente citada, daría una compensación pecuniaria a los familiares de los asesinados o desaparecidos por razones políticas. Los peticionarios arguyeron que tal compensación no era suficiente para revelar las circunstancias de la muerte y desaparición de sus familiares. En marzo de 2001, la CIDH declaró la admisibilidad del caso.

La estrategia de usar a la CIDH tuvo cierta influencia en un caso pendiente ante el tribunal federal local. En junio de 2003, la jueza federal Solange Salgado dictó una sentencia sin precedentes sobre el mérito de la causa, condenando al Estado brasilero a tomar todas las medidas necesarias para encontrar los cadáveres de los familiares de los peticionarios, que habían desaparecido durante la masacre del movimiento de la guerrilla Araguaia; para ofrecerle a las víctimas un entierro

digno, con toda la información imprescindible para poder librar su certificado de defunción; y proveer a los peticionarios toda la información requerida sobre las circunstancias de la muerte y desaparición de las víctimas.

Sin embargo, según los abogados que trabajan para la Secretaría Especial de Derechos Humanos, la movilización legal transnacional relativa al caso de la guerrilla Araguaia no produjo ningún impacto sobre el organismo, ni afectó al gobierno.⁶⁰ El Estado brasileiro presentó una apelación a la sentencia de la Jueza Salgado. El gobierno no desclasificó los documentos sobre la guerrilla Araguaia. Los oficiales militares insisten en que los documentos se destruyeron. En noviembre de 2004 el Tribunal Regional Federal confirmó esta decisión y fijó una audiencia con las partes involucradas para implementar su decisión. El Estado brasileiro no negó su responsabilidad, no obstante apeló nuevamente, argumentando que la referida decisión debía ser ejecutada en el fuero de origen, donde la acción fue propuesta. El 26 de junio de 2007 el caso todavía estaba pendiente en el Superior Tribunal de Justicia (STJ). En esa fecha, el STJ, al mismo tiempo que confirmó la decisión de Salgado, hizo lugar al recurso del Estado y ordenó que el fuero de origen ejecutara la decisión.

En octubre de 2003, mientras el caso todavía estaba pendiente en el Tribunal Regional Federal, el Presidente Lula creó una Comisión Interministerial con el objetivo de obtener informaciones sobre los cuerpos de los desaparecidos durante la masacre de la guerrilla de Araguaia (véase decreto 4.850/2003). Es importante destacar que, a diferencia de la Comisión Especial de Reconocimiento de los Muertos y Desaparecidos Políticos, esta Comisión Interministerial estaba formada únicamente por representantes del Estado. En marzo de 2007, esta Comisión presentó su informe final, que afirma entre otras cosas, que el Ejército brasileiro sigue declarando que todos los documentos relacionados a la guerrilla de Araguaia fueron destruidos. El informe también deja en claro que la Comisión Interministerial trabajó bajo la condición, impuesta por los militares, de no usar la información solicitada al Ejército para revisar la Ley de Amnistía. En tanto la Comisión debía encontrar informaciones sobre los cuerpos de aquellos que fueron muertos o desaparecieron por motivos políticos, no necesariamente haría públicos los nombres de los perpetradores.⁶¹ El gobierno nacional, a pesar de reconocer su responsabilidad con relación a los hechos pasados, aceptó claramente las condiciones impuestas por los militares en el proceso de búsqueda de la verdad sobre este mismo pasado. Además, la batalla sobre cuándo y cómo los documentos “secretos” existentes serán desclasificados sigue y el caso de la guerrilla de Araguaia sigue aún pendiente en la CIDH.

El GTNM/RJ y el CFMDP/SP han sido muy activos en la politización de esta batalla legal fuera de los tribunales. Desde comienzos de los '80 se han movilizado por el derecho a tener acceso a los documentos clasificados conservados por el Ejército brasileiro. Entre otras cosas, acudieron a los medios para denunciar la impunidad de los funcionarios militares y de policía involucrados en la ejecución y

desaparición de los disidentes políticos durante la dictadura; para lanzar campañas por el derecho a la memoria, para denunciar las limitaciones de la política gubernamental de reparación como medio para promover el borrado de la historia. El CFMDP/SP también creó un sitio web para documentar sus acciones en pos de información sobre los desaparecidos.⁶²

Es importante notar que la movilización legal y el uso de la CIDH no son el centro principal de sus luchas por el derecho a la memoria y el acceso a los documentos clasificados. A diferencia de las ONG de derechos humanos como el CEJIL, que se especializa en la defensa legal de los derechos humanos dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el GTNM/RJ y el CFMDP/SP abordan la movilización legal local y transnacional como herramientas adicionales para fortalecer sus esfuerzos sociales y políticos. Tal como señaló Criméia Schmidt de Almeida, miembro fundadora de CFMDP/SP y sobreviviente del movimiento de la guerrilla Araguaia:

*El rol de la justicia local y de las instituciones internacionales de justicia sería importante si pudieran hacer aplicar la ley. Creo que las leyes son importantes, pero hay muchas trampas. Ganamos un juicio contra el gobierno y el gobierno puede postergar todo y no cumplir jamás la sentencia. Mi perspectiva ideológica es marxista y no veo al poder judicial como algo separado del Estado, y el Estado está al servicio de la clase dominante. Lo mismo puede decirse sobre las organizaciones internacionales. Por otra parte, las comisiones de derechos humanos, en principio, pueden defender derechos humanos a favor de los que no tienen acceso al poder estatal. De ahí que las leyes son importantes. Pero se aplicarán solamente cuando alcancemos verdaderamente el poder.*⁶³

