



INFORME DEFENSORIAL

Situación de los Derechos
Humanos en Brasil

2022



© 2022 Defensoría Pública de la Unión. Todos los derechos reservados. Se permite la reproducción parcial o total de esta obra, siempre que se mencione la fuente y que no sea para venta o cualquier otro fin comercial.

DEFENSORÍA PÚBLICA DE LA UNIÓN

Palácio da Agricultura, Bloco F, Quadra 01, Setor Bancário Norte, Brasília/DF -
CP n.º 70.040-908

Defensor Público General Federal

Daniel de Macedo Alves Pereira

Subdefensor Público General Federal

Fernando Mauro Barbosa de Oliveira Júnior

Secretario General de Articulación Institucional

Gabriel Saad Travassos

Secretaría de Acciones Estratégicas

Roberta Pires Alvim

Secretaría de Actuación en el Sistema Penitenciario

Carolina Soares Castelliano Lucena de Castro

Asesor para Casos de Gran Impacto Social

Ronaldo de Almeida Neto

Secretario de Acceso a la Justicia

Murillo Ribeiro Martins

Defensor Nacional de Derechos Humanos

André Ribeiro Porciúncula

Director General de la Escuela Nacional de la Defensoría Pública de la Unión

César de Oliveira Gomes

Coordinación de los Grupos de Trabajo de la DPU

Lidiane da Penha Segal - **Grupo de Trabajo de Atención a las Personas Adultas Mayores y a las Personas con Discapacidad**

Elisângela Machado Cortês - **Grupo de Trabajo sobre Conflictos de Vivienda y Conflictos Territoriales**

Maria do Carmo Goulart Martins - **Grupo de Trabajo Calle**

Carolina Godoy Leite - **Grupo de Trabajo Salud**

Cláudio Luiz dos Santos - **Grupo de Trabajo de Recicladores y Recicladoras de Base**

Emanuel Adilson Gomes Marques - **Grupo de Trabajo de Identidad de Género y Ciudadanía - LGBTI**

Matheus Alves do Nascimento - **Grupo de Trabajo Migraciones, Apatridia y Refugio**

Rafaella Mikos Passos - **Grupo de Trabajo Mujeres**

Thiago Roberto Miotto - **Grupo de Trabajo Personas en Situación Carcelaria y Enfrentamiento a la Tortura**

Haman Tabosa de Moraes e Córdova - **Grupo de Trabajo Asistencia a las Trabajadoras y Trabajadores Rescatados de Situación de Esclavitud**

Vivian Netto Machado Santarém - **Grupo de Trabajo de Atención a las Víctimas de Trata de Personas**

Célio Alexandre John - **Grupo de Trabajo de Comunidades Tradicionales**

Francisco de Assis Nascimento Nóbrega - **Grupo de Trabajo Comunidades Indígenas**

Rita Cristina De Oliveira - **Grupo de Trabajo de Políticas Etnorraciales**

Ligia Prado da Rocha - **Grupo de Trabajo Garantía a la Seguridad Alimentaria y Nutricional**

Coordinación de los Comités Temáticos Especializados

Ed Willian Fuloni Carvalho - **Comité Renta Básica Universal**

Elisângela Machado Cortês - **Comité Altamira**

Frederico Aluísio Carvalho Soares - **Comité Rio Doce y Brumadinho**

B823

Brasil. Defensoría Pública de la Unión

Informe Defensorial: situación de los derechos humanos en Brasil. [recurso electrónico] / Defensoría Pública de la Unión, Defensoría Nacional de Derechos Humanos – Brasilia: DPU, 2022.

37 p., il.

e-ISBN 978-85-67132-44-0.

1. Derechos humanos 2. Revisión periódica 3. Derechos de los grupos vulnerables 5. Derechos y garantías individuales 6. Evaluación 7. Mecanismo de defensa de los derechos humanos. I. Título.

CDU: 342.7

Dandara Baçã de Jesus Lima, Bibliotecaria, CRB 1/2553

EQUIPO DEL PROYETO

Alessandra Rodrigues Oliveira
Mesquita

Alexandre Mendes Lima de Oliveira

André Ribeiro Porciúncula

Andressa Pellanda

Antônio Carlos Torres de Siqueira de
Maia e Pádua

Beatriz Abrantes Saraiva

Ben-Hur Daniel Cunha

Camila Dal Lago

Carlos Eduardo Barbosa Paz

Carolina Godoy Leite

Caroline Moreira Oliveira Neves

César de Oliveira Gomes

Daniele de Souza Osório

Elisângela Machado Cortês

Fernanda Queiroz do Espírito Santo

Francisco de Assis Nascimento Nóbrega

Gabriel Cesar dos Santos

Gabriel Saad Travassos

Geórdio Endrigo Carneiro da Rosa

Geysa Victória Costa Silva

Jamilla Odeh Moreira

João Juliano Josué Francisco

João Paulo de Campos Dorini

Joseph Bruno dos Santos Silva

Karina Rocha Mitleg Bayerl

Leonardo Cardoso de Magalhães

Letícia Lebedeff Rocha Mota

Lidiane da Penha Segal

Lígia Prado da Rocha

Maria do Carmo Goulart Martins

Mariana Mendes Lomeu

Marina Mignot Rocha

Murillo Ribeiro Martins

Nara de Souza Rivitti

Natália Von Rondow

Olinda Vicente Moreira

Pedro Renno Marinho

Renan Vinicius Sotto Mayor de Oliveira

Ricardo Figueiredo Giori

Ricardo Russel Brandão Cavalcanti

Rita Cristina de Oliveira

Roberta Pires Alvim

Robson de Souza

Ronaldo de Almeida Neto

Sabrina Nunes Vieira

Sérgio Armanelli Gibson

Thais Aurélia Garcia

Thaíssa Assunção de Faria

Thales Arcoverde Treiger

Tiago Cantalice da Silva Trindade

Vanessa Barossi

Vivian Netto Santarem

Wagner Wille Nascimento Vaz

Wilza Carla Folchini Barreiros

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	7
2. METODOLOGÍA	15
3. CONTEXTO GENERAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN BRASIL	16
4. LA PANDEMIA DEL COVID-19 Y LOS DERECHOS HUMANOS	21
5. GRUPOS SOCIALES ESPECÍFICOS	28
5.1. MIGRANTES, APÁTRIDAS Y REFUGIADOS.....	29
5.2. PUEBLOS INDÍGENAS.....	49
5.3. QUILOMBOLAS Y COMUNIDADES TRADICIONALES	75
5.4. POBLACIÓN NEGRA Y POLÍTICAS ETNORACIALES	84
5.5. VÍCTIMAS DE LA TRATA DE PERSONAS.....	100
5.6. COMBATE AL TRABAJO ESCLAVO Y ASISTENCIA A LOS/LAS TRABAJADORES/AS RESCATADOS/AS DE SITUACIONES DE ESCLAVITUD	119
5.7. IDENTIDAD DE GÉNERO Y CIUDADANÍA LGTBI+	129
5.8. MUJERES Y POLÍTICAS DE PARIDAD DE GÉNERO.....	137
5.9. PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD Y LUCHA CONTRA LA TORTURA	152
5.10. PERSONAS MAYORES Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD	205
5.11. RECICLADORES Y RECICLADORAS DE MATERIALES RESIDUALES	226
5.12. POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE CALLE	236
6. CIUDADANÍA Y DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES 252	
6.1. VIVIENDA Y CONFLICTOS TERRITORIALES	252
6.2. SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL.....	262
6.3. RENTA BÁSICA UNIVERSAL	268
6.4. EL DERECHO A LA SALUD Y EL SISTEMA DE ÚNICO DE SALUD	279
6.5. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN BRASIL	291
7. CUESTIONES SOCIOAMBIENTALES, EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS	330
8. CONCLUSIÓN	358

1. INTRODUCCIÓN

La protección y promoción de los derechos humanos en Brasil es el objetivo central de la Constitución Federal de 1988, reconocidamente una Carta Política de carácter democrático, social, directivo y normativo.

El respeto a la ciudadanía y a la dignidad de la persona humana se establecieron como fundamentos de la República para alcanzar el ideal de construir una sociedad libre, justa y solidaria, garantizar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza y la marginación y promover el bien de todos, sin prejuicio de origen, raza, género, color, edad o cualquier otra forma de discriminación.

En este sentido, la Defensoría Pública de la Unión surge como una institución nacional responsable de la promoción de derechos humanos, permanente, esencial a la función jurisdiccional del Estado, que actúa en todo el territorio nacional, encargada, como expresión e instrumento del régimen democrático, fundamentalmente, de la orientación jurídica, la promoción de los derechos humanos y la defensa, en todos los grados, judicial y extrajudicial, de los derechos individuales y colectivos, de forma integral y gratuita, a las personas necesitadas.

Para asegurar el cumplimiento de su misión constitucional, la Defensoría Pública de la Unión cuenta con autonomía administrativa, funcional y presupuestaria, atribución definida, competencias adecuadas, accesibilidad, capacidad de cooperación y composición pluralista. Actúa, entre varias formas, a través de mecanismos judiciales y extrajudiciales para la resolución de conflictos relacionados con los derechos humanos.

De esta manera, ejerce funciones de consultiva, monitoreo, investigación, promoción y representación ante los sistemas internacionales y

regionales de derechos humanos. Para el cumplimiento de estas funciones, la DPU dispone de diversos instrumentos, recursos y poderes, tales como emitir recomendaciones, notas técnicas, dictámenes, informes y opiniones; solicitar documentos y diligencias a instituciones públicas y entidades privadas; influir en los procesos legislativos; convocar audiencias públicas, la de actuar en acciones abstractas en el Supremo Tribunal Federal, como *amicus curiae*; o presentar acciones civiles públicas (acciones colectivas en todas las instancias).

El artículo 4º, inciso VII, de la Ley Complementaria n. 80/1994 ilustra bien esta amplia gama de instrumentos capaces de cumplir sus funciones institucionales, en particular cuando establece que la Defensoría puede utilizar todas las medidas apropiadas para defender a los grupos en situación de vulnerabilidad.

Para la elaboración de este informe sobre el monitoreo de los derechos humanos en Brasil, se extrajeron datos de la actuación en diferentes áreas institucionales, en especial:

- Sistema de Defensorías Nacional y Regionales de Derechos Humanos;
- Secretaría General de Articulación Institucional, Secretaría de Acciones Estratégicas, Secretaría de Acceso a la Justicia, Secretaría de Actuación en el Sistema Penitenciario, Asesoría para Casos de Gran Impacto Social y Grupos Nacionales de Trabajo;
- Escuela Nacional de la Defensoría Pública de la Unión;
- Asesoría Internacional, acuerdos y cooperaciones multilaterales y bilaterales con organismos internacionales, instituciones públicas e instituciones de la sociedad civil; y
- Instituciones que actúan ante la Justicia Federal, Justicia Electoral, Justicia Laboral y Justicia Militar de la Unión, en todas las instancias.

Cabe resaltar que esta actuación institucional se realiza siempre en constante diálogo con los representantes de las Organizaciones de la Sociedad Civil para la construcción plural de acciones, proyectos y medidas que intervengan positivamente en las políticas públicas para la reducción de las condiciones estructuradoras de la desigualdad.

La presente obra es un esfuerzo colectivo de estas diferentes áreas de la Defensoría Pública de la Unión para un análisis amplio sobre la situación de los derechos humanos en Brasil a partir de las recomendaciones del Examen Periódico Universal, el mecanismo de monitoreo de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas.

El principal objetivo es consolidar en un solo documento el análisis técnico y jurídico de las acciones y omisiones del Estado brasileño en los últimos años, especialmente en el contexto de la pandemia de COVID-19, con foco en grupos sociales específicos que merecen especial protección del Estado. A partir de datos, estudios, investigaciones y de la actuación cotidiana de defensores y defensoras, buscamos evaluar los retrocesos y avances en las políticas públicas relacionadas con la promoción y protección de los derechos humanos, así como el derecho a la reparación y a la garantía de no repetición de las violaciones de los derechos humanos.

El trabajo observa las directrices de las Naciones Unidas para el análisis de violaciones de derechos humanos, basados en la imparcialidad, impersonalidad, objetividad e integridad de la información y de los datos¹.

Como señala el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, un mecanismo nacional de presentación de informes puede

¹ UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS. Manual on human rights monitoring. Chapter 2: Basic principles of human rights monitoring. Nueva York y Ginebra, 2011.

desempeñar un papel fundamental en el fortalecimiento del sistema de protección de los derechos humanos².

La guía para observadores de la situación de derechos humanos plantea que el monitoreo abarca una serie de pasos que incluyen la compilación de información, el análisis jurídico y de la información recopilada, las medidas correctivas y la evaluación³.

En el manual de capacitación para el monitoreo de los derechos humanos, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) señala como principios básicos, entre otros, i) no producir ni reproducir daños a las víctimas o testigos; ii) conocer los estándares internacionales de derechos humanos aplicables; iii) mantener la credibilidad; iv) respetar la confidencialidad; v) comprender el contexto; vi) garantizar la participación y consulta a las personas y grupos afectados; vii) integrar una perspectiva de género; viii) preservar la imparcialidad; ix) garantizar la objetividad; x) actuar de acuerdo con los valores fundamentales de integridad, profesionalidad y respeto a la diversidad⁴.

De acuerdo con los paradigmas mencionados, la Defensoría Pública de la Unión ya elaboró Informes Defensivos sobre la situación de los derechos humanos en Pacaraima, Altamira, la población LGBTI+ en el Complejo do Curado, los migrantes en la frontera Brasil-Perú, la tortura y la violencia institucional en Brasil, etc.

Comenzamos este trabajo abordando el contexto general de los derechos humanos en Brasil durante la pandemia de COVID-19. A continuación,

²ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (ACNUDH). Mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento: estudio de la colaboración de los Estados con los mecanismos internacionales de derechos humanos. Nueva York y Ginebra, 2016.

³ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (ACNUDH). Vigilancia del cumplimiento de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad: guía para los observadores de la situación de los derechos humanos. Nueva York y Ginebra, 2010.

⁴UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS. Manual on human rights monitoring. Chapter 2: Basic principles of human rights monitoring. Nueva York y Ginebra, 2011.

promovemos el enfoque temático para grupos sociales específicos. En este punto, es importante señalar que la Defensoría Pública de la Unión tiene actualmente 15 Grupos de Trabajo encargados de defender y promover los derechos humanos de poblaciones en situación de vulnerables: 1) Migraciones, Apatridia y Refugio; 2) Políticas Etnorraciales; 3) Comunidades Indígenas; 4) Asistencia a Víctimas de Trata de Personas; 5) Asistencia a las Trabajadoras y Trabajadores Rescatados de Situación de Esclavitud; 6) Personas en Situación de Calle; 7) Mujeres; 8) Atención a las Personas Adultas Mayores y a las Personas con Discapacidad; 9) Personas en Situación Carcelaria y Enfrentamiento a la Tortura; 10) Vivienda y Conflictos Territoriales; 11) Garantía a la Seguridad Alimentaria y Nutricional; 12) Identidad de Género y Ciudadanía LGBTI; 13) Salud; 14) Recicladores y Recicladoras de Base; 15) Comunidades Tradicionales.

En 2021 las acciones realizadas por los Grupos de Trabajo llegaron a más de 1,8 millones de personas, promoviendo los derechos humanos y ejecutando acciones para la adecuada protección de los derechos individuales y colectivos de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad⁵.

De esta manera, en este Informe Defensorial estos grupos ganan espacio para hablar y exponer sus experiencias sobre los impactos diferenciados que los retrocesos en materia de derechos humanos pueden tener sobre grupos sociales específicos.

Los Grupos de Trabajo son coordinados por la Secretaría de Acciones Estratégicas, que integra la Secretaría General de Articulación Institucional (SGAI). La SGAI también está integrada por la Secretaría de Actuación en el Sistema Penitenciario (SASP), la Secretaría de Acceso a la Justicia (SAJ) y la Asesoría para Casos de Gran Impacto Social.

La DPU dispone del Sistema de Defensorías Nacional y Regionales de Derechos Humanos (Sistema DN/DRDH), que tiene como misión la defensa

⁵DEFENSORÍA PÚBLICA DE LA UNIÓN. Porfolio de la Secretaría General de Articulación Institucional. Brasilia, DF, 2020.

colectiva de los derechos humanos a través de mecanismos de litigación estratégica. Este sistema está integrado actualmente por una Defensoría Nacional y veintisiete Defensorías Regionales de Derechos Humanos con enfoque en las libertades individuales, los derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. La acción colectiva de las Defensorías Nacional y Regionales abarca todo el territorio nacional.

A diferencia de los Grupos de Trabajo, los Comités Temáticos Especializados, que integran la estructura de la Asesoría para Casos de Gran Impacto Social, no están vinculados a grupos sociales específicos; tienen una transversalidad de temáticas que se encuentran en contextos de gran impacto social que afectan a poblaciones ribereñas, pueblos indígenas, comunidades tradicionales, etc.

Actualmente, la Defensoría Pública de la Unión cuenta con 04 Comités Temáticos Especializados: Altamira, Rio Doce y Brumadinho, Pacaraima y Renta Básica Universal. La Asesoría para Casos de Gran Impacto Social coordina estos Comités. A partir de la actuación de estas instituciones, la Defensoría Pública de la Unión brinda un análisis de la posición del Estado brasileño sobre el tema de empresas, grandes emprendimientos y derechos humanos.

Además de esta estructura, se crearon en la DPU Observatorios de Derechos Humanos, canales de recepción de reclamaciones, informes y testimonios sobre situaciones de violación de los derechos humanos, entre ellos el Observatorio de la Intolerancia Política e Ideológica (OIFI), en el contexto de las elecciones presidenciales de 2018, el Observatorio del Enem, el Observatorio de las Cuotas Raciales, el Observatorio Nacional de los Derechos Humanos y la Lepra, y el Observatorio de la Violencia Política para las elecciones presidenciales de 2022.

La DPU también actúa a través de misiones itinerantes para ayudar a la población más vulnerable en zonas asoladas por la pobreza donde las autoridades públicas tienen una escasa presencia. En estos espacios, promueve el

asesoramiento jurídico y la educación en derechos. En este contexto, publicó varias cartillas educativas, como:

- La actuación de la DPU en los conflictos territoriales;
- La política nacional de cuotas raciales;
- Proyecto DPU en las escuelas;
- Derechos de seguridad social;
- Derechos de las personas en situación de calle;
- Manual para las personas privadas de libertad;
- Defensa de migrantes y refugiados;
- Derechos sexuales y reproductivos;
- Proyecto *DPU Emergencial*.

La Oficina de Comunicación Social del DPU se ha mostrado especialmente activa en las campañas nacionales de derechos humanos, con el fin de cumplir su función de promover la difusión y el conocimiento de los derechos humanos. Entre ellas se encuentran las campañas Interfaz del Racismo y Desalojo Cero.

A su vez, las unidades de DPU distribuidas por todo el país funcionan como una red descentralizada para escuchar y tramitar las demandas de la población menos favorecida y de los grupos sociales vulnerables. A partir de esta información se seleccionaron los ejes temáticos que se detallarán a lo largo del Informe y, junto con la contextualización del cuadro general de violaciones de derechos, se presentarán las principales acciones de la Defensoría Pública de la Unión para garantizar, proteger y promover los derechos humanos en el país.

Cabe señalar que, en el último informe del Examen Periódico Universal de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2017)⁶, Brasil recibió 246

⁶Mecanismo extraconvencional del Consejo de Derechos Humanos de la ONU para el monitoreo y la protección de los derechos humanos en los países miembros.

recomendaciones, habiendo aceptado expresamente 242. En 2020, cuando se volvió a evaluar el país, el informe indicaba que 142 recomendaciones (el 58,68 % del total) no se estaban cumpliendo y, entre ellas, en 64 recomendaciones había graves retrocesos. Esto significa que, además de no cumplir más de la mitad de las recomendaciones, Brasil iba en contra de la consecución de casi un tercio de todas las recomendaciones del 3^{er} ciclo del EPU⁷.