Tanto el gobierno de Cardoso como el de Lula fueron reticentes para desclasificar los documentos sobre las operaciones militares en la región de Araguaia. Ambos aprobaron decretos que extendieron indefinidamente el período previo a la desclasificación de documentos oficiales considerados “secreto de Estado”, los cuales, según dichas leyes, pueden poner en peligro la “seguridad nacional” si cobran estado público.⁶⁴ Ambas administraciones también se han opuesto a una revisión de la Ley de Amnistía. En suma, el caso de la guerrilla Araguaia claramente ilustra la heterogeneidad y el papel contradictorio del Estado brasileiro respecto de la política de derechos humanos en el nivel federal. A pesar de que las normas internacionales sobre derechos humanos han sido reconocidas y de que se ha creado una Secretaría Especial de Derechos Humanos para implementar los programas nacionales de derechos humanos, el gobierno federal, independientemente del partido político gobernante, se ha topado con una fuerte resistencia por parte de los militares para acatar la decisión de la corte federal y garantizar el derecho a la memoria. En consecuencia, el gobierno federal ha promovido una política de olvido e impunidad.

*El caso Maria da Penha:
dar nacimiento a derechos humanos a pesar de un Estado heterogéneo*

En 1998, CEJIL, CLADEM y Maria da Penha Maia Fernandes presentaron una denuncia ante la CIDH alegando que el Estado brasileiro había “tolerado, durante años en el transcurso de su cohabitación marital, una situación de violencia familiar perpetrada en la ciudad de Fortaleza, Estado de Ceará, por Marco Antônio Heredia Viveros contra su entonces esposa, Maria da Penha Maia Fernandes, culminando con un intento de asesinato y posterior agresión en mayo y junio de 1983. Como resultado de tal agresión, la Sra. Maria da Penha quedó en un estado de paraplejía irreversible y sufrió otros daños a partir de 1983”. Los peticionarios sostuvieron que el Estado brasileiro “toleró esta situación ya que, por más de 15 años, no tomó las medidas efectivas necesarias para procesar y castigar al perpetrador, a pesar de las demandas reiteradas”.⁶⁵

A pesar de las repetidas comunicaciones enviadas al Estado brasileiro durante un periodo de tres años, la CIDH no recibió ninguna respuesta del gobierno bajo la presidencia de Cardoso. En 2001, la CIDH publicó un informe de mérito sobre el caso, concluyendo que el Estado brasileiro había “violado los derechos de la Sra. Maria da Penha Maia Fernandes a un juicio justo y a la protección judicial”. La CIDH también concluyó que dicha violación formó “un patrón de discriminación evidenciado por la aceptación de la violencia doméstica contra las mujeres en Brasil por medio de una acción judicial no efectiva”. La CIDH recomendó que “el Estado realice una investigación seria, imparcial y exhaustiva para establecer la responsabilidad criminal del perpetrador por el intento de asesinato de la Sra. Fernandes y para determinar si hay otras circunstancias o acciones de agentes del Estado que hayan evitado el procesamiento rápido y efectivo del perpetrador”. La CIDH también aconsejó “una compensación urgente y efectiva para la víctima y la adopción de medidas en un nivel nacional para evitar la tolerancia de la violencia familiar contra las mujeres por parte del Estado”.⁶⁶

Como observaron organizaciones tales como CEJIL, CLADEM y AGENDE —Acción en Ciudadanía de Género y Desarrollo—: “la extrema importancia de este caso excede el interés de la víctima Maria da Penha, extendiéndose a todas las mujeres brasileñas”.⁶⁷ Según ellas:

Ello se debe a que, además de declarar responsable al Estado brasileiro de negligencia, omisión y tolerancia respecto de la violencia familiar contra las mujeres, además de aconsejar la adopción de medidas relativas al caso en particular (párrafo 61, puntos 1, 2 y 3) —incluyendo el establecimiento de una compensación pecuniaria a la víctima— la Comisión también aconsejó al Estado que adoptara medidas de política pública para poner fin a la tolerancia y al tratamiento discriminatorio de la violencia familiar contra las mujeres en Brasil (párrafo 61, puntos 4 a, b, c, d y e).

Éste fue el primer caso en el que la Convención de Belém do Pará fue aplicada por un organismo internacional de derechos humanos, en una sentencia en la cual un país fue declarado responsable en un asunto de violencia familiar.

El caso de Maria da Penha, por lo tanto, se ha tornado simbólico ya que determina el patrón sistemático de violencia familiar contra las mujeres y establece la responsabilidad del Estado en niveles internacionales, debido a la ineficacia de sus sistemas jurídicos en un nivel nacional.⁶⁸

A pesar de la importancia del caso, recién en octubre de 2002, el gobierno, por medio de la *Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher* (Secretaría de Estado para los Derechos de la Mujer o SEDIM), creada justo al final del segundo mandato de Cardoso, empezó a prestarle atención al caso de Maria da Penha.⁶⁹ La directora de la SEDIM, Solange Bentes, presionó luego al *Superior Tribunal de Justiça* (Tribunal Superior de Justicia) para resolver la apelación al juicio contra el agresor. El caso se cerró poco después, confirmando la decisión del tribunal local, que había condenado al Sr. Viveros a diez años y seis meses de prisión. Dicha sentencia, pocos meses antes de la prescripción de la fecha del crimen, fue una de las recomendaciones de la CIDH en este caso.

Tal como su antecesor Cardoso, el Presidente Lula hizo caso omiso del caso Maria da Penha y de las recomendaciones de la CIDH durante más de dos años. En 2004, CEJIL, CLADEM y AGENDE enviaron una petición al Comité de la CEDAW (Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer), en la que se informaba acerca de la falta de cumplimiento por parte de Brasil de sus obligaciones internacionales relacionadas con la prevención y la erradicación de la violencia contra la mujer. Gracias a las presiones del movimiento de derechos de las mujeres y de la *Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres* (Secretaría Especial de Políticas para la Mujer), el gobierno le propuso al Congreso Nacional una ley sobre violencia familiar contra la mujer, propuesta que el movimiento de mujeres viene pidiendo desde los '80. La ley fue aprobada por el Congreso y firmada por el Presidente Lula el 7 de agosto de 2006. Como acto de reparación simbólica, la ley se llama "Ley Maria da Penha" (ley N° 11.340/2006) y fue aprobada públicamente con una ceremonia solemne transmitida por todos los medios brasileros.