Este Informe Defensorial pretende exponer de manera sistemática las demandas postuladas por la población y por los movimientos sociales ante la Defensoría Pública de la Unión en los últimos años, con el objetivo de colaborar con el monitoreo internacional. También se pretende hacer público el conjunto de datos que indican puntos sensibles de vulnerabilidad en materia de derechos humanos en Brasil, permitiendo así la adopción de estrategias de prevención, protección, reparación adecuada y garantía de no repetición.

⁷Informe sobre la situación de los derechos humanos en Brasil en el contexto de la pandemia de Covid-19, elaborado en 2020. Disponible en: https://plataformarpu.org.br/storage/publications_documents/pf8qPxasVS5ad6V3FRP7zzhgyNaZzJ6RK5Hkts2y.pdf. Consultado el 18/11/2021.

2. METODOLOGÍA

La metodología de trabajo consistió en la recopilación de datos primarios y secundarios, el análisis cualitativo y cuantitativo de la bibliografía sobre la materia, y un abordaje empírico a partir del contacto permanente que tiene la DPU con la sociedad civil, instituciones públicas e instituciones colaboradoras.

Se estableció un plazo razonable para que se ofrecieran aportes en cada materia según la esfera de actuación en el ámbito de la Defensoría Pública de la Unión. Se invirtió en el diálogo con entidades asociadas que trabajan en la vigilancia de los derechos humanos. Se aprovechó el seguimiento continuo que la DPU realizó durante las audiencias del Observatorio Parlamentario del Examen Periódico Universal. Se intentó realizar una lectura transversal de las políticas públicas nacionales a la luz de los compromisos celebrados por el Estado brasileño en los tratados internacionales de derechos humanos y de las recomendaciones adoptadas en el tercer ciclo del EPU.

Para este análisis, a la luz del principio federativo, los actos de los Poderes Constituidos (Judicial, Legislativo y Ejecutivo) son evaluados como actos del Estado brasileño. Por lo tanto, las acciones y omisiones se analizan siempre como un acto del Estado brasileño, aunque no haya habido una condena formal al respecto. En este paradigma, el Estado brasileño debe responder cuando alguno de sus agentes u organismos públicos no adopte medidas adecuadas para hacer frente a situaciones de violación de los derechos humanos.

A partir de la información obtenida, se consolidaron los datos y análisis en un solo documento. En cada tema se busca identificar la correlación con las recomendaciones del EPU, la evolución o involución de las políticas públicas nacionales, las conclusiones y recomendaciones para la promoción y protección de los derechos humanos, así como para la reparación y garantía de no repetición de las violaciones.

3. CONTEXTO GENERAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN BRASIL

En palabras de Celson Lafer, los derechos humanos son la expresión jurídica de *valor* de la persona humana como fuente del orden de la vida en sociedad⁸. Hannah Arendt, a mediados del siglo pasado, observó que la dignidad humana no podría ser un atributo ceñido a límites definidos por los Estados-nación, puesto que los derechos relacionados con ella resultaban inalcanzables cuando aparecían personas que no eran ciudadanas de un Estado soberano⁹.

En el contexto de América Latina, no se puede abordar los derechos humanos sin conocer y reconocer el proceso de colonización de los cuerpos, las mentes y los seres que recorrió el camino de la explotación material de los pueblos colonizados. Por lo tanto, además de la violencia que provoca un modelo económico basado en la explotación y la desigualdad, el desafío de pensar e implementar los derechos humanos en los países latinoamericanos atraviesa el enfrentamiento a formas estructurales de racismo y sexismo.

La ciudadanía y la dignidad de la persona humana son fundamentos del Estado Democrático de Derecho. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (Resolución 217-A/III/AG-ONU) asevera la libertad y la igualdad en dignidad y derechos para todos los seres humanos. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales materializan los compromisos de la comunidad internacional acerca del respeto y de la aplicación de los derechos humanos.

⁸ LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. In: Estudos Avançados, 11 (30), 1997, p. 55-65.

⁹ ARENDT, Hannah. As origens do totalitarismo. Trad. Roberto Raposo, São Paulo: Companhia das Letras, 1989, p. 327.

Junto a estos tratados que son reconocidos como integrantes de la Carta Internacional de Derechos Humanos, el sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha producido en las últimas décadas varios tratados y mecanismos internacionales para monitorear y promover los derechos humanos de los grupos vulnerables. Cabe citar, a modo de ejemplo, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y muchas otras.

Estos tratados, además de reconocer derechos inalienables e imprescriptibles, establecen mecanismos para monitorear la posición de los Estados en relación con el compromiso con los derechos humanos. Para ello se requiere más que una postura pasiva de abstención, sino también una postura activa de construcción ya sea a través de prestaciones positivas del Estado, ya sea a través de políticas afirmativas en beneficio de grupos históricamente discriminados y excluidos de las políticas económicas, sociales y culturales.

Como argumenta Flávia Piovesan, la protección de los derechos humanos no debe reducirse al dominio reservado del Estado, es decir, a la competencia nacional o a la jurisdicción interna exclusiva, porque se trata de un tema de legítimo interés internacional¹⁰. De ello surge la necesidad de superar la noción de soberanía absoluta del Estado para el reconocimiento de la persona humana como sujeto de derechos en el ámbito internacional, sometiendo las obligaciones vinculantes impuestas a los Estados a monitoreo y responsabilización internacional.

En 2019, Brasil ocupó la 73ª posición en el ranking mundial del índice de desarrollo humano - IDH, presentando un coeficiente de aproximadamente 0,7, mientras que figuró en el 9º lugar en la comparativa relativa al índice de Gini,

10 PIOVESAN, Flávia. A Constituição de 1988 e os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos. In: Revista de Direito do Constitucional e Internacional • RDCI 23/79 • abr.-jun./1998.

medido a partir de los factores de desigualdad social¹¹. El informe de investigación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, reveló que Brasil es uno de los líderes actuales en la mala distribución de ingresos, solo superado por Catar. En 2021, el país volvió al mapa del hambre de la ONU, con más de 61 millones de personas bajo la línea de pobreza, según el valor de referencia de ½ salario mínimo utilizado por el Registro Único¹², y una tasa de paro del 14,7 %, récord si se compara con los últimos años desde 2012¹³.

Uno de los medios para el enfrentamiento de esta situación de alta desigualdad social es, sin duda, la educación. Sin embargo, las políticas de becas de permanencia en las universidades fueron recortadas por falta de asistencia y desempeño en la educación a distancia, sin tomar en cuenta que estas poblaciones viven en un estado de vulnerabilidad digital, muchas veces sin acceso a internet para seguir las clases.

El Examen Nacional de Enseñanza Media (ENEM), creado para evaluar el desempeño de los estudiantes y como puente para la consolidación del Sistema de Selección Unificada (SiSU), se convirtió en el responsable de alcanzar un contingente considerable de estudiantes que ingresen a la educación superior a través de la reducción del coste financiero de los procesos de selección tanto para estudiantes cuanto para las Instituciones de Educación Superior, siendo utilizado por 60 de las 63 universidades federales del país¹⁴. En 2021, sin embargo, el examen registró la menor cantidad de inscripciones desde 2007, con una drástica

¹¹PNUD-ONU. Informe sobre desarrollo humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI. 2019. p. 303

¹² IBGE. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira : 2020 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Río de Janeiro: IBGE, 2020, pág. 66. Disponible en <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>. Consultado el 29/05/2021.

¹³ IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD. Indicadores mensais produzidos com informações do trimestre móvel terminado em março de 2021. Río de Janeiro, 2021. Disponible en https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/49e558eb5b0e3bb0dd9d5801400c4c2d.pdf. Consultado el 29/05/2021

¹⁴ FREITAS, Jefferson B. de; PORTELA, Poema E.; FERES JÚNIOR, João; BESSA, Águida & NASCIMENTO, Vivian. As Políticas de Ação Afirmativa nas Universidades Federais e Estaduais (2003-2018). *Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA)*, IESP-UERJ, 2020.

reducción principalmente entre los estudiantes negros, pardos¹⁵ e indígenas: hubo un 51,7 % menos de inscripciones de pardos, 53,1 % de negros y 54,8 % de indígenas¹⁶.

Factores relacionados con la educación básica también influyeron directamente en la situación del mercado laboral para las personas con discapacidad que no pudieron completar sus estudios por la ausencia de políticas públicas dirigidas al sector. En Brasil, el 60,4 % de la población sin discapacidad tiene alguna ocupación, ya sea formal o informal, por otro lado, solo el 25,4 % de la población con discapacidad tiene una ocupación.

Asimismo, el aumento de las estadísticas de violencia doméstica demuestra un indicador preocupante de que las víctimas pueden estar en una situación de mayor riesgo de violencia y vulnerabilidad, especialmente aquellas sujetas a explotación sexual y trabajo doméstico forzado. Acerca del tema, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos constató en su Informe de 2021 que:

A pesar de estos avances en el plano legislativo y en la esfera de las políticas públicas, [...] la violencia contra las mujeres sigue presentando índices dramáticos, con cifras alarmantes de asesinatos de mujeres por razones de género en Brasil. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el 40 % de los asesinatos de mujeres en la región se producen en Brasil. Asimismo, según datos de las secretarías de seguridad, en 2017 hubo 4.539 asesinatos de mujeres, de los cuales 1.133 fueron clasificados como femicidios. Eso representa un aumento del 6,1 % en relación con 2016, año en que se registraron 4.245 muertes (de las cuales 929 fueron femicidios). En 2019, a pesar de la disminución del número de homicidios de mujeres, fueron registrados 1.314 femicidios, un incremento del 7,3 % en comparación al año anterior. Esas estadísticas muestran la sobrevictimización de mujeres afrodescendientes y corroboran los efectos diferenciales de la violencia y la inseguridad en grupos

¹⁵ [N.T] **Pardo** es una de las categorías de clasificación racial, basadas en la autodeclaración, adoptada por el IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) para identificar a personas que tienen ascendencias étnicas variadas. Este término se refiere al mestizaje entre personas negras, blancas e indígenas.

¹⁶ SOUZA, Viviane. Enem 2021: número de pretos, pardos e indígenas inscritos cai mais de 50%. *G1, Educação*, 27 ago. 2021. Disponible en: <https://g1.globo.com/educacao/enem/2021/noticia/2021/08/27/enem-2021-cai-negros-pardos-indigenas-inscritos.ghtml>

que habían sido objeto de discriminación estructural a lo largo de la historia¹⁷.

¹⁷ OEA/SER.L/V/II. Doc 9. 12 de febrero de 2021. Original: portugués. Disponible en <https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>.



4. LA PANDEMIA DEL COVID-19 Y LOS DERECHOS HUMANOS

En 2020 aparecieron los primeros casos de COVID-19 en Brasil. Ante la cantidad de países afectados, así como el elevado número de personas infectadas simultáneamente, con innumerables muertes, la Organización Mundial de la Salud -OMS-, declaró el estado de pandemia y advirtió sobre la peculiaridad de la nueva enfermedad y las medidas sanitarias a tomar por los Jefes de Gobierno¹⁸.

La lucha contra la nueva enfermedad requirió la adopción de varias intervenciones para reducir la transmisión del virus y frenar la propagación de la enfermedad. Entre las medidas señaladas por la OMS se destacaron el uso de mascarillas, el lavado de manos con alcohol al 70 % y la adopción del aislamiento social. A pesar de todas las recomendaciones, informes producidos por institutos científicos e instituciones públicas indican actitudes del Estado brasileño que desafiaban a las directrices establecidas por organismos internacionales.

En medio del creciente número de hospitalizaciones y de la escasez de recursos médico-hospitalarios, el sistema de salud brasileño se vio inmerso en una situación caótica, sin cama para todos los pacientes y sin insumos para atender a los que ya estaban internados. Las noticias de personas que morían en hospitales públicos, que carecían de oxígeno, se difundieron a través de los periódicos¹⁹ y se necesitaron medidas de traslado de pacientes a otros Estados de la federación, construcción de hospitales de campaña e interferencia del Poder Judicial para la efectucción de políticas públicas de salud, como requerimientos de camas UCI y oxígeno. Estas medidas contaron con la intensa participación de la Defensoría

¹⁸Disponible en: <https://news.un.org/pt/story/2020/03/1706881>. Consultado el 01/02/2022.

¹⁹Disponible en: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2022/01/14/ha-um-ano-manauas-enfrentava-cao-por-falta-de-oxigenio-nos-hospitais-veja-fotos.ghtml>. Consultado el 01/02/2022.

Pública de la Unión²⁰ en el monitoreo de las camas disponibles y para la presentación de acciones para adquirir los insumos necesarios.

En Manaus, la falta generalizada de oxígeno obligó a las familias a comprar por su cuenta el insumo, ante el desorden en la gestión de los recursos pandémicos por parte de los Estados y Municipios. Solo en enero de 2021 se registraron más muertes que en todo el año de 2020. La FIOCRUZ, fundación de ciencia e investigación dedicada a la promoción de la salud y al desarrollo social, notificó que:

[...] en medio del caos, la solidaridad llegó por parte de la sociedad civil organizada, artistas, periodistas, famosos y anónimos, que se movilizaron para ayudar. El gobierno de Venezuela incluso envió cilindros de oxígeno adicionales a Manaus. En los primeros días de enero murieron 1.654 personas en el estado de Amazonas, más que entre abril y diciembre del año anterior. Los datos del fin de enero (27/1) concluían que, en total, ya habían muerto más de 7.000 personas por COVID-19 en el estado [...].²¹

En ese contexto, se estableció una Comisión Parlamentaria de Investigación, tras una decisión del Supremo Tribunal Federal, que investigó la conducción de los trabajos para enfrentar la pandemia en Brasil. La institución concluyó, en su informe final, que el gobierno federal actuó para desincentivar a la población de adoptar medidas no farmacológicas que ayudarían a evitar la infección por el virus Sars-Cov-2, suponiendo que el contagio seguiría un curso natural e induciría inmunidad colectiva, para que volvieran algunas actividades económicas²².

Las insuficientes políticas públicas de enfrentamiento a la pandemia en Brasil también alcanzaron el área económica y social. La economía informal y el sector servicios, responsables de los ingresos de gran parte de la población más

²⁰ Recomendações da DPU acerca da divulgação da ocupação e requisição de leitos de UTI (SEI): 4340331, 4335208, 4373635.

²¹ Disponible en: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2022/01/14/ha-um-ano-manaus-enfrentava-caos-por-falta-de-oxigenio-nos-hospitais-veja-fotos.ghtml>. Consultado el 01/02/2022

²² Disponible en: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2441&tp=4>, p. 283-380. Consultado el: 01/02/2022.

pobre, se vieron directamente afectados. Como ya se señaló, la Ayuda de Emergencia, aunque hayan inyectado 220 mil millones de reales en la economía en 2020²³ y 154 mil millones en 2021²⁴ y el *Auxílio Brasil* tenga una previsión de 92,5 mil millones de reales en los años 2021 y 2022²⁵, todavía fueron insuficientes para anular los efectos de la pandemia en la vida de millones de personas en Brasil.

Desde la perspectiva de la infectología, aunque la vacunación ha llegado a 164 millones de personas con la primera dosis en marzo de 2022, la aparición de nuevas variantes implicó un registro significativo de nuevos casos de contagios y muertes, que en febrero de 2022 sumaban más de 628.000 muertos desde el inicio de la pandemia²⁶.

La actual sociedad de la información o del registro, como ha sido denominada, estuvo marcada, durante la Pandemia, por un choque de desinformación en Brasil y en el mundo. Se difundió la noticia de que las vacunas eran perniciosas, instrumentos de control²⁷, experimentales, cuyos efectos adversos podrían provocar la muerte o provocar reacciones secundarias en un número desproporcionado de personas. La amplia difusión de noticias por parte de determinadas redes sociales propagó, de manera irresponsable, el miedo, dudas y cuestionamientos en la población sobre la eficacia de las vacunas.

Con el inicio del Plan Nacional de Inmunización, tras la aprobación de las vacunas por la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria -ANVISA-, se ha constatado la necesidad de incluir en la lista de prioridades algunos grupos

23 Disponible en <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/12/auxilio-emergencial-japagou-mais-de-r-288-bilhoes-para-garantir-protECAo-social-aos-brasileiros-1>. Consultado el 19/03/2022

24 Disponible en [https://www.poder360.com.br/governo/custo-do-auxilio-brasil-vai-superar-3-anos-de-bolsa-familia/#:~:text=O%20aux%C3%ADlio%20emergencial%20\(chamado%20no,recebia%20s%C3%B3%20o%20mais%20alto\)](https://www.poder360.com.br/governo/custo-do-auxilio-brasil-vai-superar-3-anos-de-bolsa-familia/#:~:text=O%20aux%C3%ADlio%20emergencial%20(chamado%20no,recebia%20s%C3%B3%20o%20mais%20alto)) Consultado el 19/03/2022.

25 Ídem.

26 Disponible en: <https://covid.saude.gov.br/>. Consultado el 02/02/2022.

27 Disponible en: <https://g1.globo.com/fato-ou-fake/coronavirus/noticia/2021/01/27/e-fake-que-vacina-contr-a-covid-19-tem-chip-liquido-e-inteligencia-artificial-para-controle-populacional.ghtml>. Consultado el 01/02/2022

vulnerables, como los quilombolas²⁸, los indígenas residentes en centros urbanos, las mujeres embarazadas y las personas en situación carcelaria. La DPU emitió recomendaciones para la inclusión de dichos grupos, que fueron incluidos en la lista del nuevo Plan de Inmunización y recibieron el inmunizante con prioridad.

También en 2022, la ANVISA aprobó los inmunizantes y autorizó el inicio de vacunación para niños de 5 a 11 años. Varias informaciones contrarias a las recomendaciones de la Agencia Brasileña de Vigilancia Sanitaria comenzaron a ser divulgadas, especialmente sobre el alto riesgo de muerte de los niños, lo que llevó a muchos padres y tutores a cuestionar la obligación de vacunar a los niños. El Ministerio de Salud instituyó una consulta pública a la sociedad civil, que concluyó que los padres no deberían estar obligados a vacunar a sus hijos, así como que sería necesario firmar un formulario de consentimiento previo.

Lo antedicho llegó a la apreciación del Supremo Tribunal Federal que, el 14/02/2022, juzgó la décima sexta tutela provisional incidental en la Alegato de Incumplimiento de Precepto Fundamental (ADPF) n.º 754.

En la ocasión, el Ministro ponente Ricardo Lewandowski enfatizó que la obligatoriedad de la vacunación de niños y adolescentes resultante directamente de la ley, en los términos del art. 14, §1º c/c art. 249, ambos del Estatuto del Niño y del Adolescente, que prevén la “vacunación de los niños en los casos recomendados por las autoridades”, estableciendo penas pecuniarias a aquellos que, dolosa o culposamente, incumplan “los deberes inherentes al poder familiar o derivados de la tutela o custodia” de los niños.

El Ministro destacó que, además de la Ley 6.259/75, que reglamenta el Programa Nacional de Inmunizaciones, la Ley 13.979/2020 reguló la vacunación contra el COVID-19, prorrogándose su vigencia hasta el fin de la pandemia, por el

²⁸ [N.T.] Los **Quilombolas** son habitantes de comunidades (llamadas “Quilombos”) formadas por descendientes de africanos que fueron esclavizados en Brasil.

Supremo Tribunal Federal, en la ADI [Acción Directa de Inconstitucionalidad] 6.625-MC/DF:

Art. 3° Para hacer frente a la emergencia de salud pública de importancia internacional de que trata esta Ley, las autoridades podrán adoptar, en el ámbito de sus competencias, entre otras, las siguientes medidas: [...]III - determinación de la realización obligatoria de: [...] d) vacunación y otras medidas profilácticas.

Además, el STF estableció, en el Tema 1.103 de la Repercusión General, que “es constitucional la obligatoriedad de inmunización mediante una vacuna que, registrada en una institución de vigilancia sanitaria, (i) haya sido incluida en el Programa Nacional de Inmunizaciones, o (ii) tenga su aplicación obligatoria determinada por ley o (iii) esté sujeta a determinación por parte de la Unión, Estado, Distrito Federal o Municipio, con base en consenso médico-científico. En estos casos, no hay violación a la libertad de conciencia y convicción filosófica de los padres o responsables, ni al poder familiar.” (STF, ARE [Recurso en Recurso Extraordinario] 1.267.879-RG/SP, Ponente Ministro Roberto Barroso, juzgado el 17/12/2020).