Si bien el Estado brasilero ha cumplido en parte con las recomendaciones concernientes a este caso, es importante destacar que el Estado de Ceará se negó a compensar a la víctima.⁷⁰ También es probable que la implementación de la Ley Maria da Penha choque con la resistencia de las administraciones locales. Maria da Penha Fernandes se siente honrada por el nombre de la ley, pero considera que es "muy importante que los que usan el corporativismo negativamente para dilatar el caso sean considerados responsables".⁷¹

El caso Simone Diniz: la discriminación racial como una violación a los derechos humanos versus la negación del racismo

En octubre de 1997, CEJIL, el Subcomité de los Negros de la Comisión de Derechos Humanos del Colegio de Abogados Brasileños de San Pablo (OAB/SP) y Simone André Diniz presentaron una denuncia ante la CIDH, alegando que el Estado brasileño no había garantizado el derecho a la justicia y a un proceso legal pertinente con sus respectivas soluciones locales para investigar la discriminación racial sufrida por Simone Diniz. El *Instituto do Negro Padre Batista* se sumó como co-peticionario más adelante.⁷² Varias personas y organizaciones por los derechos de los negros firmaron una declaración en apoyo a esta iniciativa, uniendo esta movilización legal a un movimiento social más amplio para terminar con el racismo en Brasil.

En marzo de 1997, Aparecida Gisele Mota da Silva publicó un aviso clasificado en la sección Cotidiano de *Folha de São Paulo* expresando su interés por contratar a una empleada doméstica. El aviso explicitaba su preferencia por una persona blanca. La estudiante y trabajadora doméstica Simone Diniz respondió al aviso llamando al número de teléfono indicado y se presentó como candidata para el trabajo. La persona que respondió la llamada de Diniz le preguntó el color de su piel. Cuando Diniz dijo que era negra, le informaron que no cumplía con los requisitos para el trabajo.

Diniz inmediatamente presentó una demanda ante la Comisaría de Policía para la Investigación de Crímenes Raciales (*Delegacia de Crimes Raciais*). Se inició la investigación policial (10541/97-4) que pasó a la oficina del Ministerio Público. Pero el 2 de abril de 1997, el procurador a cargo del caso pidió que se archivaran los procedimientos, ya que no consideró que los actos cometidos por Aparecida da Silva constituyeran un crimen racial, tal como lo define la ley N° 7716/89. El juez que entendía en el caso dictó sentencia el 7 de abril de 1997, reafirmando el archivo de los procedimientos.

Utilizando a la CIDH como instrumento tanto para conseguir la compensación individual como para promover un cambio social más amplio, los peticionarios pidieron “que se presentara una recomendación al Estado con el fin de proceder a la investigación de los hechos, compensar a la víctima y dar publicidad a la resolución del caso para evitar incidentes futuros de discriminación basados en el color o la raza”.⁷³ En octubre de 2002, la CIDH declaró la admisibilidad del pedido.

El Estado brasileño no negó la existencia de discriminación racial en Brasil, pero sí su responsabilidad en el caso de Simone Diniz, alegando que, como había determinado el tribunal local, las acciones cometidas por Aparecida da Silva no constituían un crimen racial y, por lo tanto, no constituían una violación a los derechos humanos. Al mismo tiempo, el Estado brasileño ofreció llegar a una solución de mutuo acuerdo. Pero como el Estado no hizo ninguna propuesta acerca de cómo alcanzar dicho acuerdo, los peticionarios le solicitaron a la CIDH que decidiera sobre el mérito del caso.

En una decisión sin precedentes sobre un caso de discriminación racial encuadrado como violación a los derechos humanos, la CIDH elaboró un informe sobre los méritos del caso, que envió a las partes en octubre de 2004, concluyendo que “el Estado es responsable por la violación del derecho a la igualdad ante la ley, a la protección judicial y al derecho al debido proceso [...]”.⁷⁴ La CIDH recomendó al Estado brasileiro:

1. *Reparar plenamente a la víctima Simone André Diniz, considerando tanto el aspecto moral como el aspecto material, por las violaciones de los derechos humanos determinadas en el informe de méritos, en especial,*
2. *Reconocer públicamente la responsabilidad internacional por la violación de los derechos humanos de Simone André Diniz;*
3. *Conceder apoyo financiero a la víctima para que pueda iniciar y concluir un curso superior;*
4. *Establecer un valor pecuniario que se pagará a la víctima a título de indemnización por daños morales;*
5. *Realizar las modificaciones legislativas y administrativas necesarias para que la legislación contra el racismo sea efectiva, con el fin de sanear los obstáculos demostrados en los párrafos 78 y 94 del presente informe;*
6. *Realizar una investigación completa, imparcial e efectiva de los hechos, con el objetivo de establecer y sancionar la responsabilidad respecto de los hechos relacionados con la discriminación racial sufrida por Simone André Diniz;*
7. *Adoptar e instrumentar medidas de educación de los funcionarios de justicia y de la policía a fin de evitar acciones que impliquen discriminación en las investigaciones, en el proceso o en la condena civil o penal de las denuncias de discriminación racial y racismo;*
8. *Promover un encuentro con organismos representantes de la prensa brasileña, con la participación de los peticionarios, a fin de elaborar un compromiso de evitar la publicidad de denuncias de carácter racista, todo de acuerdo con la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión;*
9. *Organizar Seminarios en los estados, con representantes del Poder Judicial y las Secretarías de Seguridad Pública locales, a efectos de fortalecer la protección contra la discriminación racial y el racismo;*
10. *Solicitar a los gobiernos de los estados la creación de comisarías especializadas en la investigación de delitos de racismo y discriminación racial;*
11. *Solicitar a los Ministerios Públicos de los estados la creación de Procuradurías Públicas Especializadas de los estados en la lucha contra el racismo y la discriminación racial;*
12. *Promover campañas publicitarias contra la discriminación racial y el racismo.*⁷⁵