Y, finalmente, decidió:

[...] al Ministerio de Salud y al Ministerio de la Mujer, Familia y Derechos Humanos, para que se haga constar, a partir de la notificación de esta decisión, de las Notas Técnicas 2/2022-SECOVID/GAB/SECOVID/MS y 1/2022/COLIB/CGEDH/ SNPG/MMFDH, la interpretación dada por el Supremo Tribunal Federal al art. 3°, III, d, de la Ley 13.979/2020, en el sentido de que (i) 'la vacunación obligatoria no significa vacunación forzada, puesto que siempre requiere el consentimiento del usuario y, sin embargo, puede implementarse a través de medidas indirectas, las cuales incluyen, entre otras, la restricción al ejercicio de determinadas actividades o a la frecuencia de determinados lugares, siempre que están previstas en la ley, o derivan de ella', aclarando además que (ii) 'dichas medidas, con las limitaciones establecidas, podrán implementarse tanto por la Unión como por los Estados, Distrito Federal y

Municipios, respetando las respectivas esferas de competencia', dando amplia publicidad a la rectificación impuesta.

También ordenó al Gobierno Federal abstenerse de utilizar el canal de denuncias '*Disque 100*' de forma distinta de sus finalidades institucionales, dejando de incentivar, a través de actos oficiales, la presentación de denuncias relacionadas con restricciones de derechos consideradas legítimas por el STF.

La DPU emitió Recomendaciones y Notas Técnicas²⁹, reiterando la vacunación obligatoria de los niños, según lo dispuesto por el Supremo Tribunal Federal con relación a la vacunación de adultos contra la COVID-19 en la ADI 6856.

²⁹Nota técnica sobre la no exigencia del consentimiento de los padres para la vacunación de los niños (SEI) 4959963



5. GRUPOS SOCIALES ESPECÍFICOS

5.1. MIGRANTES, APÁTRIDAS Y REFUGIADOS

5.1.1. Contextualización del tema

5.1.1.1. Recomendaciones recibidas por el Estado Brasileño en el 3^{er} Ciclo del Examen Periódico Universal (2017-2021)

En el tercer ciclo del Examen Periódico Universal, el Estado brasileño recibió las siguientes recomendaciones sobre el tema de la migración, la apatridia y del refugio:

9. Firmar y adherirse a la Convención Internacional sobre los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (ICRMW) (Sierra Leona);
10. Considerar la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (ICRMW) (Chile); (Indonesia); (Sri Lanka);
11. Ejecutar el procedimiento para la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Togo);
12. Ratificar con prontitud la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (ICRMW) (Guatemala);
13. Firmar y ratificar la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (El Salvador);
14. Acelerar los esfuerzos hacia la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y el Convenio 189 de la OIT (Filipinas);

17. Ratificar el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo y finalizar los procedimientos internos para adherirse a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Ecuador);

244. Aplicar la Ley de Migración recientemente aprobada y sus perspectivas de derechos humanos sobre la cuestión de la migración (Timor Oriental);

245. Aplicar integralmente la nueva Ley de Migración (Grecia);

246. Expandir los servicios de reasentamiento para los refugiados recién llegados y asegurar el derecho a un nivel de vida digno a través del establecimiento de un Plan Nacional de Integración Local (Canadá);

5.1.2. Contexto de las migraciones en Brasil

En cuanto a la legislación migratoria, el Estado brasileño cuenta con diplomas destinados a la protección de los migrantes, apátridas y refugiados, tales como la Ley n.º 13.445/2017 (Ley de Migración) y la Ley n.º 9.474/97 (Ley de Refugio). La Ley de Migración vigente, aprobada en 2017, prevé la autorización y regulación más allá de las situaciones ordinarias -como la reunión familiar, el trabajo y estudio y los tratamientos de salud-, incluyendo también los permisos de residencia específicos por razones de política migratoria (art. 30, III c/c art. 142, III del Decreto n.º 9.199/2017).

Aunque la crisis sanitaria derivada de la pandemia del COVID-19 afecta, directa o indirectamente, a todas las personas, las personas refugiadas e inmigrantes se ven especialmente afectadas, principalmente por las respuestas

adoptadas por los gobiernos para contenerla³⁰. A menudo, sus derechos se niegan más fácilmente bajo la justificación de contener las emergencias sanitarias³¹.

Desde el inicio de la pandemia de COVID-19, con la publicación de la Ordenanza n.º 120 del 17 de marzo de 2020, el Estado brasileño adoptó un régimen excepcional en las fronteras, que permaneció cerrada la mayor parte del tiempo exclusivamente para el flujo terrestre o fluvial de personas. Se elaboraron varias Ordenanzas Interministeriales con el objetivo de imponer restricciones excepcionales y temporales a los no nacionales de cualquier nacionalidad en Brasil.

El Observatorio Parlamentario del Examen Periódico Universal promovió un debate sobre el tema, a través de una audiencia pública realizada en noviembre de 2021³². En esa ocasión, se discutió el (in)cumplimiento de las recomendaciones del EPU, como la ratificación de la Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, la cual se sometió a la apreciación del Congreso Nacional, pero todavía no ha iniciado su proceso de ratificación.

La conclusión es que el Informe Preliminar sobre el estado de cumplimiento de las recomendaciones indicó que 6 de las 10 recomendaciones directamente relacionadas con la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares fueron consideradas **incumplidas** precisamente por la falta de apreciación.

Los participantes también resaltaron la importancia de la formación y capacitación de los funcionarios públicos brasileños para atender a los migrantes en igualdad de condiciones con los brasileños, de conformidad con el principio de

³⁰ KABIR, Mehwish et al. **COVID-19 economic cost; impact on forcibly displaced people**. Travel Medicine and Infectious Disease, 2020.

³¹ MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. Como refugiados respondem ao COVID-19 no brasil? **Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, [S.L.], v.15, n.15, p. 89-110, out. 2020.

³² Disponible en <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/63894> Consultado el 28 de enero de 2022.

no discriminación, basado en la Constitución Federal y en la Ley de Inmigración, fomentando el libre acceso de los migrantes a los servicios públicos.

Además, el evento reforzó acciones que evitan el retroceso de derechos ya garantizados a través de compromisos internacionales de protección de los derechos humanitarios.

En el evento, el representante de la DPU defendió la ratificación del tratado internacional y defendió una acción activa del país. También resaltó el principio de no criminalización de la migración, es decir, la lucha contra las acciones que niegan sistemáticamente los derechos fundamentales de las personas en situación de movilidad.

En este sentido, un tema de gran relevancia es la postura adoptada por el Estado brasileño en materia migratoria durante la pandemia del COVID-19. En la Ordenanza n.º 120, del 18 de marzo de 2020, la primera publicada en el Diario Oficial de la Unión, se preveía como sanción la deportación inmediata del agente infractor y la inhabilitación de solicitud de asilo. Dichas normas se mantuvieron hasta el 23 de junio de 2021, cuando mediante la Ordenanza Interministerial n.º 655 se autorizó la ejecución de medidas de atención de emergencia para la acogida y regularización migratoria, en los términos de la legislación migratoria vigente, para personas en situación de vulnerabilidad resultante de un flujo migratorio ocasionado por una crisis humanitaria.

La Ordenanza Interministerial n.º 655 observó las recomendaciones de la Defensoría Pública de la Unión que señalaban la inconstitucionalidad de las medidas sumarias de deportación e inhabilitación de la solicitud de asilo. En esa ocasión, se destacó la situación de riesgo a la que se encuentran expuestas las personas en situación de vulnerabilidad como adultos mayores, indígenas, mujeres embarazadas y niños.

A pesar de la flexibilización para el ingreso en el caso de operaciones humanitarias -como es el caso de la Operación Acogida- la Ordenanza mantuvo la

inhabilitación de la solicitud de asilo y la deportación sumaria, sanciones que pueden aplicarse en otras regiones del país. La DPU entendió que tales medidas están en conflicto con la Constitución Federal, la Convención Internacional sobre el Estatuto de los Refugiados, la Declaración de Nueva York, el Pacto Mundial para la Migración y la legislación interna.

La DPU propuso 03 (tres) acciones civiles públicas solicitando la declaración de inconstitucionalidad de estas sanciones e interpuso miles de acciones individuales para garantizar el ingreso de migrantes y solicitantes de asilo.

Un ejemplo emblemático es el caso de la suspensión de la deportación colectiva de 55 indígenas venezolanos de la etnia Warao en enero de 2021, tras la decisión judicial en respuesta a la acción colectiva interpuesta por la DPU y el MPF. En este momento, la DPU y el MPF fueron informados de que 55 personas, incluidos 32 niños, esperaban una deportación sumaria, sin ningún tipo de análisis de sus condiciones personales, como salud y nutrición, u otras vulnerabilidades específicas. Según lo relatado, estas personas caminaron desde el estado venezolano de Monagas durante 18 días y llegaron a Pacaraima en malas condiciones de salud, alimentación e higiene. De esta manera, tras varios intentos de soluciones extrajudiciales, la DPU y el MPF interpusieron una acción colectiva y lograron prohibir la práctica de cualquier acto de deportación contra los indígenas.³³.

Un aspecto importante de la restricción de entrada es la multiplicación de situaciones de irregularidad documental en Brasil. Una vez que no pasaron por el control migratorio al ingresar a Brasil, las personas migrantes y refugiadas actualmente tienen dificultades para emitir documentos y, en ocasiones, acceder a los servicios públicos, lo que viola la Ley de Migración.

³³Disponible en <https://www.anadef.org.br/noticias/ultimas-noticias/item/dpu-e-mpf-impedem-deportacao-sumaria-de-55-indigenas-warao-em-rr.html>. Consultado el 27/01/2022.

Durante la pandemia, la DPU identificó una serie de restricciones en el acceso a derechos básicos, como salud, educación, asistencia social, trabajo y bancarización. Entre las principales razones de tales restricciones se encuentran (i) la demora en el proceso de regularización migratoria y (ii) las dudas o desconocimiento sobre la validez de los documentos presentados por los inmigrantes, y, sobre todo, por los solicitantes de asilo.

En cuanto a la demora en la regularización migratoria, en los estados de Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Amazonas, entre otros, migrantes de diferentes nacionalidades reportaron dificultades para programar una cita de solicitud de asilo y regularización migratoria durante la pandemia de COVID-19, especialmente dificultades con el sistema de programación electrónica de la Policía Federal.

Actualmente, se estima que Brasil tiene una gran cantidad de migrantes indocumentados, superior al número que la Policía Federal es capaz de regularizar. Debido a esto, hay un esfuerzo por parte de la DPU y de las entidades colaboradoras para divulgar los documentos de identificación válidos para los migrantes.

Aunque la Policía Federal emitió dos Ordenanzas en 2021 posponiendo la validez de los documentos de identificación (CRNM - Tarjeta Nacional de Registro Migratorio, antes denominada CIE/RNE - Tarjeta de Identidad de Extranjero/Registro Nacional de Extranjeros; DPRNM - Documento Provisional de Registro Nacional Migratorio y Protocolo de Solicitud de Asilo), inmigrantes y solicitantes de asilo encontraron mucha dificultad para acceder a los servicios públicos esenciales y al mercado laboral.

En este sentido, otra preocupación de la DPU se refiere a la explotación laboral de los migrantes. En 2021, a través del Equipo de Operaciones de Combate al Trabajo Esclavo, la DPU y la Superintendencia Regional del Trabajo de São Paulo firmaron un acuerdo de compromiso de ajuste de conducta con una empresa de transporte, que presta servicios a dos multinacionales en Brasil, con el objetivo

de reparación por 49 migrantes venezolanos y 1 haitiano rescatados de una situación laboral en condiciones análogas a la esclavitud.

En materia de derechos sociales, la DPU ha actuado tanto en casos individuales como en demandas colectivas de salud o seguridad social. En marzo de 2021, la Justicia reconoció que los migrantes tienen derecho a las prestaciones de seguridad social del INSS, tras una acción civil pública interpuesta por la DPU. En abril de 2021, siguiendo la recomendación del Comité Estatal Intersectorial de Atención a Refugiados, Apátridas y Migrantes de Rio Grande do Norte (CERAM/RN) y de la Defensoría Pública de la Unión (DPU) en Rio Grande do Norte, se vacunaron los refugiados venezolanos indígenas Warao³⁴.

En el campo de la educación, la DPU adoptó medidas para garantizar que las instituciones educativas matriculen a los niños migrantes independientemente de la regularidad documental, con base en el artículo 4º, X, de la Ley de Migración.

Además, hay un efecto directo en Brasil de la crisis migratoria ocurrida en la frontera de los Estados Unidos de América. Recientemente, se informó de la deportación de cuarenta y siete niños brasileños a Haití. Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la mayoría de estos niños tienen hasta tres años y estaban acompañados por sus progenitores haitianos. Estas familias realizaron el trayecto migratorio desde Brasil, cruzando América del Sur y Central, hasta la frontera entre México y Estados Unidos.

Por haberse convertido en un destino de acogida tras el devastador terremoto de 2010, varios haitianos se establecieron en Brasil y construyeron familias en suelo nacional. Así, por haber nacido en territorio brasileño, los niños son automáticamente considerados brasileños por nacimiento y la mayoría solo

34 Vacunación de los indígenas Warao tras recomendación de la DPU. Disponible en <https://www.dpu.def.br/noticias-rio-grande-do-norte/150-noticias-rn-slideshow/61748-warao-sao-vacinados-no-rn-apos-recomendacao-do-ceram-e-da-dpu>. Consultado el 17.12.2021.

tiene la documentación brasileña. La DPU emitió una recomendación específica para tratar del caso de estos niños y asistir a sus familias.

A lo largo del año 2021 diversas unidades de la DPU recibieron solicitudes de defensa de migrantes haitianos/as que denunciaron la dificultad de sus familiares para obtener una visa en la Embajada de Brasil en Haití, lo que viola el derecho a la reunión familiar. La institución ha trabajado con el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) para garantizar el derecho a la reunión familiar de los migrantes haitianos.

Debido a la dificultad de obtener una visa, muchos haitianos viajan a Brasil sin visa y por eso están sujetos a deportación. En ese sentido, la DPU impidió que cerca de 80 migrantes haitianos fueran deportados o repatriados tras desembarcar irregularmente en Manaus (AM), en septiembre de 2021, en el Aeropuerto Internacional Eduardo Gomes.

En respuesta a esta situación, el Grupo de Trabajo sobre Migraciones, Apatridia y Refugio (GTMAR) emitió la Nota Técnica n.º 09 – DPGU/SGAI DPGU/GTMR DPGU. También se abordó el tema en la nota anterior n.º 08 – DPGU/SGAI DPGU/GTMR DPGU (oct. 2020), en la que se aclara que la condición migratoria no interfiere en el acceso a los derechos básicos. De esta manera, tanto la Unión como los Estados y Municipios tienen el deber de garantizar el acceso de las personas migrantes -regulares o no- a estos derechos mientras estén en el territorio nacional y las organizaciones deben estar autorizadas a prestar servicios de asistencia social, sí que se califiquen como prácticas ilícitas.

Actualmente no rige el régimen de cierre de fronteras, aunque se mantienen las medidas sanitarias de precaución. Según la decisión del Supremo Tribunal Federal en Alegato de Incumplimiento de Precepto Fundamental n. 913, se pasó a exigir certificado de vacunación para ingresar al territorio brasileño. Sin embargo, hubo una excepción expresa en casos de baja cobertura de vacunación en el país de origen y por cuestiones humanitarias, lo que involucra un gran flujo de migrantes y refugiados en Brasil.

5.1.3. Medidas adoptadas por la Defensoría Pública de la Unión

Además de las actuaciones ya mencionadas, la DPU adoptó otras medidas extrajudiciales y judiciales en defensa de los migrantes, apátridas y refugiados a lo largo de 2021. Las principales medidas se enumeran a continuación:

- **Recomendación N.º 4657520/21 - DPGU/SGAI DPGU/GTMR DPGU³⁵ - Rescate y acogida humanitaria para afganos**

Por recomendación dirigida al Ministro de Relaciones Exteriores, al Ministerio de Defensa, al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y al Ministro de Trabajo y Seguridad Social, la DPU solicitó la emisión de una visa de acogida humanitaria a favor de nacionales afganos (artículo 14, § 3º, de la Ley 13.445/2017, c/c artículo 36 del Decreto 9.199/2017), observándose la posibilidad de identificación con los documentos de que disponga el inmigrante (artículo 20 de la Ley 13.445/2017), independientemente de la documentación disponible; así como la concesión de acogida humanitaria en favor del grupo de 400 afganos (rescate mediante movilización de aeronaves).

- **Recomendación N.º 4717172/2021 - DPGU/SGAI DPGU/GTMR DPGU³⁶ - Documentación de afganos que solicitan asilo en las Embajadas de Brasil**

La DPU solicitó aclaración sobre informaciones consulares relacionadas con la solicitud de visa por parte de afganos en las embajadas en Islamabad, Teherán, Moscú, Ankara, Doha y Abu Dabi. Además, recomendó la exención de cualquier medida que requiera un plan de salud y dental, pago de

35 Disponible en <https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/recomendacao-4657520-2021/>. Consultado el 24.12.2021.

36 Disponible en <https://direitoshumanos.dpu.def.br/recomendacao-4717172-2021-acolhida-humanitaria-para-nacionais-do-afeganista%cc%83o/>. Consultado el 24.12.2021.

revalidación de diplomas o un curso de portugués, prueba de recursos económicos para alojamiento y alimentación, carta de compromiso o cualquier forma de patrocinio de la acogida humanitaria por parte de organizaciones no gubernamentales, o la revocación de cualquier instrucción ya dada a tal efecto. También recomendó la divulgación visible y clara de la posibilidad de obtener una visa de acogida humanitaria en el sitio web de las oficinas consulares antes mencionadas en portugués, inglés y darí/persa afgano, con una indicación de los procedimientos operativos, derecho a visas gratuitas y una lista de requisitos documentales, dentro de los límites establecidos por la Ordenanza Interministerial n.º 24. También se recomendó establecer instrucciones a las oficinas consulares ya indicadas para la emisión de *laissez-passer* brasileño a nacionales de Afganistán, o el reconocimiento de *laissez-passer* emitido por terceros países, con la colocación de la visa de acogida humanitaria.

- **Recomendación n.º 4730734/21 - DPGU/SGAI DPGU/GTMR DPGU³⁷**
- Niños brasileños hijos de haitianos que fueron deportados de EE.UU.

Ante el gran número de niños brasileños (hijos de haitianos) en situación de deportación en los EE.UU., la Defensoría Pública de la Unión, con fundamento en el art. 44, X de la Ley Complementaria n.º 80/94 solicitó informaciones pormenorizadas sobre la actuación del Ministerio y de la representación diplomática brasileña en los Estados Unidos. También recomendó promover la documentación de emergencia para los niños brasileños; la alternativa de deportación a Brasil y no a Haití (en el caso de residencia anterior en Brasil); el regreso de niños brasileños de Haití a Brasil; garantizar el interés superior, el respeto y el trato digno de los niños y sus progenitores.

³⁷Disponible en <https://direitoshumanos.dpu.def.br/recomendacao-a-atuacao-a-7a-cc-83o-consular-especifica-junto-aos-estados-unidos-para-promover-a-documentacao-a-7a-cc-83o-emergencial-de-criancas-brasileiras-sem-carater-de-colabor/> Consultado el 24.12.2021.

- **Presentación de nota técnica/oficio - N.º 4689107/2021 - DPGU/SGAI DPGU/GTMR DPGU³⁸** - Suspensión de renovación de documentos y derechos laborales de personas migrantes

La DPU presentó un oficio para informar a los empleadores sobre la decisión de la Policía Federal de suspender el requisito de renovación de documentos legales para los migrantes debido a la pandemia de COVID-19.

- **Presentación de Nota Técnica/Oficio Circular - N.º 4430260/2021 - DPGU/SGAI DPGU/GTMR DPGU³⁹** - Denuncia ante relatos de denegación de registro civil de niños brasileños

La DPU presentó un oficio circular ante el creciente número de relatos de dificultades en el registro civil de nacimientos de niños brasileños hijos de inmigrantes. Este fenómeno acompaña el aumento de personas migrantes en situación irregular e indocumentadas en territorio brasileño y requiere una acción inmediata, dado que la denegación del registro civil ocurre por falta de documentos brasileños/no aceptación de pasaportes o documentos de identidad extranjeros como medio de identificación civil, caducidad de la fecha de vigencia del documento o alegación de situación migratoria irregular.

5.1.4. Estado de las recomendaciones dirigidas al Estado brasileño

En cuanto a las recomendaciones dirigidas al Estado brasileño sobre el tema, estas se pueden dividir en tres grupos: a) firma y rectificación de la Convención Internacional sobre los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Recomendaciones 09 a 15; b) implementación de la Ley de Migración y sus perspectivas de derechos humanos acerca de la cuestión migratoria (Recomendaciones 244 y 245); c) expansión de los servicios de reasentamiento para los refugiados recién llegados y asegurar el derecho a un nivel

³⁸³⁸ Disponible en <https://direitoshumanos.dpu.def.br/oficio-circular-4689107-2021-atualizacao-sobre-o-exercicio-de-direitos-por-parte-de-migrantes-internacionais-durante-a-pandemia-de-covid-19/>. Consultado el 12.25.2021.

³⁹ Disponible en <https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/oficio-circular-no-4430260-2021-dpgu-sgai-dpgu-gtmr-dpgu/>. Consultado el 20.12.2021.

de vida digno a través del establecimiento de un Plan Nacional de Integración Local (Recomendación 246).

Acerca de la firma y de la ratificación de la Convención Internacional sobre los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, hasta la elaboración de este informe no hubo avances en el proceso legislativo de la materia. El Estado brasileño aún no ha firmado, tampoco ratificado, el tratado internacional adoptado por la Asamblea General de la ONU el 18 de diciembre de 1990⁴⁰. Por lo tanto, no se cumplieron las recomendaciones. El último avance sobre la materia ha sido el Mensaje n. 696, del 13 de diciembre de 2010, remitido por la Presidencia de la República al Congreso Nacional sugiriendo la aprobación del texto mediante tramitación de Propuesta de Enmienda Constitucional⁴¹.

En cuanto a la implementación de la Ley de Migración y sus perspectivas de derechos humanos acerca de la cuestión migratoria, se constata que actualmente las disposiciones legales sirven para sustentar las diversas demandas propuestas por la Defensoría Pública de la Unión para garantizar la no discriminación y el acceso a los derechos individuales y colectivos de la población migrante. A pesar de ello, con el advenimiento de la pandemia del COVID-19, según lo narrado, se observó un retroceso en el cumplimiento de la Ley de Migración, más específicamente en lo que se refiere a las deportaciones sumarias e inhabilitación de la solicitud de asilo aplicadas a personas que ingresaron al territorio nacional con irregularidad documental.

Finalmente, en cuanto a la recomendación 246, cabe señalar que el reasentamiento es el traslado de refugiados de un país de acogida a otro Estado que ha aceptado admitirlos y, en última instancia, otorgarles un asentamiento permanente⁴². El Estado brasileño no adopta el reasentamiento como política

⁴⁰Estado actual disponible en: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4. Consultado el 27/01/2022.

⁴¹Disponible en <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/10125?tipoPesquisa=2&TituloAcordo=trabalhadores%20migrantes&TipoAcordo=BL,TL,ML>. Consultado el 27/01/2022.

⁴² UNCHR. UNCHR Resettlement Handbook. Ginebra, julio de 2011, p. 36.

migratoria, primando por la acogida y la interiorización de migrantes y refugiados. En ese sentido, en 2018 el Gobierno Federal instituyó la Operación Acogida para garantizar la atención a los refugiados y migrantes venezolanos en Roraima, principal puerta de entrada de migrantes y refugiados de Venezuela. Actualmente, la Ley n. 13.684/2018 y el Decreto n. 9.970/2019 regulan el funcionamiento de la Operación a partir de un Comité Federal de Asistencia de Emergencia. Según las últimas informaciones publicadas en el informe general del 18 de agosto de 2021, 54.430 inmigrantes fueron interiorizados a 645 municipios, siendo 50.124 por vía aérea y 4.306 por vía terrestre. El proceso de interiorización cuenta con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Ministerio de Defensa⁴³.

Actualmente, alrededor de 7.161 personas se encuentran alojadas en centros de acogida oficiales de la Operación Acogida en el Estado de Roraima⁴⁴. Se estima que aproximadamente 260.000 refugiados y migrantes venezolanos viven actualmente en Brasil⁴⁵.

5.1.5. Comité de Pacaraima

Debido a la gravedad de las violaciones a los derechos de los migrantes y refugiados en el flujo migratorio venezolano, la Defensoría Pública de la Unión instituyó el Comité Temático Especializado para el monitoreo y defensa de los derechos de las personas y grupos vulnerables migrantes y refugiados en el

⁴³ BRASIL. 5º Informe General de la Operación Acogida. Disponible en <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/transparencia/relatorios>. Consultado el 27/01/2022.

⁴⁴ Disponible en <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZTRhOWVlOTgtYTk2MS00YmY3LWVlY2YtMGMIY2MzOEFjMmVjliwidCI6ImU1YzZMOTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBjLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjh9&pageName=ReportSection2f742043b456c18852a1>. Consultado el 27/01/2022.

⁴⁵ Disponible en <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2021/06/operacao-acolhida-ja-interiorizou-mais-de-50-mil-venezuelanos#:~:text=O%20Governo%20Federal%20estima%20que,venezuelanos%20vivem%20atualmamente%20no%20Brasil>. Consultado el 27/01/2022.

contexto del flujo migratorio venezolano en Pacaraima/R (ORDENANZA GABDPGF DPGU N.º 10, del 7 de enero de 2021).

El Comité Temático tiene como finalidad coordinar e implementar acciones estratégicas y estructurales, dialogar con otras instituciones, sociedad civil, empresas y esferas del gobierno, subsidiar técnicamente la acción de las instituciones de ejecución, mantener la memoria institucional y designar miembros para que representen la Defensoría Pública de la Unión en comités interinstitucionales.

La crisis migratoria en Venezuela, la mayor de la historia en América del Sur, alcanzó a más de 5,4 millones de personas, según datos actualizados del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)⁴⁶.

Según datos de la Organización Internacional para las Migraciones, entre enero de 2017 y marzo de 2022, la Policía Federal contabilizó la entrada a Brasil de más de 717.000 venezolanos, quedando en Brasil más de 330.000 personas⁴⁷.

En febrero de 2018, Brasil declaró a través del Decreto n.º 9.285, de 15 de febrero de 2018, el flujo migratorio venezolano como crisis humanitaria, y reconoció la necesidad de acogida humanitaria de personas provenientes de la República Bolivariana de Venezuela.

Brasil, como principal respuesta para la recepción, alojamiento e interiorización de la población venezolana, constituyó la Fuerza de Tarea de

⁴⁶Disponible en <https://www.acnur.org/portugues/venezuela/#:~:text=Cerca%20de%202%2C5%20milh%C3%B5es&text=Mais%20de%204%20milh%C3%B5es%20de,de%20deslocamento%20no%20mundo%20atualmente.> Consultado el 20.11.2022.

⁴⁷Disponible en <https://brazil.iom.int/pt-br/news/protecao-e-integracao-de-venezuelanos-oim-ja-realizou-cerca-de-240-mil-atendimentos-de-regularizacao-migratoria#:~:text=Migra%C3%A7%C3%A3o%20venezuelana%20%2D%20Segundo%20dados%20do,pe%C3%A7as%20tendo%20permanecido%20no%20Pa%C3%ADs.> Consultado el 20.11.2022.

Logística Humanitaria (Operación Acogida), vinculada al Gabinete de la Presidencia de la República.

El Comité Temático Especializado de Pacaraima realizó las siguientes acciones, en 2021, en atención a las violaciones de derechos en contra de la población migrante y refugiada venezolana:

- Elaboración del 1^{er} Informe Defensorial: Informe sobre el Monitoreo de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes y Refugiadas en Roraima, con sugerencias de derivación a ACNUR, Defensoría Pública del Estado de Roraima, Defensoría Pública de la Unión, Policía Federal, Estado de Roraima, Ejército Brasileño, UNICEF, Municipio de Boa Vista, Municipio de Pacaraima, Ministerio de la Ciudadanía, Ministerio de Salud, Ministerio Público del Estado de Roraima, OIM, Poder Judicial del Estado de Roraima, y a la Policía Civil del Estado de Roraima;
- Apoyo en la elaboración de la Acción Civil Pública n.º 1001365-82.2021.4.01.4200 por la cual el Poder Judicial reconoció el deber de recibir y alojar a migrantes y refugiados en Brasil, incluso en un contexto de pandemia. La sentencia recibió el Sexto “Premio de Sentencias 2021: Acceso a la Justicia de Personas Migrantes o Sujetas de Protección Internacional”;
- Contacto con el Ministerio Público del Trabajo para sugerir el seguimiento del flujo de interiorización de migrantes y refugiados/as a través de la Operación Acogida, en la modalidad de oferta de empleo identificada, para frenar las prácticas de sometimiento de los trabajadores a condiciones análogas a la esclavitud;

- Envío de Oficios sobre la falta de emisión de Registro General [Documento de Identidad] en Pacaraima/AM, lo que dificulta la documentación de migrantes y brasileños en dicho Municipio;
- Solicitud de actuación del Consejo Nacional de Justicia para garantizar la movilidad de niños migrantes frente a los impedimentos burocráticos adoptados por la Agencia Nacional de Aviación Civil de Brasil;
- Realización de misión institucional, del 23.11.2021 al 27.11.2021, en Pacaraima/RR y Boa Vista/RR, con reuniones con la sociedad civil, organismos internacionales (ACNUR, OIM y UNICEF, Comité Internacional de la Cruz Roja), instituciones públicas como la Policía Federal (PF), Defensoría Pública del Estado de Roraima (DPE/RR), Ejército Brasileño (EB), Fundación Nacional de los Pueblos Indígenas (FUNAI), Secretaría de Ingresos Federales, totalizando 21 reuniones. Además, se realizaron visitas a migrantes en la I Asamblea sobre Migrantes en Sorocaima 1; en la Ocupación Vila Nova Esperança y en el Centro de Acogida Indígena Janokoida; en la Ocupación Ka'ubanoko, en Boa Vista; en los Puestos de Triage de Pacaraima y Boa Vista;
- Realización de misión institucional, del 22.02.2021 al 26.02.2021, con la elaboración de un informe, con 11 (once) remisiones para la actuación de la Defensoría Pública de la Unión en el tema migratorio en el contexto de una pandemia;
- Expedición de Oficios, con base en la NOTA TÉCNICA N.º 9 - DPGU/SGAI DPGU/GTMR DPGU, al Ayuntamiento de Pacaraima/RR, ACNUR, OIM, Policía Federal, ANVISA y a la Caixa Econômica Federal;

- Apoyo en la elaboración de la Acción Civil Pública n.º 1000073-62.2021.4.01.4200, a través de la cual se evitó la deportación de 55 indígenas, siendo 32 de ellos niños;
- Reuniones con el Gabinete de la Presidencia de la República, a fin de compatibilizar el acceso seguro al territorio nacional de los migrantes, especialmente los que se encuentran en situación de vulnerabilidad, y refugiados, con el necesario control sanitario en el contexto de pandemia;
- Apoyo en la elaboración del Recurso de Amparo Colectivo n.º 10012497620214014200 (PAJ [Proceso de Asistencia Jurídica] n.º 2021/005-00282), cuyo objetivo reside en que la Policía Federal se abstenga de realizar cualquier deportación sin notificación previa de la Defensoría Pública de la Unión, en los casos en que la persona en situación de deportación no designe abogado, lo que debe ocurrir inmediatamente después de la notificación del migrante prevista en el art. 50, § 1º, de la Ley n. 13.445/2017, lo que asegura a esta institución el derecho a brindar la debida asistencia jurídica en los actos necesarios para la regularización migratoria de la persona en situación de deportación y, en su caso, presentar defensa técnica e interponer recurso con efecto suspensivo, dentro de los plazos previstos en el Decreto n.º 9.199/2017 u otra norma que la sustituya;
- Apoyo en la elaboración de la Acción Civil Pública n.º 10310130320214013200), que busca asegurar el acceso al Registro Fiscal de Persona Física, en la modalidad de residente, a los migrantes que residen en Brasil, superando obstáculos burocráticos innecesarios;

- Requerimiento de información a la ANVISA sobre las justificaciones y dictámenes técnicos que sustentan el trato discriminatorio a nacionales venezolanos;
- Requerimiento de información a la Policía Federal sobre el número de ingresos a Brasil por vía aérea y terrestre, y el número de personas beneficiadas por el "ingreso excepcional";
- Apoyo al Recurso Interlocutorio n.º 1026771-32.2020.4.01.0000, con participación del Comité en audiencia con el Magistrado ponente;
- Apoyo al Pedido de Providencias n.º 0005116-79.2021.2.00.0000, protocolizado ante el Consejo Nacional de Justicia, con el objetivo de asegurar el registro de nacimientos de niños brasileños que son hijos de no nacionales, independientemente de su estatus migratorio;
- Apoyo en la elaboración de una Acción Colectiva para el Otorgamiento de Medidas de Protección a fin de asegurar la regularización migratoria de niños y adolescentes acogidos en Boa Vista/RR (Proceso n.º 08038.017343/2021-21 y PAJ n.º 2021/005-00567);
- Notas para el perfeccionamiento del *Sistema Acolhedor*, a fin de permitir la identificación y regularización migratoria de los niños y adolescentes migrantes acogidos por la Operación Acogida;
- Requerimiento de información a la Policía Federal sobre el número de personas deportadas o repatriadas por Brasil en el contexto de pandemia.

5.1.5. Conclusiones y recomendaciones

A pesar de la legislación avanzada, la ejecución de la política migratoria brasileña aún necesita perfeccionamiento para el cumplimiento de los derechos y garantías previstos por la ley. La situación de pandemia se presentó como justificación de un prolongado régimen de excepción en la frontera que resultó en violación de los derechos de migrantes y refugiados. El retiro del Estado brasileño del Pacto Mundial para la Migración y la no adhesión a la Convención Internacional sobre los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares denotan la insuficiencia de las acciones actualmente en curso sobre el tema.

Otras cuestiones expuestas en las recomendaciones y notas técnicas confirman el carácter contradictorio de las acciones de las instituciones públicas y la necesidad de cambios para que se respeten los derechos civiles, económicos, culturales y políticos de los migrantes presentes en el territorio nacional. La DPU está activa e involucrada en los procesos, observando y haciendo seguimiento de los casos para una mejor defensa de este grupo social.



5.2. PUEBLOS INDÍGENAS

5.2.1. Contextualización del tema

5.2.1.1. Recomendaciones recibidas por el Estado Brasileño en el 3^{er} Ciclo del Examen Periódico Universal (2017-2021)

En el tercer ciclo del Examen Periódico Universal, el Estado brasileño recibió las siguientes recomendaciones relativas a la protección de los derechos y garantías de los pueblos indígenas:

35. Seguir esforzándose en aumentar la conciencia del público sobre las cuestiones de igualdad étnica y racial y combatir la violencia contra los pueblos indígenas (Uzbekistán);

36. Empezar reformas legislativas específicas para reforzar las medidas de lucha contra la discriminación por motivos de género y origen étnico (Uganda);

46. Reforzar las medidas tendentes a prevenir y sancionar el racismo, la discriminación y la violencia contra los pueblos indígenas y los afrodescendientes y la violencia contra mujeres y niñas (Rwanda);

47. Reforzar las políticas relacionadas con la lucha contra la discriminación de que son víctimas los niños indígenas y afrobrasileños y otros niños en situaciones vulnerables, con una perspectiva integral e intersectorial (Chile);

48. Seguir fomentando la igualdad étnica y racial, sobre la base de las importantes medidas de política ya adoptadas (Grecia);

51. Elaborar un plan nacional de acción sobre las empresas y los derechos humanos a fin de impedir que los proyectos de desarrollo vulneren los derechos de las poblaciones tradicionales, los pueblos indígenas y los trabajadores y causen daños al medio ambiente, y a fin de garantizar que existan remedios eficaces gracias a consultas significativas con las comunidades afectadas (Países Bajos);

102. Establecer un mecanismo que permita la adopción rápida y correcta de decisiones judiciales en estricta observancia del derecho constitucional e internacional con respecto a los derechos territoriales de los pueblos indígenas (Austria);

121. Tomar medidas adicionales para proteger a los defensores de los derechos humanos, en particular los dedicados a tareas relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas, incluso

asegurando que se emprendan investigaciones imparciales, exhaustivas y eficaces sobre todos los ataques y actos de hostigamiento e intimidación de defensores de los derechos humanos, y enjuiciando a todos los presuntos autores de esos delitos; asimismo, aplicar plenamente el Programa Nacional de Protección de los Defensores de los Derechos Humanos mediante la aprobación de un marco jurídico específico, la asignación de un presupuesto y el establecimiento de equipos multidisciplinarios encargados de aplicarlo (Irlanda);

168. Seguir impartiendo una educación intercultural de alta calidad (Perú);

175. Elaborar planes para promover la educación inclusiva de las minorías étnicas, que presentan niveles elevados de abandono escolar (Paraguay);

217. Formular y aplicar políticas para afrontar los problemas de mortalidad infantil, malnutrición, salud, educación y acceso al saneamiento que sufren los pueblos indígenas (Sudáfrica);

218. Tomar medidas eficaces en apoyo de los pueblos indígenas, incluso asegurando el acceso a los alimentos, los servicios de salud, las escuelas y los servicios de saneamiento y creando condiciones para la obtención de ingresos más elevados (Federación de Rusia);

222. Seguir aplicando medidas proactivas para promover los derechos de los pueblos indígenas, así como de la población afrobrasileña, y asegurar su bienestar (Bangladesh);

223. Garantizar los derechos constitucionales de los pueblos indígenas, incluso asegurando que la Fundación Nacional de los Pueblos Indígenas tenga los recursos necesarios para llevar a cabo su labor, particularmente en relación con la demarcación de tierras indígenas, y adoptar medidas para concluir las investigaciones de todos los homicidios de miembros de pueblos indígenas (Canadá);

224. Asegurar que los pueblos indígenas y otras minorías estén protegidos contra todas las formas de discriminación (Filipinas);

225. Establecer mecanismos para erradicar la estigmatización y la discriminación de los grupos indígenas y las minorías étnicas, lo que incluye la concienciación de los funcionarios públicos, la rendición de cuentas y mecanismos de reparación (México);

226. Asegurar que en las actividades económicas se tengan debidamente en cuenta los derechos de los pueblos indígenas y el respeto por el medio ambiente y la biodiversidad (Santa Sede);

227. Fortalecer la coordinación entre el Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables y la Fundación Nacional de los Pueblos Indígenas (Maldivas);

228. Tomar medidas para combatir la violencia y la discriminación contra los pueblos indígenas (Togo);

229. Establecer y aplicar un procedimiento claro de consulta libre, previa e informada que garantice la plena participación de los pueblos indígenas en el proceso de adopción de decisiones sobre cualquier proyecto importante que afecte su forma de vida (República de Moldova);

230. Garantizar la consulta apropiada y la plena participación de los pueblos indígenas en todas las medidas legislativas y administrativas que los afecten, proteger a los pueblos indígenas, incluidos los defensores de los derechos humanos de los indígenas, frente a amenazas y ataques, y proteger sus derechos sobre la tierra, en particular fortaleciendo los programas de protección, concluyendo los procesos pendientes de demarcación de tierras y asegurando una financiación y una capacidad suficientes a la Fundación Nacional de los Pueblos Indígenas (FUNAI) (Alemania);

231. Continuar la labor de establecimiento de procesos eficaces de consulta con las comunidades indígenas respecto de cualquier proyecto que pueda afectar la tierra o los medios de vida de los pueblos indígenas (El Salvador);

232. Asegurar un proceso de consulta eficaz con los pueblos indígenas en la adopción de todas las decisiones que puedan afectarlos (Estonia);

233. Asegurar a los pueblos indígenas una consulta adecuada, así como la plena participación en todas las medidas legislativas y administrativas que los afectan (Islandia);

234. Asegurar que los pueblos indígenas estén protegidos frente a amenazas, ataques y expulsiones forzosas (Noruega);

235. Seguir invirtiendo en políticas de atenuación de la pobreza y asegurando una aplicación más eficaz y selectiva, a fin de reducir la desigualdad social y económica, en particular para las poblaciones rurales y los pueblos indígenas (Singapur);

236. Adoptar un plan de acción eficaz para la demarcación de tierras indígenas y aportar los recursos financieros necesarios para asegurar una política eficaz de protección de los derechos de los pueblos indígenas e impedir conflictos relacionados con la tierra (Suiza);

237. Continuar el proceso de demarcación de tierras indígenas (Perú);

238. Tomar las medidas necesarias para resolver y prevenir conflictos relacionados con cuestiones de tierras y concluir los procesos de demarcación de tierras en cumplimiento del artículo 231 de la Constitución de 1988 (Francia);

239. Acelerar mediante una acción ejecutiva los procesos de demarcación y protección de las tierras de los pueblos indígenas y proteger sus derechos respectivos (Cabo Verde);

240. Seguir adelante con la tarea de garantizar el derecho de los pueblos indígenas al consentimiento libre, previo e informado (Noruega);

241. Reforzar los mecanismos de protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas, prestando especial atención a garantizar los derechos humanos de las niñas y los niños indígenas (Paraguay);

242. Formular y aplicar una estrategia amplia de lucha contra la discriminación y la marginación de los pueblos indígenas (República de Moldova);

243. Continuar los esfuerzos orientados a fomentar un diálogo social inclusivo con todos los grupos étnicos de la sociedad brasileña (Santa Sede);

5.2.1.2. Pueblos indígenas en Brasil y la pandemia de COVID-19

Según datos recogidos por el Comité Nacional de Vida y la Memoria Indígena⁴⁸, desde el primer caso de contaminación por Covid-19 entre indígenas brasileños, el 25 de marzo de 2020, ya se contagiaron cerca de 60.600 indígenas, lo que provocó la muerte de 1.228 personas y afectó a 162 pueblos originarios de Brasil.