Esta decisión produjo un impacto sobre el gobierno brasileiro tanto a nivel federal como nacional. Los medios locales dieron gran cobertura al caso y el Estado brasileiro se volvió más atento a la necesidad de crear más políticas públicas para luchar

contra la discriminación racial en el país. El Estado de San Pablo comenzó a prestar más atención a los 26 casos que comprometían a dicho Estado ante la CIDH. En septiembre de 2005, el entonces vicegobernador y gobernador actuante Cláudio Lembo (PSDB) decidió que la *Procuradoria Geral do Estado de São Paulo* (Procuraduría General del Estado de San Pablo) debería acompañar las causas que comprometieran al Estado ante la CIDH (Decreto N° 50.067, 29 de septiembre de 2005). El gobernador designó una procuradora pública, Mariângela Sarrubbo, para seguir dichas causas y representar al Estado de San Pablo en las audiencias públicas ante la CIDH (Resolución PGE N° 21, 4 de octubre de 2005).

No obstante, el Estado de San Pablo se negó a cumplir con las recomendaciones de la CIDH respecto de la compensación para Diniz. En otras palabras, el Estado de San Pablo no aceptó las recomendaciones 1, 2, 3, 4, y 6. Según la Procuradora General Mariângela Sarrubbo:

El Estado consideró que no había violado ningún derecho humano porque había creado políticas claras, tal como lo recomendara la Comisión. La Academia de Policía, por ejemplo, creó un curso nuevo sobre discriminación racial para sus oficiales. El Gobernador Geraldo Alkmin propuso una legislación nueva a la Asamblea del Estado de San Pablo para establecer un sistema evaluador en los exámenes del sector de reclutamiento que favorece a los descendientes de africanos. El caso de Simone Diniz hizo al Estado más consciente del problema de la discriminación racial. Dicho caso tuvo una repercusión enorme porque los medios lo hicieron visible. Pero se trata de un caso particular que no prueba la inexistencia de políticas claras. Es un caso aislado de una mujer que supuestamente discriminó a otra mujer. Pero no hubo un delito de racismo. Después de las recomendaciones de la Comisión, ésta tuvo 30 días para enviar el caso a la Corte, pero no lo hizo. Creo que la Comisión confió en que las medidas tomadas por el Estado fueran satisfactorias.⁷⁶

La CIDH no envió el caso a la Corte porque los peticionarios le pidieron que no lo hiciera, basándose en el hecho de que la violación había ocurrido antes de la aceptación de la jurisdicción de la Corte por parte del Estado brasileiro. El desarrollo de este caso muestra que el Estado brasileiro respondió de maneras contradictorias. En el nivel federal, la Secretaría Especial de la Política Pública para la Promoción de la Igualdad Racial y la Secretaría Especial de Derechos Humanos intentaron, aunque sin éxito, encontrar modos para cumplir con las recomendaciones de la CIDH. En el nivel local, el Estado de San Pablo negó hasta la existencia de la violación.

Hasta el 2004, el Estado brasileiro había aceptado responsabilidad en 16 casos. Dos involucraban violaciones contra trabajadores rurales. Otro se relacionaba con un encarcelamiento ilegal, tortura y muerte de un líder indígena. Otro se refería a la matanza de 111 prisioneros en la ya extinta prisión de Carandiru. En once de los demás casos, Brasil fue hallado culpable de las violaciones a los derechos humanos respecto de ejecuciones sumarias perpetradas por la policía militar contra niños y

adolescentes. En todos estos casos se probó la impunidad de los responsables de los delitos.⁷⁷ Un caso importante que terminó con un acuerdo de ambas partes se refirió a la mano de obra esclava. Al firmar el acuerdo en 2003, el Estado brasileiro reconoció su responsabilidad, si bien la perpetración de la violación no se atribuyó a funcionarios estatales. Como declararon los peticionarios, tal responsabilidad se debió a que “los organismos estatales no fueron capaces de evitar la existencia de la práctica grave de mano de obra esclava, ni de castigar a los culpables involucrados en las violaciones pertinentes”.⁷⁸

En la mayoría de los casos, sin embargo, el Estado brasileiro no cumplió plenamente con su obligación y las víctimas tuvieron que hacer frente a nuevos esfuerzos para garantizar la implementación de las recomendaciones de la CIDH por parte del Estado brasileiro.⁷⁹ Incluso en los casos en los que el Estado brasileiro acordó cumplir con su obligación de compensar a las víctimas, uno de los problemas principales al enfrentar al gobierno federal fue la resistencia de los gobiernos locales y de los tribunales locales para exigir el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos, a pesar de que éstas fueron ratificadas por el Estado brasileiro.

Gracias a la movilización de las ONG de derechos humanos, en 2002 el Presidente Lula creó una Comisión para la Protección de los Derechos Humanos. Dicha comisión es responsable de la implementación de las recomendaciones realizadas por la CIDH y de las sentencias dictadas por la Corte. Sin embargo, la política gubernamental de derechos humanos se ha visto afectada por una crisis política que acucia al gobierno y por una reestructuración económica que ha reducido la capacidad del gobierno para implementar programas de derechos humanos.