Como resultado de la Emergencia de Salud Pública de Importancia Nacional declarada debido a la pandemia de Covid-19, un conjunto de partidos políticos y la Articulación de los Pueblos Indígenas de Brasil (APIB) presentaron una demanda ante el Supremo Tribunal Federal (STF) de Alegato de

⁴⁸ https://emergenciaindigena.apiboficial.org/dados_covid19/

Incumplimiento de Precepto Fundamental (ADPF n. 709) dada la omisión por parte de la Unión de presentar medidas efectivas y específicas para enfrentar a la referida pandemia junto a los pueblos indígenas.

La medida cautelar requerida en la ADPF se otorgó por el Ministro Ponente, Luís Roberto Barroso, en julio de 2020, decisión que se ratificó por el pleno de la Corte Suprema en agosto del mismo año. Entre sus determinaciones se encuentran: i) la elaboración y monitoreo de la ejecución del Plan de Enfrentamiento a la COVID-19 para los Pueblos Indígenas Brasileños; y ii) la instalación de barreras sanitarias con miras a controlar la propagación del virus en tierras indígenas y pueblos aislados y de contacto reciente. Para que se cumplieran estas medidas, con miras a establecer un diálogo intercultural, se creó una Sala de Situación Nacional, coordinada por el Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República (GSI/PR), con la participación de la DPU.

La Defensoría Pública de la Unión, como *amicus curae*, analizó las cuatro versiones del Plan de Enfrentamiento y Monitoreo de la COVID-19 para los Pueblos Indígenas Brasileños. La institución concluyó que, a pesar de la persistencia de algunas fallas, considerando la urgencia de las medidas constitutivas, el Plan debe ser ratificado parcialmente. Simultáneamente, sin embargo, la DPU presentó un conjunto de recomendaciones (seguridad alimentaria, pago de ayudas, asistencia integral y diferenciada, protección territorial, etc.).

Como resultado de estas tratativas y en reconocimiento de su mayor vulnerabilidad al contagio por enfermedades infecciosas y mayor dificultad para implementar medidas no farmacológicas, los pueblos indígenas fueron incluidos entre los públicos prioritarios del Plan Nacional para la Operacionalización de la Vacunación contra la Covid-19, lanzado en diciembre de 2020. Sin embargo, se hizo una limitación a los indígenas atendidos por el Subsistema de Atención a la Salud Indígena, es decir, sólo aquellos que se encontraban en Tierras Indígenas (TI) Homologadas.

Una vez más, la DPU, conjuntamente con la APIB y otras organizaciones, impugnaron en el Supremo Tribunal Federal las medidas del gobierno federal que exponían a las poblaciones indígenas a daños graves e irreversibles. Solo tras una decisión unipersonal del ponente, emitida el 16 de marzo de 2021, también se incluyeron como público prioritario para la 1ª Fase de vacunación contra la Covid-19 los indígenas mayores de 18 años que residen en TT II no homologadas y en zonas urbanas, basado en la autodeclaración.

Debido a los cambios incorporados al PNI, en razón de la ADPF 709, actualmente, según revelan datos del Ministerio de Salud⁴⁹, el 81 % de los indígenas mayores de 18 años (331.657 personas) están totalmente inmunizados.

Paralelamente, la Sala de Situación Nacional se ha reunido quincenalmente desde octubre de 2020 para discutir la implementación de barreras sanitarias que limiten el acceso de agentes externos a los territorios de los pueblos indígenas aislados y de contacto reciente. A partir de los debates realizados en este espacio, con énfasis en las consideraciones y registros realizados por la APIB y las Instituciones de Justicia, se elaboraron Planes de Contingencia y se instalaron algunas barreras sanitarias en zonas estratégicas de acceso a pueblos y territorios indígenas en situación de aislamiento voluntario.

Sin embargo, debido a la obstinación de las instituciones federales, la protección de estas tierras y de estos pueblos indígenas con relación al riesgo de contacto con agentes que pueden facilitar la propagación del nuevo coronavirus no cumplió con las expectativas y no se llevó a cabo de manera efectiva, ignorando las críticas de las Instituciones de Justicia y de la APIB, lo que resultó en un alejamiento de los líderes indígenas que participaban en la Sala de Situación Nacional, frustrando la materialización del diálogo intercultural, como lo propuso el Ministro Ponente Luís Roberto Barroso.

⁴⁹Disponível em https://qsprod.saude.gov.br/extensions/imunizacao_indigena/imunizacao_indigena.html

em:

Cabe señalar que la mayoría de las estructuras actualmente identificadas como barreras sanitarias por la Unión -las Bases de Protección Etnoambiental (BAPE)- ya existían antes del advenimiento de la pandemia de COVID-19. Estas bases son coordinadas por la Fundación Nacional de los Pueblos Indígenas (FUNAI), pero no se ha comprobado que hayan adoptado los debidos protocolos sanitarios. Según médicos sanitarios que asesoran a la APIB, dichos protocolos resultan en medidas de restricción de acceso, medidas de desintrusión⁵⁰, medidas sanitarias en las comunidades de los alrededores de los pueblos y medidas de compensación y concienciación sobre la protección de los grupos aislados que comparten sus territorios con grupos contactados.

Algunas de las BAPE funcionan desde unidades móviles -por lo tanto, itinerantes-, lo que permite la fiscalización de las zonas de acceso y circulación de agentes externos solamente de forma intermitente.

Otro destaque preocupante es la ausencia de profesionales de la Secretaría Especial de Salud Indígena del Ministerio de Salud (SESAI/MS), a través de sus Distritos Sanitarios Especiales Indígenas (DSEI), en las barreras sanitarias. Este factor refuerza la constatación de que no están funcionando adecuadamente, ya que los técnicos de la FUNAI no tienen dominio en relación con la agenda de salud indígena.

En el último trimestre del año, en cumplimiento de la decisión del Ministro Ponente, los participantes de la Sala de Situación Nacional definieron mecanismos para monitorear y comprobar la instalación de barreras y la ejecución de las medidas sanitarias necesarias.

5.2.2. La situación de los pueblos indígenas en Brasil

A principios de 2021, más precisamente en marzo, organizaciones indígenas e indigenistas participaron en la 46ª Sesión Ordinaria del Consejo de

⁵⁰ [N.T.] **desintrusión**: desalojo de ocupantes ilegales en Tierras Indígenas

Derechos Humanos de las Naciones Unidas, ocasión en la que se denunció la situación de los pueblos indígenas en Brasil.

En noviembre de 2021, se reforzaron las denuncias a través del discurso de la joven líder indígena Txai Suruí, durante la Cumbre de Líderes COP26, encuentro mundial que discutió medidas para contener la crisis climática. Ella destacó la urgencia en definir un nuevo camino para el llamado desarrollo, al tiempo expuso la realidad de las amenazas que sufren los líderes indígenas en Brasil.

En ese marco, se discute la ineficiencia del Estado brasileño en amparar los derechos de los pueblos indígenas y el retroceso en la materia, en particular a partir de la revisión de puntos antes pacíficos de la política indigenista y del empeoramiento del escenario en el contexto de la pandemia de COVID-19.

Como ya se mencionó, el Estado brasileño solo pasó a adoptar un conjunto mínimo de medidas para proteger a los pueblos indígenas en un contexto de pandemia tras la admisión y establecimiento de la ADPF n.º 709 por la Corte Suprema. Aún en relación con el enfrentamiento a la COVID-19 en los territorios indígenas, la Ley n. 14.021, del 7 de julio de 2020, prevé la distribución de canastas básicas alimentarias, agua potable y materiales de higiene a los pueblos, así como la reserva de camas hospitalarias y respiradores mecánicos para indígenas. Sin embargo, el Presidente de la República vetó tales dispositivos. La nueva ley también prevé la permanencia de las misiones religiosas en los territorios indígenas, incluso en aquellos donde viven indígenas aislados o recién contactados.⁵¹

A su vez, la Medida Provisional n. 870/2019 intentó trasladar al Ministerio de Agricultura asuntos propios de la FUNAI (Fundación Nacional de los Pueblos Indígenas) como el licenciamiento en tierras indígenas, aunque son notorios los conflictos entre productores agropecuarios y pueblos indígenas.

⁵¹Disponible en <https://www.camara.leg.br/noticias/674455-sancionada-com-vetos-lei-que-preve-aco-es-para-prevenir-covid-19-entre-indigenas-e-quilombolas/>.

Mediante otra Medida Provisional (n. 910/2019), rechazada por el Congreso Nacional, el Poder Ejecutivo pretendía la regularización agraria de tierras públicas, lo que afectaría territorios indígenas que aún no han sido demarcados⁵². A pesar del rechazo, se presentó en el Congreso Nacional la Proposición de Ley n. 2.633, denominada "*PL da Grilagem de Terras*" [apropiación ilegal de tierras], cuyo contenido genera un grave riesgo de invasiones de tierras indígenas o públicas, facilitando su registro como propiedad para los invasores. El texto base de esta proposición de ley fue aprobado por la Cámara de Diputados en agosto de este año.⁵³

En 2020, a través de la Instrucción Normativa n.º 09⁵⁴, FUNAI retiró de la base de datos del Sistema de Gestión Territorial (SIGEF) todas las tierras indígenas que no estaban homologadas, lo que repentinamente invisibilizó cientos de territorios.

Ya a través de la Proposición de Ley n. 490, además de dificultar el proceso de demarcación y homologación de tierras indígenas -que tras el dictamen técnico de la FUNAI tendrían que someterse al análisis y aprobación de una ley por el Congreso Nacional, incluida una exigencia de hito temporal⁵⁵- se ponen en riesgo las tierras indígenas que ya han sido demarcadas, puesto que abren estas áreas para la explotación comercial, ya sea para la agroindustria, la exploración minera u otros emprendimientos, lo que permite celebrar contratos con terceros no indígenas.

Esta proposición resulta ser inconstitucional, puesto que está en desacuerdo con lo dispuesto en el § 2º del art. 231 de la CF/88, que establece que

⁵²Disponible en <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/04/4919105-mpf-alerta-para-retrocessos-na-politica-indigenista-no-governo-bolsonaro.html>.

⁵³<https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2021/08/contra-indigenas-governo-bolsonaro-promove-retrocessos-de-400-anos/>

⁵⁴ <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-9-de-16-de-abril-de-2020-253343033>

⁵⁵Es decir, para que tengan derecho a demarcar sus tierras, los indígenas deberán acreditar que se encuentran en ellas por lo menos desde el 5 de octubre de 1988, fecha de promulgación de la Constitución Federal. Esto, sin embargo, significa "hacer la vista gorda" a la larga historia de alienación que los pueblos indígenas han sufrido y sufren en relación con sus tierras, codiciadas por terratenientes, madereros, poseedores ilegales de tierras, mineros artesanales, empresas mineras y emprendimientos de explotación, monocultivo y de infraestructura.

las “*tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos indígenas están destinadas a su posesión permanente, y les corresponderá participar **de manera exclusiva en el usufructo de las riquezas del suelo, de los ríos y de los lagos que se hallen en sus tierras.***” (el subrayado es nuestro)⁵⁶.

Las tierras consideradas tradicionalmente ocupadas por los pueblos indígenas incluyen no solo las zonas donde residen, sino también aquellas necesarias para su reproducción física y cultural. Los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras son originarios e imprescriptibles⁵⁷, así como, de conformidad con el entendimiento de los Tribunales Superiores, inalienables e indisponibles. Se trata, por lo tanto, de un derecho fundamental.

Sin embargo, algunas propuestas legislativas contaron con el apoyo del Poder Ejecutivo, aunque esto signifique un retroceso en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas, como el caso de la no demarcación de ninguna tierra indígena⁵⁸.

La política integracionista del Estado brasileño – y la omisión que se superpone a ella – ha sido responsable del aumento de la deforestación en tierras indígenas⁵⁹, aumento del número de indígenas asesinados violentamente⁶⁰; aumento del número de casos registrados de violencia contra indígenas;

⁵⁶Sin embargo, en julio de 2021, la PL 490 fue aprobada por la Comisión de Constitución y Justicia de la Cámara de Diputados y está lista para ser analizado por su pleno.

⁵⁷“[...] Se prohíbe la remoción de los pueblos indígenas de sus tierras por intereses ajenos –incluidos los económicos, políticos, ambientales– sino en casos de catástrofe, epidemia y/o en interés de la soberanía del país, con el referéndum del Congreso Nacional, garantizando, en cualquiera de los casos mencionados, el retorno inmediato de la población indígena a su tierra, tan pronto como cese el riesgo (Art. 231, § 5).” <https://cimi.org.br/2018/05/terra-tradicionalmente-ocupada-direito-originario-e-a-inconstitucionalidade-do-marco-temporal/>

⁵⁸Disponible en <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-08/bolsonaro-diz-que-nao-fara-demarcacao-de-terras-indigenas>. Consultado el 27.01.2022.

⁵⁹En noviembre de 2019 se registró un crecimiento del 74 % en el área deforestada en tierras indígenas (<https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/11/28/terras-indigenas-tem-alta-de-74percent-no-desmatamento-area-mais-afetada-protege-povo-isolado.ghtml>).

⁶⁰“La tasa de homicidios de indígenas creció un 22 % en Brasil en una década, saltando de 15 muertes por cada 100 000 habitantes en 2009 a 18,3 en 2019 –mientras que la tasa de homicidios de la población en su conjunto cayó un 20 %, de 27,2 por cada 100 000 habitantes en 2009 a 21,7 en 2019. Los datos sin precedentes aparecen en el Atlas de la Violencia 2021.” (<https://www.dw.com/pt-br/assassinatos-de-ind%C3%ADgenas-no-brasil-crescem-22-em-uma-d%C3%A9cada/a-59045753>)

crecimiento de la presencia de mineros en tierras indígenas⁶¹, entre otras situaciones que hacen aún más vulnerable a esta población.

Este escenario motivó que Brasil fuera mencionado por primera vez en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas por “riesgo de genocidio indígena”, con motivo de la presentación de un informe en su 47ª Sesión Ordinaria⁶², realizada en junio de 2021.

5.2.3 Incumplimiento de las Recomendaciones del último Examen Periódico Universal (EPU)

En 2017, Brasil se sometió, ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, al tercer ciclo de evaluación de la situación interna de los derechos humanos, llamado Examen Periódico Universal (EPU) y, al final, aceptó voluntariamente 242 recomendaciones. Específicamente en relación con los pueblos indígenas, se aceptaron 25 recomendaciones. En 2012, el Estado brasileño había recibió 15 recomendaciones dirigidas específicamente a la agenda indígena y, en el examen, informó a la ONU que aún no había implementado la mayoría de ellas, pero que aquellas aún no abordadas estaban en proceso de implementación. Sin embargo, esto no es lo que se desprende del análisis del escenario actual.

Al dividir 14 de las 25 recomendaciones en tres ejes temáticos, para abordarlas en conjunto en este punto (I – combate a la violencia y discriminación contra los pueblos indígenas; II – necesidad de demarcación de las tierras indígenas y protección de sus territorios; III – garantía del derecho a la consulta previa, libre e informada, en los términos del Convenio n.º 169/OIT), se concluye, evidentemente, que el estado actual es de incumplimiento de todas ellas.

⁶¹Disponible en <https://oglobo.globo.com/um-so-planeta/em-dois-anos-garimpo-aumenta-em-363-degradacao-da-terra-indigena-munduruku-25040162>

⁶²Disponible en <https://observador.pt/2021/06/29/brasil-citado-na-onu-como-caso-de-risco-de-genocidio-indigena/#:~:text=O%20Brasil%20foi%20citado%20pela,esta%20segunda%20feira%20a%20imprensa.&text=Paulo%2C%20a%20men%C3%A7%C3%A3o%20ao%20Brasil,de%20um%20relat%C3%B3rio%20na%2047.>

• **Eje 1: combatir la violencia y la discriminación.**
Recomendaciones n.º 35, 228 y 234.

35. Seguir esforzándose en aumentar la conciencia del público sobre las cuestiones de igualdad étnica y racial y combatir la violencia contra los pueblos indígenas (Uzbekistán);

228. Tomar medidas para combatir la violencia y la discriminación contra los pueblos indígenas (Togo);

234. Asegurar que los pueblos indígenas estén protegidos frente a amenazas, ataques y expulsiones forzosas (Noruega);

En este primer eje, las tres recomendaciones enumeradas convergen en la necesidad de implementar medidas efectivas para combatir la discriminación y la violencia contra los pueblos indígenas, ya sea a través de amenazas, ataques, invasiones, desalojos, etc.

En este sentido, se destaca la existencia, en el ámbito de la Policía Federal, del Servicio de Represión de Delitos Contra Comunidades Indígenas y Conflictos Territoriales (SRCCI), una división específica destinada a reprimir ilícitos y conflictos que victimizan a los pueblos indígenas. Aunque la existencia de este espacio es digna de elogio, según un documento enviado por la Policía Federal a la DPU en julio de 2021, el servicio sólo cuenta actualmente con 1 (un) jefe de comisaría, 1 (un) empleado y 1 (un) agente de policía, lo que resulta insuficiente para llevar a cabo las tareas que se esperan de él.