Conclusión

La globalización ha promovido la expansión de redes de defensa transnacionales. Los activistas han participado cada vez más de dichas redes por medio de una movilización legal transnacional. En este trabajo, formulé el concepto de “activismo legal transnacional” para reflexionar sobre las estrategias de las ONG comprometidas con las contiendas de derechos humanos presentadas ante la CIDH, usando a Brasil como caso de estudio. Los conceptos de “judicialización global” y “litigio transnacional” son demasiado estrechos como para captar los aspectos políticos de las estrategias del activismo legal transnacional. El marco de las “redes de defensa transnacional”, por otra parte, es demasiado amplio como para captar la especificidad del activismo legal transnacional. El activismo legal transnacional puede servir como un ejemplo de lo que Sousa Santos llama “política y legalidad subalterna y cosmopolita”. Al recurrir a los sistemas internacionales de derechos humanos para que actúen sobre el ámbito jurídico-político nacional, las ONG de derechos humanos tienen el potencial para repolitizar el Derecho y relegalizar la política.

Pero las estrategias del activismo legal transnacional hacen frente a dos tipos

de limitaciones. En primer lugar, la movilización legal por sí sola no es suficiente para promover el cambio social. En segundo lugar, las normas internacionales de derechos humanos dependen de las naciones-Estado para su reconocimiento y su aplicación. Al depender de condiciones políticas locales, nacionales e internacionales, el Estado puede ser más o menos abierto para reconocer dichas normas. Sin embargo, incluso dentro del mismo contexto político, el desarrollo de la política de derechos humanos puede diferir en cada uno de los escalones de la acción estatal. La aplicación de las normas de derechos humanos por parte de los sistemas jurídicos locales también es un desafío importante frente al activismo legal transnacional. El concepto de un “Estado heterogéneo” ayuda a explicar las distinciones entre las políticas de derechos humanos en los distintos niveles y sectores de la acción estatal.

El caso de Brasil revela que la democracia política no ha sido suficiente para terminar con las violaciones a los derechos humanos. Las ONG han recurrido crecientemente a la CIDH con el propósito de presionar al Estado brasilero para que reconozca y exija el cumplimiento de las normas establecidas por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y por otros instrumentos internacionales de derechos humanos. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos no fue diseñado para reemplazar a los sistemas jurídicos nacionales, pero ofrece algo de espacio para que las ONG de derechos humanos delinear sus políticas de derecho y sus políticas públicas de derechos humanos.

No obstante, como las demandas se presentan contra la rama ejecutiva del Estado, el sistema judicial permanece casi intacto y los jueces tienen poco contacto con las normas internacionales de derechos humanos. El activismo legal transnacional puede ayudar a cambiar el curso de una contienda legal pendiente ante tribunales locales, como lo ilustran los casos de la guerrilla Araguaia y de Penha. Pero si el caso no está pendiente, el sistema judicial local podría permanecer incólume. Además, la resistencia por parte de sectores del Estado, tanto en el nivel nacional como en el local de la administración, para aceptar su responsabilidad respecto de violaciones a los derechos humanos, hacen más difícil que el Estado pueda cumplir con las decisiones de la CIDH, como queda expuesto en los casos de la guerrilla Araguaia y de Simone Diniz.

Resumiendo. A pesar del contexto político de democratización, el Estado brasilero es heterogéneo y ha respondido al activismo legal transnacional de maneras contradictorias. En distintos niveles de la acción estatal, la política de derechos humanos es ambigua y contradictoria, con sectores diferentes del Estado que reconocen formalmente las normas de derechos humanos en algunos casos, que rechazan tal reconocimiento en otros, y que rara vez aplican las normas reconocidas. La influencia del activismo legal transnacional en los distintos sectores de la acción estatal y en los distintos niveles de la administración es un aspecto importante de las luchas por los derechos humanos en Brasil y en otros países de América Latina, que merece una mayor investigación.

Apéndice

Gráfico 1

Número total de denuncias contra Brasil recibidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, desde 1969 hasta 1973.			
Año	Denuncias	Casos o denuncias transmitidos al gobierno brasileiro	Casos procesados
1969-1970	40	9	No hay información disponible
1971	26	4	No hay información disponible
1972	11	3	No hay información disponible
1973	No hay información disponible	4	No hay información disponible
Total		20	No hay información disponible

Fuente: Información compilada por la autora, extraída de los Informes Anuales de los años 1970, 1971, 1972, 1973, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Gráfico 2

Número total de denuncias contra Brasil recibidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, desde 1999 hasta 2006.			
Año	Denuncias	Casos o denuncias transmitidos al gobierno brasileiro	Casos procesados
1999	13	No hay información disponible	46
2000	22	13	58
2001	28	9	42
2002	30	3	55
2003	42	8	65
2004	29	7	90
2005	42	10	72
2006	66	8	72
Total	272	58	72

Fuente: Información compilada por la autora, extraída de los Informes Anuales de los años 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