También en 2021, se hicieron públicos audios atribuidos al Coordinador de la FUNAI en Vale do Javari (AM), en los que se escucha la propagación de discursos de odio e instigación a delinquir contra pueblos indígenas aislados.⁶³ El

⁶³Disponible en [https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-monitoramento/massacre-anunciado-coordenador-da-funai-ameaca-meter-bala-em-isolados-no-vale-do-javari-am#:~:text=do%20Javari%20\(AM\)-,Massacre%20anunciado%3A%20coordenador%20da%20Funai%20ameaca%20C3%A7a%20E2%80%9Cmeter%20bala%20E2%80%9D%20em,no%20Vale%20do%20Javari%20\(AM\)&text=Fala%20de%20C3%B3dio%20se%20referia,no%20Fique%20Sabendo%20dessa%20semana.](https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-monitoramento/massacre-anunciado-coordenador-da-funai-ameaca-meter-bala-em-isolados-no-vale-do-javari-am#:~:text=do%20Javari%20(AM)-,Massacre%20anunciado%3A%20coordenador%20da%20Funai%20ameaca%20C3%A7a%20E2%80%9Cmeter%20bala%20E2%80%9D%20em,no%20Vale%20do%20Javari%20(AM)&text=Fala%20de%20C3%B3dio%20se%20referia,no%20Fique%20Sabendo%20dessa%20semana.)

caso sigue bajo investigación, y la DPU también ha remitido una representación al MPF y al MPM abogando por su averiguación. La mera idea de que la incitación a la violencia contra los pueblos indígenas pudiera proceder de la propia FUNAI conmocionó al país.

Aún en este tema, el expediente de la ADPF 709/DF denunció la omisión sistemática de la Unión de adoptar medidas efectivas para combatir las actividades ilegales de mineros artesanales, madereros e invasores en la Tierra Indígena Munduruku. En marzo de este año hubo devastación e incendio en la sede de la Asociación *wako borun* de las mujeres Munduruku y numerosas fueron los relatos de personas armadas en la TI. Situación dramática también se denunció al STF en relación con la TI Piripkura, aún no demarcada oficialmente. Las imágenes satelitales adjuntas al expediente revelan un crecimiento espantoso en la deforestación y en las invasiones de la TI en el corto período de un año.

Otro hecho muy grave se refiere a la organización de grupos paramilitares con participación de agentes policiales en el asesinato de indígenas de la etnia Pataxó en el Extremo Sur de Bahía. Gustavo Pataxó, un adolescente de 14 años, fue ejecutado de un disparo en la cabeza con un arma de gran calibre. Las circunstancias de su muerte son la invasión planificada al pueblo de Alegria Nova, en la Tierra Indígena Barra Velha. En esa ocasión, agentes encapuchados llegaron al pueblo en dos camionetas y empezaron a disparar al azar contra toda la comunidad indígena, lo que provocó que mujeres y niños corrieran a refugiarse en la selva y en la única escuela del pueblo⁶⁴.

La Defensoría Pública de la Unión, el Consejo Nacional de Derechos Humanos y el Comité Brasileño de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, a través de la Resolución n. 29, del 11 de noviembre de 2022, emitió un informe conjunto sobre la situación del Pueblo Pataxó en el Extremo Sur de Bahía,

⁶⁴ Disponible en <https://ponte.org/presos-3-policiais-suspeitos-de-matar-adolescente-indigena-na-bahia/>. Consultado el 20.11.2022.

señalando graves violaciones de derechos humanos contra las comunidades indígenas de la región⁶⁵.

• **Eje 2: demarcación de tierras/protección territorial. Recomendaciones n.º 223, 236, 237, 238 y 239.**

223. Garantizar los derechos constitucionales de los pueblos indígenas, incluso asegurando que la Fundación Nacional de los Pueblos Indígenas tenga los recursos necesarios para llevar a cabo su labor, particularmente en relación con la demarcación de tierras indígenas, y adoptar medidas para concluir las investigaciones de todos los homicidios de miembros de pueblos indígenas (Canadá);

236. Adoptar un plan de acción eficaz para la demarcación de tierras indígenas y aportar los recursos financieros necesarios para asegurar una política eficaz de protección de los derechos de los pueblos indígenas e impedir conflictos relacionados con la tierra (Suiza);

237. Continuar el proceso de demarcación de tierras indígenas (Perú);

238. Tomar las medidas necesarias para resolver y prevenir conflictos relacionados con cuestiones de tierras y concluir los procesos de demarcación de tierras en cumplimiento del artículo 231 de la Constitución de 1988 (Francia);

239. Acelerar mediante una acción ejecutiva los procesos de demarcación y protección de las tierras de los pueblos indígenas y proteger sus derechos respectivos (Cabo Verde);

En este eje, se centra en 5 recomendaciones dirigidas a la urgente necesidad de demarcar las tierras indígenas, iniciando nuevos procesos y dando seguimiento a los ya iniciados, adoptando planes de acción efectivos y capaces de proteger los territorios y evitar conflictos por la tierra. Se sabe que hay muchos casos en los que los pueblos indígenas esperan durante décadas el reconocimiento

⁶⁵ Disponible en <https://www.gov.br/participamaisbrasil/blob/baixar/19589>. Consultado el 20.11.2022.

oficial de sus tierras por parte del Estado Brasileño. La demora no se imputa a ellos y, obviamente, no pueden asumir las eventuales consecuencias, puesto que es ilegal e inconstitucional la supresión de cualquier derecho o protección a los indígenas debido a la demora del Estado en reconocer, demarcar y homologación de sus tierras.

Cabe señalar que la demarcación de las tierras indígenas es una obligación constitucional impuesta a la Unión que debería haberse cumplido 05 años después de la promulgación de la Constitución Federal (art. 67, ADCT [Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias], CRFB [Constitución de la República Federativa de Brasil]).

En ese sentido, se entiende la magnitud de la indignación y el sentimiento de injusticia que experimentan los indígenas cuando perciben iniciativas del poder público dirigidas específicamente a dificultar sus derechos, como se desprende del Dictamen Normativo AGU n.º 01 /2017, que trata sobre la tesis inconstitucional del “hito temporal”, de la Instrucción Normativa n.º 09/2020 (MJ-FUNAI), del Dictamen n.º 763/2020, también de AGU, y de la PL 490/2007. Estas posiciones incumplen las recomendaciones de la EPU y promueven un verdadero retroceso en la protección de estos derechos.

Es innecesario señalar aquí el nivel de violación de los derechos de los pueblos indígenas que representa el “hito temporal” al imponer a los pueblos indígenas, históricamente masacrados y expulsados de sus tierras, la carga de probar la ocupación de la zona reivindicada en 05 de octubre de 1988. El ya mencionado Dictamen 01/2017, que representa este retroceso en la protección de los derechos territoriales y actualmente está suspendido por el STF, fue adoptado deliberadamente por el Ejecutivo, provocando incluso la paralización de procesos avanzados de demarcación, como, por ejemplo, el de la TI Tupinambá de Olivença (BA).

No bastara ello, también es importante destacar la interpretación dada por la FUNAI, en diversos procesos judiciales, acerca de la decisión del Ministro

Edson Fachin, del STF, dictada en 2020, en el contexto de la pandemia del coronavirus. La decisión ordenó la “suspensión nacional de los procesos judiciales, en particular de acciones posesorias, de nulidad de procesos de demarcación, así como los recursos vinculados a estas acciones, sin perjuicio de los derechos territoriales de los pueblos indígenas”.

Para la FUNAI esta decisión también suspendería los procesos de demarcación en curso (y vetaría el inicio de otros) hasta el juicio del hecho, consolidándose este entendimiento en el Dictamen 763/AGU. Como consecuencia de ello, por ejemplo, la paralización del proceso de demarcación de la TI Nandeva Tekoha Jevy (RJ), que ya estaba en fase de envío del procedimiento al MJ, pues ya se había finalizado el Informe Detallado de Identificación y Delimitación. También hubo una pausa en el proceso de homologación, demarcación y desintrusión de la TI Paquiçamba y la desintrusión de la TI Cachoeira Seca, ambas ubicadas en Volta Grande do Xingu/PA, afectadas por la Central Hidroeléctrica de Belo Monte y que tienen protección territorial como una condición impuesta al emprendedor.

También vale la pena mencionar la Instrucción Normativa 09/2020, elaborada por FUNAI, que, al cambiar el sistema de emisión del documento “declaración de reconocimiento de límites” y al determinar que solo las tierras indígenas homologadas se incluyen en el SIGEF (Sistema de Gestión de Tierras), impuso a los indígenas la inconstitucional carga por la demora del Estado en no homologar sus tierras. El SIGEF es una base de datos del INCRA que almacena información sobre los límites de los inmuebles rurales. Al excluir del sistema las TI con procesos de demarcación aún no concluidos, se permite la ocupación, la venta y todo tipo de transacciones con zonas indígenas. Esta medida adoptada por el Ejecutivo Federal, en lugar de promover la protección, expone y precariza el derecho de los indígenas a su territorio, en directa violación de las recomendaciones de la EPU.

**EJE 3: consulta previa, libre e informada (Convenio 169-OIT).
Recomendaciones n.º 229, 230, 231, 232, 233 y 240.**

240. Seguir adelante con la tarea de garantizar el derecho de los pueblos indígenas al consentimiento libre, previo e informado (Noruega);

229. Establecer y aplicar un procedimiento claro de consulta libre, previa e informada que garantice la plena participación de los pueblos indígenas en el proceso de adopción de decisiones sobre cualquier proyecto importante que afecte su forma de vida (República de Moldova);

230. Garantizar la consulta apropiada y la plena participación de los pueblos indígenas en todas las medidas legislativas y administrativas que los afecten, proteger a los pueblos indígenas, incluidos los defensores de los derechos humanos de los indígenas, frente a amenazas y ataques, y proteger sus derechos sobre la tierra, en particular fortaleciendo los programas de protección, concluyendo los procesos pendientes de demarcación de tierras y asegurando una financiación y una capacidad suficientes a la Fundación Nacional de los Pueblos Indígenas (FUNAI) (Alemania);

231. Continuar la labor de establecimiento de procesos eficaces de consulta con las comunidades indígenas respecto de cualquier proyecto que pueda afectar la tierra o los medios de vida de los pueblos indígenas (El Salvador);

232. Asegurar un proceso de consulta eficaz con los pueblos indígenas en la adopción de todas las decisiones que puedan afectarlos (Estonia);

233. Asegurar a los pueblos indígenas una consulta adecuada, así como la plena participación en todas las medidas legislativas y administrativas que los afectan (Islandia);

Las seis recomendaciones resumidas en este eje exigen especial atención debido al actual escenario de ataque que se vive en Brasil, con una intensidad probablemente sin precedentes. El derecho a la consulta previa, libre e informada consagrado en el Convenio 169/OIT (incorporado en Brasil por el

Decreto n.º 5051/2004) se reafirma y se resalta en cada una de estas recomendaciones, adquiriendo *estatus* de un verdadero mandamiento, dada su importancia para los pueblos indígenas.

A pesar de la relevancia crucial de este derecho, la intención de retirar al Estado brasileño de la referida Convención ha sido defendida públicamente por algunos agentes políticos. Cabe señalar que recientemente se presentó el Proyecto de Decreto Legislativo (PDL) n.º 177/2021, mediante el cual el Poder Legislativo autorizaría al Presidente de la República a denunciar el Convenio 169, eximiendo al país de seguirlo. El PDL se encuentra en trámite y a la espera del nombramiento de un ponente en la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional (CREDN).

Anteriormente, en 2019, se instituyó un Grupo de Trabajo, en el ámbito del Gabinete de la Presidencia de la República, para revisar el Dictamen AGU n.º 01 de 2006, que trata sobre el Convenio 169.

Como ejemplo reciente de desprecio a este derecho, se notificó por los medios de comunicación que, sin consultar a los indígenas de la TI Apyterewa (PA), se habría autorizado la recuperación de una carretera al interior del territorio indígena y, dicha obra, serviría principalmente a los intereses de los ocupantes ilegales de la TI⁶⁶.

Aunque aún sin una mayor estructura normativa, el derecho a la consulta ha sido consagrado por el Poder Judicial en algunos casos. En este sentido, destacamos la suspensión judicial de la licencia de instalación del Proyecto Volta Grande, encabezado por la empresa minera canadiense *Belo Sun*, hasta la elaboración del ECI [Estudio del Componente Indígena] y la realización de una consulta libre e informada a los indígenas afectados por el procedimiento, de conformidad con el protocolo de consulta respectivo.

⁶⁶Disponible en <https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2021/07/24/terra-indigena-para-autorizacao-funai-obra.htm>. Consultado el 27/01/2022.

5.2.4. Medidas extrajudiciales y judiciales adoptadas por la Defensoría Pública de la Unión y por otras instituciones de defensa de los derechos humanos

Ante esta situación, a lo largo de 2021, la Defensoría Pública de la Unión, a través del Grupo de Trabajo Comunidades Indígenas (GTGI), elaboró un conjunto de manifestaciones técnicas en respuesta al crecimiento de las amenazas a los derechos de los pueblos indígenas y, en colaboración con la Escuela Nacional de la DPU, realizó actividades de formación con miras a capacitar a sus defensores en asistencia jurídica para la defensa de los derechos indígenas individuales y colectivos.

Entre las diversas acciones ejecutadas por el GTI, vale la pena mencionar algunas.

- **Nota Técnica sobre licenciamiento para la actividad de explotación minera en el Estado de Roraima - Ley Estatal 1.453/2021**

Mediante la Nota Técnica n.º 2 - DPGU/SGAI DPGU/GTI DPGU, el GTI, tras incentivo de la APIB⁶⁷, se centró en la Ley Estatal 1.453/2021, resultante de una proposición de ley de autoría del actual Gobernador del Estado y sancionada en febrero de 2021, e identificó una serie de vicios e irregularidades en la referida norma, que hacían imperativo reconocer su ilegitimidad e ilegalidad.

A raíz de los proyectos del Gobierno Federal para facilitar y regular la explotación minera en territorios indígenas, el administrador del Estado de Roraima avanzó sobre competencias gremiales en un intento de enajenación de derechos mineros.

⁶⁷Mediante el Oficio n. 04/2021–AJUR/APIB, la Articulación de los Pueblos Indígenas de Brasil solicitó la emisión de un dictamen técnico con el fin de **(i)** “dilucidar las razones de hecho y de derecho por las cuales la Proposición de Ley Estatal (RR) n. 201/2020 es inconstitucional”; **(ii)** aclarar “los riesgos que una PL de esta índole ofrece a los pueblos indígenas que se ven constantemente afectados por los impactos que traen las actividades de minería”; **(iii)** “así como la afrenta a los tratados internacionales que se ocupan de los derechos de los pueblos indígenas, puesto que no hubo Consulta Libre, Previa e Informada sobre un instrumento normativo que interfiere directamente con nuestros derechos territoriales”.

Entre los puntos más graves de dicha Ley Estatal se encuentran (1) la simplificación del proceso de licenciamiento ambiental de las concesiones mineras, reducido a una sola etapa, sin el requisito de estudios previos de impacto ambiental para la operación de explotación minera en el Estado. Esta disposición es contraria a la Resolución CONAMA n.º 237/1997 y a la Ley Complementaria n.º 140/2011, que regulan a nivel Federal el procedimiento de licenciamiento ambiental para emprendimientos o actividades que utilicen recursos ambientales o que sean potencialmente contaminantes; y (2) la autorización para el uso de mercurio para extraer oro en zonas mineras licenciadas “en circuito cerrado”.

En este punto, el GTI/DPU consideró que se trata de una autorización temeraria, puesto que se trata de un metal reconocidamente nocivo para el medio ambiente, potencialmente contaminante del suelo, de los recursos hídricos y de la salud humana, y la exposición a él puede causar daños a los sistemas nervioso, digestivo, así como problemas en el corazón, pulmones y riñones. Además, es una medida inconvencional, puesto que viola los compromisos internacionales asumidos por Brasil sobre un medio ambiente ecológicamente equilibrado y sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Dicha ley fue aprobada por la Asamblea Legislativa de Roraima sin discusión alguna con la sociedad civil organizada ni audiencia con órganos técnicos. La actividad minera en el Estado se desarrolla muy cerca de las tierras indígenas, si no de manera ilegal dentro de estas tierras, hecho que genera impactos negativos directos e indirectos en los pueblos indígenas⁶⁸. De esta forma, la DPU evaluó que la Ley Estatal 1.453/2021 puede incentivar el aumento de la minería artesanal ilegal en tierras indígenas, principalmente debido a que prácticamente no hay fiscalización en las zonas de minería artesanal. A este hecho se suma la

⁶⁸Aunque la exploración minera no tenga lugar dentro de los límites de una Tierra Indígena, de acuerdo con la Ordenanza Interministerial n.º 60/2015, si ocurre dentro del radio de la llamada área de influencia directa, según su Anexo I, este procedimiento de licencia debe estar acompañado por la FUNAI, así como el emprendimiento y los estudios específicos de impacto deben ser sometidos a consulta con los pueblos indígenas afectados.

preocupación por la propagación de la pandemia del COVID-19 entre las comunidades indígenas.

Por estas razones, el GTI/DPU se manifestó por la inconstitucionalidad de la Ley Estatal n.º 1.453/2021 por violar el art. 22, XII (competencia privativa de la Unión Federal para legislar sobre derechos mineros); art. 24, VI, VII y VIII, (competencia concurrente para legislar sobre bosques, caza, pesca, fauna, conservación de la naturaleza, defensa del suelo y de los recursos naturales, protección del medio ambiente y control de la contaminación; protección del patrimonio histórico, cultural, artístico, turístico y paisajístico; responsabilidad por los daños al medio ambiente, al consumidor, a los bienes y derechos de valor artístico, estético, histórico, turístico y paisajístico); art. 225, encabezamiento (derecho fundamental a un medio ambiente ecológicamente equilibrado y deber del Estado de promover su defensa y protección para las generaciones presentes y futuras); § 1º, incisos IV y V (exigencia de estudio de impacto ambiental previo a la instalación de obra o actividad que puedan causar degradación ambiental, así como control de producción que represente riesgo para la vida o para el medio ambiente) y § 2º (deber de recuperación ambiental); art. 231, § 2º, 3º y 6º (usufructo por parte de las comunidades indígenas de los recursos minerales en sus tierras y necesidad de autorización del Congreso Nacional para la explotación no tradicional) y el art. 20, IX (los recursos minerales son bienes de la Unión), todos de la Constitución Federal.

Además de ser flagrantemente inconstitucional, la Ley Estatal n.º 1.453/2021 también padece de inconveniencia, puesto que violó la responsabilidad internacional asumida por Brasil en el Convenio Internacional de Minamata para reducir el uso de mercurio, así como una violación del Convenio n.º 169 de la OIT, al no realizar consulta libre, previa e informada a la población indígena.

Destacamos que el partido Rede Sustentabilidade interpuso Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI 6672) con pedido de medida cautelar, solicitando la suspensión de los efectos de la Ley n.º 1.453/2021. Esta medida fue

estimada el 22/02/2021, mediante decisión unipersonal dictada por el ministro Alexandre de Morais y quedan suspendidos los efectos de dicha ley.

- **Proposición de Ley n.º 490/2007 – alteración del proceso de demarcación de tierras indígenas, imposición de la tesis de hito temporal y riesgo de nuevos retrocesos**

El GTI/DPU también se vio obligado a pronunciarse sobre la antedicha PL, que pretende cambiar el proceso de demarcación de tierras indígenas; otorgar aplicación genérica y dar legalidad a la tesis del hito temporal, además de permitir la explotación comercial de los recursos de las tierras indígenas ya demarcadas por terceros no indígenas.

Como hemos tratado anteriormente sobre la PL 490, sólo cabe señalar que el GTI, a través de la NOTA TÉCNICA N.º 5 - DPGU/SGAI DPGU/GTI DPGU recomendó el rechazo de la PL 490/07, especialmente la proposición sustitutiva del Diputado Arthur Maia, por: (1) **vicio formal de inconventionalidad** por, entre otros motivos, no haber consultado previamente a los pueblos indígenas (art. 6, Convenio 169 de la OIT), con la obligación de garantizar que no exista discriminación basada en el origen e identidad indígena, con la necesidad de adoptar las medidas preventivas y correctivas necesarias para la protección plena y efectiva de los derechos indígenas; (2) **vicios institucionales** – a) rechazo de la tesis del hito temporal, puesto que la Constitución vigente no puede ser utilizada como referencia para la ocupación indígena, cuyos parámetros son distintos a los requisitos para la posesión en derecho civil, y no debe exigirse la posesión efectiva e ininterrumpida de los indígenas –como si se tratara de una posesión en el derecho privado–, pero reconocerles el Instituto del Indigenato, dado que sus derechos territoriales preceden a cualquier otro; b) intento de modificar una cláusula de intangibilidad, dado que el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras tradicionales está íntimamente ligado al principio de la dignidad humana, lo que le otorga el estatus de derecho fundamental; c) incumplimiento del principio de prohibición del retroceso, pues amenaza

conquistas sociales ya alcanzadas (compensación a invasores, prohibición de expansión de tierras indígenas ya demarcadas, posibilidad de expropiación de tierras indígenas por "alteración de rasgos culturales", limitación del usufructo de la tierra y de sus recursos permitiendo que sean objeto de negociación con terceros, contacto forzado con pueblos aislados, etc.); (3) confrontar decisiones anteriores del Supremo Tribunal Federal (RE-RG 1017365, MS 31901 MC, MS n.º 31.901/MC DF, MS n.º 31.100/AgR DF, Rcl n.º 13.769/DF, Rcl n.º 14.473 AgR/RO, Rcl n.º .º 27.702 AgR/AM, etc..).

• **Acción Civil Pública con Solicitud de Tutela de Urgencia – Solicitud de Destitución del Presidente de la FUNAI**

El 5 de octubre de 2021, la DPU, a través del GTI, en conjunto con la Articulación de los Pueblos Indígenas de Brasil (APIB), interpusieron Acción Civil Pública con Solicitud de Tutela de Urgencia ante el 9º Juzgado Civil Federal de la Subdivisión Judicial del Distrito Federal solicitando, entre otros pedidos, la destitución inmediata del actual Presidente de la FUNAI, Sr. Marcelo Augusto Xavier da Silva.

Ambas entidades argumentaron en la demanda que las instituciones establecidas para la implementación de las políticas públicas dirigidas a la protección de los derechos de los pueblos indígenas no pueden actuar de forma tal que hagan inviables estas mismas políticas públicas y derechos cuya protección es su razón de ser. No es válido, en estos casos, el argumento de que corresponde a la Administración, con base en la discrecionalidad que comúnmente le corresponde al Ejecutivo, determinar que se retire la importancia de la planificación, implementación y ejecución de las políticas públicas indigenista, puesto que confronta disposiciones legales, constitucionales y tratados y convenciones.

De esta manera, como entienden que desde que asumió la presidencia de FUNAI, institución federal que concentra casi todas las políticas públicas

dirigidas a los pueblos indígenas, el representante ha atentado sistemáticamente contra la protección de los derechos indígenas, se solicitó su destitución inmediata. Entre otros actos utilizados como fundamento de la solicitud, se destacan la inviabilidad de la demarcación de tierras indígenas; la omisión en la defensa judicial de los derechos indígenas; la omisión en la defensa contra invasiones y apropiaciones ilegales de tierras indígenas; episodios de persecución de líderes indígenas y funcionarios de la propia institución; y una actuación insuficiente para proteger a los pueblos indígenas de la pandemia de COVID-19.

Además de la destitución del actual presidente de la entidad autárquica indigenista, la DPU y la APIB también solicitaron, de manera preliminar, que se ordene a la FUNAI la suspensión de los efectos del Dictamen 763/20 y la reanudación inmediata de todos los procesos administrativos de demarcación de tierras indígenas, ambos sujetos a una multa diaria.

- **Debate “La detención de indígenas en Brasil, la defensa penal intercultural y la Resolución del Consejo Nacional de Justicia n.º 287/2019”**

En los días 20 y 21 de octubre la DPU promovió el debate “La detención de indígenas en Brasil, la defensa penal intercultural y la Resolución del Consejo Nacional de Justicia n.º 287/2019”. El evento es una iniciativa prevista en el Plan de Acción del Grupo de Trabajo Comunidades Indígenas para el año 2021, que fue transmitido en vivo por el canal de YouTube de la ENADPU (<https://www.youtube.com/watch?v=TsODRCJiE4E>).

En el primer día, participaron del debate la abogada Viviane Balbuglio y la doctoranda en Antropología Social Léia Macuxi. La mediación de esta mesa estuvo a cargo del defensor público federal João Paulo de Campos Dorini, entonces coordinador del GTI/DPU.

En el segundo y último día del evento, la conversación fue mediada por la defensora Daniele de Souza Osório, también integrante del GT Comunidades Indígenas, y contó con la presencia de Caroline Hilgert, asesora jurídica del Consejo Indigenista Misionero (CIMI); Maurício Terena, abogado indígena de la

Articulación de los Pueblos Indígenas de Brasil (APIB) y del Consejo del Pueblo Terena; y Neyla Ferreira Mendes, defensora pública del Estado de Mato Grosso do Sul y coordinadora del Núcleo Institucional de Promoción y Defensa de los Pueblos Indígenas y de Igualdad Racial y Étnica (NUPIIR).

La iniciativa integra los esfuerzos de la DPU para adecuarse a lo dispuesto en la Resolución n.º 287/2019, del Consejo Nacional de Justicia (CNJ), que establece procedimientos para el tratamiento de los indígenas imputados, acusados, condenados o privados de libertad, y brinda directrices para asegurar los derechos de esta población en el ámbito penal.

5.1.5. Conclusiones y recomendaciones

De manera no exhaustiva, a continuación, se presentan algunas recomendaciones del GT Comunidades Indígenas de la Defensoría Pública de la Unión, con base en lo expuesto:

- Implementar barreras sanitarias en las principales zonas de acceso o, al menos, en las zonas de mayor vulnerabilidad al acoso de agentes externos en los territorios indígenas de pueblos aislados y de reciente contacto, con miras a evitar una mayor propagación del coronavirus entre una población hipervulnerable, actuando al mismo tiempo como mecanismo de protección territorial;
- Garantizar los recursos humanos y materiales (principalmente equipos de protección individual) necesarios para el correcto funcionamiento de las Bases de Protección Etnoambiental como barreras sanitarias;
- Asumir una postura transparente, compartiendo los materiales requeridos por las Instituciones de Justicia y la APIB con miras al monitoreo de la instalación y funcionamiento de las barreras sanitarias, a fin de preservar y fortalecer el diálogo intercultural;
- Mantener el trato prioritario para la vacunación de la población indígena contra el COVID-19, independientemente de que forme parte o no de un pueblo o de la situación de regularización de sus tierras, respetando la autodeclaración, en todas las etapas y franjas etarias amparadas por el Plan Nacional de Inmunización;
- Anular los efectos de la Ley Estatal n.º 1.453/2021, del Estado de Roraima;

- Rechazar la Proposición de Ley n.º 490/2007, en especial la proposición sustituta del Diputado Arthur Maia;
- El GTI/DPU deberá realizar los proyectos previstos en materia de defensa penal indígena, ampliando las actividades de capacitación de sus defensores en la materia y poniendo en vigencia el Acta de Cooperación Técnica con el CNJ a fin de desarrollar conjuntamente acciones encaminadas a garantizar los derechos de indígenas imputados, imputados, condenados o privados de libertad.



5.3. QUILOMBOLAS Y COMUNIDADES TRADICIONALES

5.3.1. Contextualización del tema

5.3.1.1. Recomendaciones recibidas por el Estado Brasileño en el 3^{er} Ciclo del Examen Periódico Universal (2017-2021)

En el tercer ciclo del Examen Periódico Universal, el Estado brasileño recibió las siguientes recomendaciones en relación con los quilombolas, pueblos y comunidades tradicionales:

36. Empezar reformas legislativas específicas para reforzar las medidas de lucha contra la discriminación por motivos de género y origen étnico (Uganda);
37. Tomar medidas para eliminar los casos de discriminación contra ciertos grupos de la sociedad (Irak);
38. Prestar apoyo a las iniciativas y estrategias de lucha contra la discriminación y promover la inclusión de las personas vulnerables (Madagascar);
46. Reforzar las medidas tendentes a prevenir y sancionar el racismo, la discriminación y la violencia contra los pueblos indígenas y los afrodescendientes y la violencia contra mujeres y niñas (Rwanda);
47. Reforzar las políticas relacionadas con la lucha contra la discriminación de que son víctimas los niños indígenas y afrobrasileños y otros niños en situaciones vulnerables, con una perspectiva integral e intersectorial (Chile);
49. Seguir tomando medidas activas encaminadas a erradicar la discriminación contra las mujeres afrobrasileñas a causa de su género y origen étnico (Namibia);
51. Elaborar un plan nacional de acción sobre las empresas y los derechos humanos a fin de impedir que los proyectos de desarrollo vulneren los derechos de las poblaciones tradicionales, los pueblos indígenas y los trabajadores y causen daños al medio ambiente, y a fin de garantizar que existan remedios eficaces gracias a consultas significativas con las comunidades afectadas (Países Bajos);
219. Continuar promoviendo los derechos de las comunidades afrodescendientes, en particular los derechos de los niños (Senegal);

221. Asegurar la igualdad de acceso de los afrobrasileños a las políticas de reducción de la pobreza y las prestaciones de seguridad social como medio de proteger sus derechos fundamentales (Botswana);

222. Seguir aplicando medidas proactivas para promover los derechos de los pueblos indígenas, así como de la población afrobrasileña, y asegurar su bienestar (Bangladesh);

224. Asegurar que los pueblos indígenas y otras minorías estén protegidos contra todas las formas de discriminación (Filipinas);

243. Continuar los esfuerzos orientados a fomentar un diálogo social inclusivo con todos los grupos étnicos de la sociedad brasileña (Santa Sede).

5.3.1.2. Situación de los quilombolas, pueblos y comunidades tradicionales en Brasil

Según los datos de la Fundación Cultural Palmares hay actualmente 3.447 comunidades quilombolas certificadas en todo el territorio nacional, estando la mayoría de ellas en los estados de la federación de Maranhão (839), Bahía (821) y Minas Gerais (400)⁶⁹. Este número no considera las comunidades que aún no han formalizado la solicitud de certificación, lo que significa que el universo de territorios quilombolas puede ser aún más grande. La Constitución Federal de 1988 garantiza a los pueblos de las comunidades tradicionales el derecho a la preservación de sus tierras.

Art. 68, del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias

Se reconoce la propiedad definitiva de las tierras actualmente ocupadas por las comunidades remanentes de los quilombos y para ello el Estado debe emitir los respectivos títulos.

Ligada a esta dificultad está la lucha por el derecho al saneamiento básico, alimentación adecuada y derecho a la salud. Estas son poblaciones que cuentan con instituciones como la DPU para defender sus derechos.

⁶⁹Disponible en <https://www.palmares.gov.br/?p=56832>. Consultado el 27/01/2022.

Hay escasez de información precisa sobre la población quilombola en Brasil, principalmente por el desmantelamiento del Programa Brasil Quilombola, del Gobierno Federal, y la ausencia de monitoreo de las políticas públicas para ese seguimiento, a cargo de la Secretaría Nacional de Promoción de Igualdad Racial – SNPIR.

En este Informe Defensorial destacamos la actuación de la Defensoría Pública durante la pandemia de Covid-19 junto a las comunidades quilombolas, cuya movilización fue fundamental para garantizar la prioridad en la vacunación, medida necesaria para proteger a su población.

Entidades civiles que siguen el tema en Brasil imputaron al Gobierno Federal la responsabilidad por la omisión frente a las necesidades de las comunidades quilombolas tradicionales.

En este contexto, la Defensoría Pública de la Unión ingresó como *amicus curiae* en el Alegato de Incumplimiento de Precepto Fundamental (ADPF) n.º 742, propuesto por la Coordinación Nacional de Articulación de Comunidades Negras Rurales Quilombolas (CONAQ) y por varios partidos políticos ante el Supremo Tribunal Federal. La acción tuvo como objetivo obligar al Gobierno Federal a elaborar e implementar un Plan Nacional de Enfrentamiento a la pandemia de Covid-19 para las comunidades quilombolas.

La decisión tomada en el pleno en el juicio del Alegato de Incumplimiento de Precepto Fundamental (ADPF) 742/2020, determinó que la Unión:

- i) formulara, en un plazo de 30 días, un plan nacional de enfrentamiento a la pandemia de covid-19 en lo que respecta a la población quilombola, que aborde providencias y protocolos sanitarios destinados a asegurar la efectividad de la vacunación en la fase prioritaria, con la participación de representantes de la Coordinación Nacional de Articulación de Comunidades Negras Rurales Quilombolas – Conaq;
- ii) constituyera, en el plazo de 72 horas, un grupo de trabajo **interdisciplinario y paritario**, con el propósito de

- debatir, aprobar y monitorear la ejecución del Plan, involucrando por lo menos a integrantes del Ministerio de Salud, Ministerio de la Mujer, de la Familia y de los Derechos Humanos, Fundación Cultural Palmares, Defensoría Pública de la Unión, Ministerio Público Federal, Consejo Nacional de Derechos Humanos, Asociación Brasileña de Salud Colectiva y representantes de las comunidades quilombolas a ser designados por la Coordinación Nacional de Articulación de Comunidades Rurales Negras Quilombolas;
- iii) proporcionara, en un plazo máximo de 72 horas, la inclusión de la raza/color/etnia en el registro de casos de covid-19, asegurando la notificación obligatoria de los confirmados y una publicidad amplia y periódica;
 - iv) restableciera, en el plazo de 72 horas, el contenido de las plataformas de acceso a información pública <http://monitoramento.seppir.gov.br/> y e <https://www.gov.br/mdh/ptbr/comunidadestradicionais/programa-brasil-quilombola>, absteniéndose de excluir datos públicos relativos a la población;
 - v) Además, estimó el pedido de suspensión de los “procedimientos judiciales, en particular las acciones posesorias, reivindicatorias, de adquisición de la posesión, de nulidad de los procesos administrativos de titulación, así como los recursos vinculados a estas acciones, sin perjuicio de los derechos territoriales de las comunidades quilombolas” hasta el final de la pandemia.

Actualmente, la Defensoría Pública de la Unión forma parte del Grupo de Trabajo Interinstitucional, que monitorea la implementación del Plan de Enfrentamiento a la COVID-19 en las comunidades tradicionales.

En este contexto, es importante destacar la audiencia pública realizada el 21 de mayo de 2021, promovida por el Observatorio Parlamentario del Examen Periódico Universal y por la Comisión de Derechos Humanos y Minorías, en que se analizaron 9 recomendaciones relacionadas con el tema:

- 36. *Emprender reformas legislativas específicas para reforzar las medidas de lucha contra la discriminación por motivos de género y origen étnico (Uganda);*
- 37. *Tomar medidas para eliminar los casos de discriminación contra ciertos grupos de la sociedad (Iraq);*
- 38. *Prestar apoyo a las iniciativas y estrategias de lucha contra*

la discriminación y promover la inclusión de las personas vulnerables (Madagascar);
42. *Redoblar las iniciativas de fomento de la capacidad para todas las fuerzas de seguridad, con objeto de evitar prácticas basadas en el prejuicio racial o dirigidas, entre otros, contra minorías vulnerables como las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (Colombia);*
46. *Reforzar las medidas tendentes a prevenir y sancionar el racismo, la discriminación y la violencia contra los pueblos indígenas y los afrodescendientes y la violencia contra mujeres y niñas (Rwanda);*
47. *Reforzar las políticas relacionadas con la lucha contra la discriminación de que son víctimas los niños indígenas y afrobrasileños y otros niños en situaciones vulnerables, con una perspectiva integral e intersectorial (Chile);*
49. *Seguir tomando medidas activas encaminadas a erradicar la discriminación contra las mujeres afrobrasileñas a causa de su género y origen étnico (Namibia);*
221. *Asegurar la igualdad de acceso de los afrobrasileños a las políticas de reducción de la pobreza y las prestaciones de seguridad social como medio de proteger sus derechos fundamentales (Botswana).*
243. *Continuar los esfuerzos orientados a fomentar un diálogo social inclusivo con todos los grupos étnicos de la sociedad brasileña (Santa Sede).*

El punto central de esta audiencia fue el análisis de la Recomendación n.º 221, en el que se destacó la necesidad de crear un conjunto de políticas públicas para que las comunidades quilombolas tengan acceso y sean certificadas por la Fundación Cultural Palmares. A partir de ello, pueden demandar una serie de medidas, como la regularización de tierras por parte del INCRA, resultando en una asistencia jurídica para la protección de su territorio.

Otro punto relevante del encuentro enfatiza la promoción de políticas públicas y programas dirigidos a la protección social, la salud de las comunidades quilombolas, especialmente durante la pandemia de COVID-19, como el Programa Brasil Quilombola.

El encuentro también reforzó la importancia de la EPU, pero señaló la ausencia de un punto específico dirigido a las comunidades quilombolas brasileñas, puesto que ninguna de las 242 recomendaciones aceptadas -siendo 9 de

ellas objeto del debate- hizo referencia a las comunidades quilombolas brasileñas, aunque estén relacionadas con el tema.

También en este encuentro, la Defensoría Pública de la Unión colaboró con dos temas importantes: la seguridad alimentaria y nutricional de las comunidades quilombolas y la demarcación, titulación y compensación de los territorios quilombolas.

En su presentación, la DPU argumentó que se trata de temas urgentes y de suma importancia, puesto que son de temas relacionados con el mínimo existencial. De esta manera, garantizar el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional de las comunidades quilombolas es fundamental, especialmente en un contexto de pandemia. En este sentido, es inequívoco el deber del Estado en esta prestación social, so pena de vulneración del principio de prohibición de retroceso e incumplimiento de un precepto fundamental⁷⁰.

5.3.3. Medidas extrajudiciales y judiciales adoptadas por la Defensoría Pública de la Unión

La DPU, a través del Grupo de Trabajo Comunidades Tradicionales, ha actuado en el monitoreo de las acciones del Plan de Combate a la COVID-19. En este sentido, el GTCT emitió las siguientes Notas Técnicas:

- Nota Técnica 2/2021 - Manifestación sobre pedido de inclusión formulado en la ADPF n.º 742, sobre la garantía de trato prioritario para las comunidades quilombolas en el Plan Nacional de Vacunación y en la primera fase de vacunación;
- Nota Técnica 8/2021 - Seguridad alimentaria y abastecimiento de agua potable en comunidades quilombolas;

⁷⁰Disponible en <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/61116>. Consultado el 27/01/2022.

- Nota Técnica 7/2021 - Cumplimiento de la decisión del STF sobre cuestiones relativas a la vacunación de las comunidades quilombolas;
- Nota Técnica 9/2021 – Protección del territorio tradicional quilombola durante la pandemia del nuevo Coronavirus y medidas para garantizar el aislamiento sanitario/social, con prohibición de circulación de terceros en las comunidades quilombolas sin su consentimiento.;
- Nota Técnica 10/2021 – Omisiones del Poder Público en la garantía de los derechos fundamentales de las comunidades quilombolas en el enfrentamiento a la pandemia del nuevo Coronavirus;
- Nota Técnica 11/2021 - Cuestiones relativas a la vacunación en comunidades quilombolas;
- Nota Técnica 12/2021 - Cumplimiento de la decisión del STF sobre cuestiones relativas a la vacunación de las comunidades quilombolas.

5.3.4. Conclusiones y recomendaciones

La ausencia de políticas públicas efectivas para las comunidades tradicionales en Brasil demuestra el incumplimiento de las recomendaciones del Examen Periódico Universal. Se retiró la importancia del Programa Brasil Quilombola, que tenía en su núcleo una gama de políticas públicas dirigidas a hacer cumplir el orden constitucional en relación con este segmento.

Buscando contribuir a minimizar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran estas comunidades, dado el incumplimiento de las recomendaciones del EPU, se debe instar al Estado brasileño a adoptar las siguientes providencias:

- Regularizar los territorios de los pueblos de las Comunidades Tradicionales;
- Implementar estrategias para ampliar el acceso a los servicios de salud por la población quilombola y otros pueblos tradicionales;
- Implementar acciones para abastecer de agua potable a las comunidades quilombolas y otras comunidades tradicionales que están experimentando inseguridad hídrica;
- Garantizar un ingreso mínimo para las familias quilombolas y otras comunidades tradicionales en situación de vulnerabilidad durante la pandemia del COVID-19;
- Prohibir la expropiación de territorios tradicionales y la entrada de terceros sin el consentimiento de la comunidad quilombola, cuidando de tomar todas las medidas necesarias para que las comunidades no sean invadidas por terceros.