NOTAS

1. Este trabajo ha sido elaborado para *Sur- Revista Internacional de Derechos Humanos* y presentado el 7 de mayo de 2007.
2. Steven R. Ratner, "The International Criminal Court and the Limits of Global Judicialization", *Texas International Law Journal*, v. 38, n. 3, 2003, pp. 445-453.
3. Anne-Marie Slaughter, "A Global Community of Courts", *Harvard International Law Journal*, v. 44, n. 1, 2003, pp. 191-219.
4. Para un análisis crítico de los cambios del Derecho en el contexto de la globalización, así como para estudiar la importancia política y social de la globalización del Estado de Derecho y de la reforma judicial, ver Jane Jenson y Boaventura de Sousa Santos, "Introduction: Case Studies and Common Trends in Globalization" in Jane Jenson y Boaventura de Sousa Santos (Org.), *Globalizing Institutions: Case Studies in Social Regulation and Innovation*, Burlington, Ashgate, 2000, pp. 9-28. Ver también Boaventura de Sousa Santos, *Toward a New Legal Common Sense: Law, Globalization and Emancipation*, Londres, LexisNexis Butterworths Trolley, 2002.
5. En otro trabajo traté la literatura y algunos datos presentados aquí a la luz de la relación entre el activismo legal transnacional y la globalización contrahegemónica. Ver Cecília MacDowell Santos, "Transnational Legal Activism and Counter-Hegemonic Globalization: Brazil and the Inter-American Human Rights System", *Oficina do CES 257*, Septiembre 2006. Se presentó una versión anterior de este artículo en la reunión anual de la *Law and Society Association* (LSA), Baltimore, 6-9 de julio de 2006. La investigación para el presente artículo fue apoyada por la *Jesuit Foundation* y por el *Faculty Development Fund* de la Universidad de San Francisco. Querría también agradecer el apoyo de la *Portuguese Foundation for Science and Technology* (FCT), mediante el *Associate Laboratory Grant* para el Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra, que hizo posible el desarrollo de la investigación actual. Gracias a Brianna Dwyer-O'Connor y a Adriana Carvalho por su invaluable ayuda en la investigación. Gracias también a Seth Racusen por su profunda devolución a la versión presentada en Baltimore. Gracias a un crítico anónimo de *Sur* por las críticas pertinentes y las excelentes sugerencias para mejorar una versión anterior de este artículo. Mi gratitud especial a las víctimas, a los activistas de derechos humanos, a los abogados y a los funcionarios públicos que me brindaron entrevistas.
6. Sobre el concepto de "Estado heterogéneo", ver Boaventura de Sousa Santos, "The Heterogeneous State and Legal Plurality" in Boaventura de Sousa Santos, João Carlos Trindade y Maria Paula Meneses (Org.), *Law and Justice in a Multicultural Society: The Case of Mozambique*, Dakar, Council for the Development of Social Science Research in Africa, 2006, pp. 3-29.
7. Ver, por ejemplo, Richard H. Kreindler, *Transnational Litigation: A Basic Primer*, Dobbs Ferry, n.Y., Oceana Publications, 1998. Ver también Anne-Marie Slaughter, *op. cit.*; y Steven R. Ratner, *op. cit.*
8. Para una discusión sobre las posibilidades para establecer un derecho global de jurisdicción en asuntos civiles y comerciales, ver la colección de artículos de John J. Barceló III y Kevin M. Clermont (Org.), *A Global Law of Jurisdiction and Judgments: Lessons from the Hague*, The Hague, Kluwer Law International, 2002.
9. Ver Anne-Maria Slaughter, *op. cit.*, p. 192.

10. Ver Steven R. Ratner, *op. cit.*, p. 445.
11. Ver, por ejemplo, Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca y London, Cornell University Press, 1998; Jeremy Brecher et al. *Globalization from Below: The Power of Solidarity*, Cambridge, Mass., South End Press, 2000; Michael Burawoy et al (Org.) *Global Ethnography: Forces, Connections and Imaginations in a Postmodern World*, Berkeley, University of California Press, 2000; Peter Evans, "Fighting Marginalization with Transnational Networks: Counter-Hegemonic Globalization", *Contemporary Sociology*, v. 29, n. 1, 2000, pp. 230-241; Sidney Tarrow et al (Org.), *The New Transnational Activism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
12. Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, *op. cit.*, p. 8.
13. *Ibid.*, pp. 8-9.
14. Ver, por ejemplo, los artículos del volumen editado por Volkmar Gessner (Org.), *Foreign Courts: Civil Litigation in Foreign Legal Cultures*, Aldershot, UK, Dartmouth, 1996. Ver también la colección de artículos publicados por el International Institute for the Sociology of Law en Oñati, editado por Johannes Feest, Johannes (Org.), *Globalization and Legal Cultures: Oñati Summer Course 1997*, Oñati, The International Institute for the Sociology of Law, 1999.
15. Volkmar Gessner, "The Institutional Framework of Cross-Border Interaction" in Volkmar Gessner (Org.), *Foreign Courts: Civil Litigation in Foreign Legal Cultures*, Aldershot, R.U., Dartmouth, 1996, p. 18.
16. Austin T. Turk, "Law as a Weapon in Social Conflict", *Social Problems*, v. 23, 1976, pp. 276-291.
17. Paul Burstein, "Legal mobilization as a social movement tactic: the struggle for equal employment opportunity", *American Journal of Sociology*, v. 96, 1991, pp. 1201-1225. Ver también Michael McCann (Org.), *Law and Social Movements*, Burlington, Ashgate, 2006.
18. Ver la colección de artículos en Boaventura de Sousa Santos y César A. Rodríguez-Garavito (Org.), *Law and Globalization from Below: Towards a Cosmopolitan Legality*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
19. Boaventura de Sousa Santos, *op. cit.*, p. 283.
20. *Ibid.*
21. Boaventura de Sousa Santos, "Beyond Neoliberal Governance: The World Social Forum as Subaltern Cosmopolitan Politics and Legality" in Boaventura de Sousa Santos y César A. Rodríguez-Garavito (Org.), *Law and Globalization from Below: Towards a Cosmopolitan Legality*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 30.
22. *Ibid.*
23. Comparar con Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (Org.), *Democracia, Violência e Injustiça: O Não-Estado de Direito na América Latina*, San Pablo, Paz e Terra, 2000.
24. Los principales principios de la doctrina brasilera de "Seguridad y Desarrollo Nacional" se encuentran en Golbery do Couto e Silva, *Conjuntura Política Nacional, o Poder Executivo e Geopolítica do Brasil*, Río de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1981.

25. Ver, por ejemplo, Arquidiócesis de San Pablo en Brasil: *Brasil: Nunca Mais*, Petrópolis, Vozes, 1981; Maria Helena Moreira Alves, *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*, Petrópolis, Vozes, 1987; y Luciano Oliveira, *Do Nunca Mais ao Eterno Retorno: Uma Reflexão sobre a Tortura*, San Pablo, Brasiliense, 1994.
26. Para un análisis de la importancia social, política e histórica de dichos movimientos, ver, por ejemplo, Eunice Ribeiro Durhan, "Movimentos Sociais: A Construção da Cidadania", *Novos Estudos*, v. 10, 1984, pp. 24-30; Emir Sader, *Quando Novos Personagens Entraram em Cena: Experiências e Lutas dos Trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980*, Río de Janeiro, Paz e Terra, 1995; Eduardo J. Viola, "O Movimento Ecológico no Brasil (1974-1986): Do Ambientalismo à Ecológica", *Revista de Ciências Sociais*, v. 1, n. 3, 1987, pp. 5-26; Sonia E. Alvarez, *Engendering Democracy in Brazil: Women's Movements in Transition Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1990; y Maria Amélia de Almeida Teles, *Breve História do Feminismo no Brasil*, San Pablo, Brasiliense, 1993.
27. Ver Maria Helena Moreira Alves, *op. cit.*
28. Ver Janaína Teles (Org.), *Mortos e Desaparecidos Políticos: Reparação ou Impunidade?*, San Pablo, Humanitas/FFLCH/USP, 2001.
29. Actualmente hay 127 comisarías femeninas en el Estado de San Pablo, y más de 365 en todo Brasil. Para un análisis sociológico y feminista de su surgimiento y operación en San Pablo, ver Cecília MacDowell Santos, *Women's Police Stations: Gender, Violence and Justice in São Paulo, Brazil*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2005.
30. Para un análisis doctrinal dilucidador de los debates entre los juristas brasileiros sobre el régimen jurídico adoptado por la Constitución brasileira de 1988 respecto de la incorporación de normas internacionales de derechos humanos al sistema legal brasileiro, ver Flávia Piovesan, *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, San Pablo, Max Limonad, 5ta. edición, 2006.
31. En los '80, el Estado brasileiro también ratificó algunos tratados y convenciones internacionales, como la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, también conocida como CEDAW, aprobada por Naciones Unidas en 1979 y ratificada por el Estado brasileiro el 1º de febrero de 1984. Sin embargo, recién en los '90, el Estado brasileiro reconoció los instrumentos interamericanos de derechos humanos.
32. Ver Jayme Benvenuto Lima Jr., Fabiana Gorenstein y Leonardo Ferreira Hidaka (Org.), *Manual de Direitos Humanos Internacionais: Acesso aos Sistemas Global e Regional de Proteção dos Direitos Humanos*, San Pablo, Edições Loyola, 2003.
33. Brasil, Secretaría de Derechos Humanos, *Programa Nacional de Direitos Humanos*, Brasília, SEFOR, 1995, p. 5.
34. Para más detalles sobre éstas y otras críticas, ver Janaína Teles, *op. cit.*
35. Ver, por ejemplo, Sydow, Evanize y Maria Luisa Mendonça (Org.), *Direitos Humanos no Brasil 2006: Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos*, San Pablo, Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2006; Evanize Sydow y Ramirez Tellez Maradiaga, *Derechos Humanos en el Campo Latino-Americano: Brasil, Guatemala, Honduras y Paraguay*, San Pablo, Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2007; Centro de Justiça Global y Núcleo de Estudos Negros (Org.), *Execuções Sumárias no Brasil (1997-2003)*, San Pablo, Centro de Justiça Global y Núcleo de Estudos Negros, 2003; AGENDE-Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento y CLADEM Brasil-Comitê Latino-

Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher, *O Brasil e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher: Documento do Movimento de Mulheres para o Cumprimento da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW, pelo Estado Brasileiro: Propostas e Recomendações*, Brasília, AGENDE-Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento, 2003; Juan E. Méndez et al, *op. cit.*.

36. Comparar con Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, *op. cit.*.

37. Ver Patricia Ferreira Galvão, "Brazil and the Inter-American System of Human Rights" in *Human Rights in Brazil 2002: A Report by the Social Network for Justice and Human Rights in Partnership with Global Exchange*, San Pablo, Social Network for Justice and Human Rights, 2002; Liliana Tojo y Ana Luísa Lima, "O Brasil e o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos" in Evanize Sydow and Maria Luísa Mendonça (Org.), *Direitos Humanos no Brasil 2004: Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos*, San Pablo, Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2004, pp. 297-305.

38. Para un relato completo, histórico y doctrinal de la OEA, establecida en 1948, y de su sistema de derechos humanos, ver Henry J. Steiner y Philip Alston, *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*, Oxford, Clarendon Press, 1996. Ver también Olaya Sílvia Machado Hanashiro, *O Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos*, San Pablo, Editora da Universidade de São Paulo/Fapesp, 2001; y Flávia Piovesan, *op. cit.*.

39. Sólo los Estados parte ante la Convención y la CIDH pueden presentar una demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

40. La Corte es el organismo judicial del sistema a cargo de la interpretación y la aplicación de la Convención. La jurisdicción de la Corte debe ser reconocida expresamente por los Estados parte. Las sentencias de la Corte son vinculantes como si fueran dictadas por un tribunal local. Las mismas son finales y no apelables.

41. Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual, 2006. "Denuncia" o "petición" se refiere a la comunicación presentada por escrito por un individuo o por una ONG, relativa a una supuesta violación por parte de un estado miembro de la OEA. "Demanda" se refiere a la denuncia o petición que se somete a un examen de admisión y mérito por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

42. Ver el Gráfico 1 en el Apéndice; ver también Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual, 2006.

43. Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual, 2006.

44. Ver Gráfico 1 en el Apéndice.

45. Ver Gráfico 2 en el Apéndice.

46. Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual, 1999. Ver también el Gráfico 2 en el Apéndice.

47. Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual, 2006. Ver también el Gráfico 2 en el Apéndice.

48. Ver Gráfico 2 en el Apéndice.

49. Ver Henry J. Steiner y Philip Alston, *op. cit.*, p. 641.
50. La credibilidad del Sistema Interamericano de Derechos Humanos entre las ONG de derechos humanos y una evaluación positiva de los efectos de sus decisiones se ilustran en el artículo siguiente escrito por miembros del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL): Beatriz Affonso y Rita Lamy Freund, "Efeitos Práticos das Decisões dos Órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos", disponible en <<http://www.social.org.br/relatorio2005/relatorio035.htm>>, actualizado por última vez el 24 de abril de 2007.
51. Ver el Gráfico 1 en el Apéndice.
52. Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual, 1970, 1971, 1972 y 1973.
53. Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual, 1973, Caso N° 1.683, abierto en 1970. La CIDH no especifica los nombres de los peticionarios. En ese momento, el comisionado de Brasil, Carlos A. Dunshee de Abranches, votó en disidencia con el informe sobre el mérito de dicho caso. El gobierno brasileiro, por medio de su embajador ante la OEA, insistió con que Hansen se había suicidado. Sostuvo que el Estado no podía aceptar dichas recomendaciones y mostró sorpresa ante la decisión, argumentando que la Organización Internacional del Trabajo había examinado el mismo caso y no había condenado al Estado brasileiro.
54. Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual, 1985, Resolución N° 12/85, Caso N° 7.615.
55. Ver Paulo Sérgio Pinheiro, "Prefácio" in Olaya Sílvia Machado Hanashiro, *O Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos*, San Pablo, Editora da Universidade de São Paulo/Fapesp, 2001, pp. 13-17.
56. Comparar con Olaya Sílvia Machado Hanashiro, *op. cit.*, p. 45.
57. La última sesión de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU tuvo lugar en marzo de 2006. Desde entonces, su trabajo continúa en el recientemente creado Consejo de Derechos Humanos.
58. Entrevista con Jayme Benvenuto, Recife, 29 de diciembre de 2003.
59. Entrevista con James Cavallaro, Coimbra, 14 de agosto de 2006.
60. Entrevista con Renata Pelisan, Brasília, 22 de agosto de 2006; y entrevista a Carolina de Campo Melo, Brasília, 22 de agosto de 2006.
61. Informe de la Comisión Interministerial creada por el Decreto N° 4.850, del 2/10/2003 con vistas a la identificación de desaparecidos de la "Guerrilla de Araguaia", Brasilia, 8 de marzo, 2007.
62. Ver <<http://www.desaparecidospoliticos.org.br>>, último acceso el 27 de septiembre de 2007.
63. Entrevista con Criméia Alice Schmidt de Almeida, San Pablo, 29 de julio de 2005.
64. Ver Decreto N° 4.553/2002, firmado por el ex Presidente Cardoso. Ver también el Decreto N° 5.301/2004, firmado por el Presidente Lula, luego transformado en la Ley N° 11.111/2005.
65. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 54/01, Caso N° 12.051.
66. Ibid.
67. Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), Comité de América Latina y el Caribe

para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) y AGENDE —Acción en Ciudadanía de Género y Desarrollo—, *Document for CEDAW on the Compliance by Brazil of the Shrunken Obligations as State-party of the Convention Concerning Violence against Women. Violence against Women: The Case of Maria da Penha*, Brasil, 2003.

68. Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) y AGENDE —Acción en Ciudadanía de Género y Desarrollo—, *op. cit.*

69. Ver Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher—SEDIM, “Secretaria de Direitos da Mulher Lamenta Morosidade no Julgamento de Crimes contra a Mulher”, Brasília, DF, Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, 2002.

70. Ver el Gráfico 8 en el Apéndice.

71. Entrevista telefónica con Maria da Penha Maia Fernandes, 3 de abril de 2007.

72. En 2003, *Geledés-Instituto da Mulher Negra* presentó una demanda similar de discriminación racial ante la CIDH. En 2006, la CIDH publicó el informe de admisibilidad de dicho caso. Ver informe N° 84/06, petición N° 1068-03.

73. Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 37/02.

74. El informe N° 83/04 se publicó en el informe anual de la CIDH el 26 de octubre de 2006 (ver informe anual del 26 de octubre de 2006) (ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 66/06). Dos delegados, José Zalaquett y Evelio Fernández Arévalos, si bien estuvieron de acuerdo con la mayor parte de la decisión respecto de la violación sustantiva al derecho de igualdad ante la ley, no siguieron a la mayoría en lo que atañe a la respuesta del Estado a la demanda presentada por la víctima ante la Oficina de la Policía para la Investigación de Crímenes Raciales el 2 de marzo de 1997. Declararon: “Nuestra opinión en este sentido es que, dentro del contexto de las circunstancias específicas legales y de los hechos en este caso, las acciones de la policía brasileira, el Ministerio Público y la Rama Jurídica tomados como un todo, no constituyen una respuesta equiparable a una violación de los artículos 8, 25 y 1(1) de la Convención Americana” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 66/06).

75. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 66/06.

76. Entrevista con la Procuradora General Mariângela Sarrubbo, San Pablo, 8 de septiembre de 2006.

77. Ver Pàtricia Ferreira Galvão, *op. cit.*, pág. 215.

78. El caso atañe al ciudadano brasileiro José Pereira, quien recibió heridas de bala en 1989 por disparos que le infligieron tiradores que intentaban impedir la huida de trabajadores sujetos a condiciones de esclavitud en una granja del Estado de Pará. Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 95/03; ver también Liliana Tojo y Ana Luisa Lima, *op. cit.*.

79. Esto puede ilustrarse por el estado de conformidad en casos resueltos por la CIDH en los últimos seis años, tal como lo indica la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual, 2006.