5.4. POBLACIÓN NEGRA Y POLÍTICAS ETNORRACIALES

5.4.1. Contextualización del tema

5.4.1.1. Recomendaciones recibidas por el Estado Brasileño en el 3^{er} Ciclo del Examen Periódico Universal (2017-2021)

En el tercer ciclo del Examen Periódico Universal, el Estado brasileño recibió las siguientes recomendaciones con relación a la lucha contra el racismo, la garantía de la igualdad étnica y racial y la promoción de los derechos de la población negra:

35. Seguir esforzándose en aumentar la conciencia del público sobre las cuestiones de igualdad étnica y racial y combatir la violencia contra los pueblos indígenas (Uzbekistán);

36. Empezar reformas legislativas específicas para reforzar las medidas de lucha contra la discriminación por motivos de género y origen étnico (Uganda);

46. Reforzar las medidas tendentes a prevenir y sancionar el racismo, la discriminación y la violencia contra los pueblos indígenas y los afrodescendientes y la violencia contra mujeres y niñas (Rwanda);

47. Reforzar las políticas relacionadas con la lucha contra la discriminación de que son víctimas los niños indígenas y afrobrasileños y otros niños en situaciones vulnerables, con una perspectiva integral e intersectorial (Chile);

48. Seguir fomentando la igualdad étnica y racial, sobre la base de las importantes medidas de política ya adoptadas (Grecia);

49. Seguir tomando medidas activas encaminadas a erradicar la discriminación contra las mujeres afrobrasileñas a causa de su género y origen étnico (Namibia);

60. Seguir instaurando medidas encaminadas a prevenir la violencia y la discriminación racial contra los afrobrasileños y a proteger los sitios de su patrimonio cultural y sus lugares de culto (Namibia);

65. Tomar medidas adicionales para prevenir la violencia contra los afrodescendientes (República de Corea);

68. Adoptar estrategias para reducir la violencia con armas de fuego, particularmente entre los jóvenes negros pobres (Bahamas);

69. Tomar todas las medidas necesarias para reducir las tasas de homicidio entre los hombres afrobrasileños, particularmente mediante sólidos programas educativos adaptados a sus necesidades, siguiendo las recomendaciones 119.138, 119.154, 119.157, 119.158, 119.159 y 119.160 del segundo ciclo (Haití);
98. Intensificar los esfuerzos para abolir la utilización de perfiles raciales y las detenciones arbitrarias por parte de la policía y las fuerzas de seguridad (Indonesia);
133. Redoblar los esfuerzos encaminados a reducir aún más la diferencia de ingresos existente entre los afrobrasileños, y especialmente las mujeres afrobrasileñas, y la población en general (Pakistán);
150. Reforzar las políticas sobre la eliminación de desigualdades en el acceso al empleo por motivos de género u origen racial (Colombia);
151. Intensificar los esfuerzos orientados a promover, en el derecho y en la práctica, la inclusión de los afrodescendientes en el sistema educativo y en el mercado de trabajo adoptando medidas de política (Honduras);
219. Continuar promoviendo los derechos de las comunidades afrodescendientes, en particular los derechos de los niños (Senegal);
220. Seguir mejorando los procedimientos para asegurar los derechos de los afrodescendientes (El Salvador);
221. Asegurar la igualdad de acceso de los afrobrasileños a las políticas de reducción de la pobreza y las prestaciones de seguridad social como medio de proteger sus derechos fundamentales (Botswana);

5.4.1.2. Las políticas etnoraciales y la situación de los derechos de la población negra en Brasil

Ante la crisis económica, el aumento de los precios de los productos necesarios para la subsistencia humana, la falta de recursos financieros, la falta de acceso al mercado laboral, la reducción de las ayudas de emergencia y el fin del programa social *Bolsa Família*, la calidad de vida de gran parte de la población brasileña ha sido comprometida, con efectos más nocivos para la población negra, en especial en medio a una pandemia. En varias áreas, es posible

verificar que los recortes en las políticas públicas para combatir la desigualdad social y racial han hecho potencialmente vulnerables a las personas racializadas.

Uno de los principales ejemplos en 2021 se refiere a las acciones de enfrentamiento a la pandemia. Aunque a primera vista suene contradictorio, el hecho es que la lucha contra la Covid-19 en Brasil tuvo destinatarios específicos: dada la ausencia de marcadores raciales en los planes de vacunación nacionales, estatales y municipales, se denota una desigualdad explícita en la aplicación de las vacunas, de manera que, en marzo de 2021, cerca de dos personas blancas fueron vacunadas por cada persona negra vacunada, mientras que, entre las personas infectadas, hubo proporcionalmente más muertes entre negras que entre blancas en Brasil⁷¹. Según una encuesta de la Agência Pública⁷², 3,2 millones de personas autodeclaradas blancas ya habían sido vacunadas, en contraste con los 1,7 millones de personas autodeclaradas negras o pardas.

Además, se observa una indiferencia en relación con la vacunación de los pueblos quilombolas, a pesar de que figuran en la lista prioritaria del plan nacional de vacunación. Según la 2ª edición del Boletín de monitoreo de la vacunación contra la Covid-19 en las comunidades quilombolas⁷³, de septiembre de 2021, en términos comparativos, el 45 % de la población quilombola estaba totalmente inmunizada, mientras que, en todo Brasil, el 45 % de la población mayor de 12 años –la porción que se esperaba que recibiera la inmunización– también estaba totalmente inmunizada. Aunque en principio parece haber una simultaneidad, los quilombolas conforman un grupo prioritario, por lo tanto, su vacunación debería estar más avanzada que la vacunación general en Brasil.

⁷¹Disponible en <https://apublica.org/2021/03/brasil-registra-duas-vezes-mais-pessoas-brancas-vacinadas-que-negras/>. Consultado el 27/01/2022.

⁷² MUNIZ, Bianca; FONSECA, Bruno; FERNANDES, Larissa; PINA, Rute. Brasil registra duas vezes mais pessoas brancas vacinadas que negras. *Agência Pública*, 15 mar. 2021. Publicado en: <https://apublica.org/2021/03/brasil-registra-duas-vezes-mais-pessoas-brancas-vacinadas-que-negras/>.

⁷³ CONAQ; TERRA de Direitos; ECAM. Vacinômetro Quilombola: Retratos da situação da vacinação da Covid-19 nos quilombos. 2ª edición, Sept. 2021. Disponible en: <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/VACINOMETRO-QUILOMBOLA---2-edicao.pdf>

Aunque muy simbólico en el registro de la desigualdad brasileña, este no es el único ejemplo. La población negra también sigue siendo el principal objeto de la violencia institucionalizada: según el Anuario Brasileño de Seguridad Pública de 2021⁷⁴, hay una representación mayoritaria de negros entre las víctimas de la letalidad policial. Aunque corresponden al 56,3 % del total de la población brasileña, entre las víctimas de muertes por intervenciones policiales, el porcentaje de negros alcanza el 79 %. De modo que, en 2020, la tasa de letalidad policial entre la población negra llegó a 4,2 víctimas por cada 100.000, mientras que entre los blancos es de 1,5 por cada 100.000, casi tres veces menor.

Cuando se trata de políticas étnico-raciales, abordar los derechos humanos requiere, por lo tanto, “enfrentar el proceso secular de deshumanización que se impone a los/las negros/as por procesos de exterminio permanente o por las más variadas prácticas de muerte en vida que marcan sus trayectorias”⁷⁵. Uno de los medios de enfrentamiento es, sin duda, la educación. La consolidación de la Ley n.º 10.639/2003, que modificó la Ley n.º 9.394/96 para hacer obligatorio el estudio de la historia y cultura afrobrasileña en las escuelas de enseñanza fundamental, secundaria, públicas y privadas, y la Ley de Cuotas n.º 12.711/2012, que regula el acceso de las personas negras a las universidades y otras instituciones de educación superior, corresponden a hitos que deben ser protegidos en favor de la promoción de la igualdad racial.

A pesar de ello, también se denota la ausencia de mecanismos suficientemente capaces de considerar de manera efectiva el monitoreo y evaluación de las políticas de reserva de plazas en la educación superior, así como de garantizar el cumplimiento del artículo 26-A de la Ley de Directrices y Bases de la Educación (Ley n. 9.394/1996), o sea, de construcción de conocimiento

74 BUENO, Samira; MARQUES, David; PACHECO, Dennis. As mortes decorrentes de intervenção policial no Brasil em 2020. In: Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 15, 2021. Disponible en: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/4-as-mortes-decorrentes-de-intervencao-policial-no-brasil-em-2020.pdf>.

75 PIRES, Thula. Direitos humanos e América Latina: Por uma crítica americana ao colonialismo jurídico. LASA Forum – Dossier: el pensamiento de Lélia Gonzalez, un legado, un horizonte, Pittsburgh, v. 50, n. 3, p. 69–73, jun./set. 2019, p. 71.

sobre aspectos de la historia y de la cultura brasileña a partir de negros e indígenas. Se denota, al contrario, la depreciación y el retiro de la importancia de políticas públicas urgentes y necesarias para la protección de los derechos de la población negra, cuando, en el caso de la Ley de Cuotas, estamos ante 10 años de vigencia de la normativa, susceptible de revisión y aún más precaria.

Un gran reflejo del proceso de dismantelamiento de la educación brasileña se encuentra en el Examen Nacional de Enseñanza Media (Enem). Creado para evaluar el desempeño de los estudiantes, el ENEM, a partir de 2010, a través de la consolidación del Sistema de Selección Unificada (SiSU), pasó a ser responsable de llegar a un número considerable de nuevos ingresos a la educación superior al reducir el costo financiero de los procesos de selección tanto para estudiantes como para Instituciones de Educación Superior, siendo utilizado por 60 de las 63 universidades federales del país⁷⁶. En 2021, sin embargo, el examen registró la menor cantidad de inscripciones desde 2007, con una drástica reducción principalmente entre los estudiantes negros, pardos e indígenas: hubo un 51,7 % menos de inscripciones de personas pardas, 53,1 % de personas negras y 54,8 % de indígenas⁷⁷.

Además, dada la crisis política nacional, el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (INEP), ente administrativo vinculado al Ministerio de Educación que está encargada de, entre otras atribuciones, la producción de estudios sobre la educación en Brasil y la elaboración, organización y aplicación del Enem, ha sufrido recientemente con la solicitud de destitución de 37 funcionarios por motivos de acoso moral y debilidad técnica y administrativa en su actual cúpula directiva⁷⁸. El retroceso del

⁷⁶ FREITAS, Jefferson B. de; PORTELA, Poema E.; FERES JÚNIOR, João; BESSA, Águida & NASCIMENTO, Vivian. As Políticas de Ação Afirmativa nas Universidades Federais e Estaduais (2003-2018). *Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA)*, IESP-UERJ, 2020.

⁷⁷ SOUZA, Viviane. Enem 2021: número de pretos, pardos e indígenas inscritos cai mais de 50%. G1, Educação, 27 ago. 2021. Disponible en: <https://g1.globo.com/educacao/enem/2021/noticia/2021/08/27/enem-2021-cai-negros-pardos-indigenas-inscritos.ghtml>

⁷⁸ SANTOS, Emily. Inep: Entenda a crise que levou à saída de 37 servidores do órgão responsável pelo Enem e como isso pode afetar o exame. G1, Educação, 09 nov. 2021. Disponible en:

Estado brasileño en las políticas educativas es, por lo tanto, alarmante y debe entenderse como uno de los principales impulsores de la desigualdad social y racial en Brasil.

Dada la breve contextualización, era de esperarse que la ratificación de la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, en mayo de 2021, fuera un paso a favor de la protección de los derechos humanos de la población negra. Sin embargo, de manera contradictoria, se presenciaron la reproducción de manifestaciones discriminatorias contra la población negra. El 8 de julio de 2021, al hablar con adeptos en los alrededores del Palácio da Alvorada, el Presidente de la República, entre risas, comparó el pelo de un ciudadano con un “criadero de cucarachas”⁷⁹.

De manera igualmente gravosa, el Estado brasileño mantiene al frente de la Presidencia de la Fundación Cultural Palmares, institución constituida con el propósito de promover la preservación de los valores culturales, sociales y económicos resultantes de la influencia negra en la formación de sociedad brasileña, el Sr. Sérgio Camargo, ciudadano actualmente destituido de las actividades de gestión de personal tras denuncia del Ministerio Público del Trabajo que le acusó de persecución político-ideológica contra los funcionarios de la Fundación. Dicho directivo es conocido por mostrar públicamente una posición contraria a diversas políticas de igualdad racial, como la política de cuotas raciales, además de ofender con frecuencia a personalidades intelectuales y políticas negras y defender abiertamente el discurso de la democracia racial en Brasil, negándose a reconocer la existencia del racismo como proceso histórico y político. Por lo tanto, niega la propia *ratio essendi* de la Fundación que preside.

La Fundación es responsable de las políticas de equidad, valorización y reconocimiento del patrimonio cultural afrobrasileño. El entonces Presidente,

<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2021/11/09/inep-entenda-a-crise-no-orgao-responsavel-pelo-enem-e-como-isso-pode-impactar-o-exame.ghtml>

⁷⁹BOLSONARO hace comentario racista sobre pelo rizado: 'criadero de cucarachas'. UOL, Política, 8 de julio, 2021. Disponible en: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/07/08/bolsonaro-faz-comentario-racista-sobre-cabelo-crespo-criador-de-baratas.htm>.

sin embargo, va en contra de su esencia, dedicándose a la deconstrucción de símbolos de la conciencia negra y la negación del ejercicio de la igualdad racial efectiva, llegando incluso a crear un sello para proteger a supuestas víctimas del “racismo al revés”, es decir, contra personas blancas, en una perspectiva absolutamente antihistórica.

Se han registrado episodios frecuentes de racismo o con matices de adhesión a una idea de supremacía blanca y demuestran la frecuencia de las omisiones del Estado brasileño en el enfrentamiento al racismo que afecta sistemáticamente a la población negra, en notoria disonancia de los deberes del Estado Democrático. La situación de los derechos humanos en Brasil es de alto riesgo para el orden democrático, que ya en el preámbulo de su Constitución Federal defiende la igualdad y la justicia como valores supremos de una sociedad pluralista y sin prejuicios, mientras que el racismo es históricamente estructurante de desigualdades persistentes en Brasil.

En la audiencia pública celebrada el 14 de mayo de 2021 por el Observatorio Parlamentario del Examen Periódico Universal de la ONU⁸⁰, se analizaron 15 (quince) recomendaciones sobre el tema. Durante el debate también se plantearon las reales causas que dificultan el cumplimiento de estas recomendaciones.

Una de las causas señaladas fue la dificultad en el reconocimiento del racismo en Brasil, lo que genera una lenta y difícil implementación de políticas públicas en el escenario actual. Por lo tanto, el no reconocimiento del racismo en sus diversas formas -desde el discurso de odio hasta el racismo institucional- implica un proceso dificultoso y lento de implementación de mecanismos de política pública.

⁸⁰Disponible en <<https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/61114>>. Consultado el 27 de enero de 2022.

Lo que se pretendía demostrar en el debate es que, sin reconocer el problema, no hay transformación de la realidad, porque al omitir o negar el escenario, se quitan muchas vidas y se vulneran muchos derechos.

Entre otros enfoques, el evento destacó que el censo del IBGE es un instrumento indispensable para la definición y evaluación de políticas públicas en la materia, como la Ley de Cuotas, que pasará por una revisión en 2022.

El evento abordó que el desafío de luchar contra el racismo y los prejuicios requiere urgencia y debe ser observado como un derecho fundamental, ya que está intrínsecamente ligado al derecho a la vida. Por lo tanto, las prácticas discriminatorias deben ser combatidas de manera efectiva exigiendo al Estado una postura de verdadero esfuerzo, y no de mera ratificación de las recomendaciones formuladas.

La violencia contra los jóvenes negros fue uno de los temas abordados en este escenario, destacando que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ya había expresado profunda preocupación por el aumento de la violencia contra las personas afrodescendientes en Brasil en 2018 y 2020. La Comisión⁸¹ ya había recomendado que el Estado brasileño implementara políticas, leyes y prácticas para prevenir y eliminar la discriminación, ya sea directa o indirecta, contra las personas afrodescendientes.

5.4.2. Medidas extrajudiciales y judiciales adoptadas por la Defensoría Pública de la Unión y por otras instituciones de defensa de los derechos humanos

Los últimos años han requerido que el Grupo de Trabajo de Políticas Etnorraciales (GTPE) de la Defensoría Pública de la Unión, ante diversas situaciones de discriminación institucional contra la población negra, actúe de

⁸¹Disponible en < <https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2018/209.asp> > Consultado el 28 de enero de 2022.

manera incisiva en el ámbito judicial. Se propusieron Acciones Civiles Públicas solicitando a la Unión: la abstención de actos de carácter discriminatorio y la retractación pública de los discursos de contenido antidemocrático y discriminatorio pronunciados por el Presidente de la República; la inclusión de los pueblos quilombolas, ribereños y la población en situación de calle en la primera fase del calendario nacional de vacunación contra la Covid-19; la adopción de criterios sociodemográficos de bajo índice de desarrollo humano en la definición y atención de los grupos prioritarios a ser contemplados por el Programa Nacional de Inmunización; y la creación del Comité Gestor del Sitio Arqueológico de Cais do Valongo, sitio arqueológico brasileño que posee el mayor registro material e inmaterial de un puerto esclavista en América y el mayor del mundo, con consecuente elaboración de un Plan y cronograma de trabajo para cumplir con los compromisos contraídos por la titulación como patrimonio cultural de la humanidad junto a UNESCO.

En el ámbito legislativo, el GTPE-DPU propuso al Senado Federal una proposición legislativa para reforzar los compromisos con la UNESCO referentes a la protección del sitio arqueológico de Cais do Valongo como Patrimonio Cultural Mundial de la Humanidad, lo que dio como resultado la Proposición de Ley n. 2000/2021 de autoría del Senador Paulo Paim. Además, presentó una Nota Técnica para el análisis jurídico de la Proposición de Ley n.º 3402/2020, que trata de la ampliación de acciones afirmativas para reserva de plazas en programas de posgrado (maestría, maestría profesional y doctorado) de Instituciones Federales de Educación Superior.

En el ámbito extrajudicial, el GTPE-DPU propuso una reflexión sobre las políticas institucionales de enfrentamiento a los delitos de racismo e injuria racial a partir de su Informe sobre el trato de los delitos raciales en el Estado de Paraná, en colaboración con la Comisión de Derechos Humanos y Ciudadanía de la Asamblea Legislativa del Estado de Paraná (CDH-ALEP), que, al igual que otras unidades de la Federación, demuestra el incumplimiento de las determinaciones de la CIDH en relación con el Caso Simone André Diniz x

Brasil. El caso es un precedente simbólico de condena del Estado brasileño por su falta de interés y omisión institucional en la tutela de los derechos antidiscriminatorios de la población negra. Con el objetivo de mapear el trato institucional de los delitos raciales en el Estado de Paraná, se identificó una relevante discrepancia entre el total de casos de delitos raciales registrados y el número de denuncias realizadas, como una muestra más del abandono de las políticas de protección de la población negra. La encuesta fue fundamental para reforzar la urgente movilización de los gobiernos municipales, estatales y federal a favor de la eficacia de las leyes antirracistas.

Además, en defensa de las cuotas raciales en universidades e instituciones de educación superior, el GTPE-DPU realizó y publicó un mapeo nacional de políticas de cuotas en la educación superior pública, en cooperación con la Asociación Brasileña de Investigadores/as Negros/as, con el objetivo de mejorar y monitorear constantemente las políticas públicas dirigidas a enfrentar las desigualdades que sufre la población negra. El mapeo indica la baja permanencia de los estudiantes, con tasas abismales de deserción entre el grupo que ingresa por cuotas; la asimetría en los procesos de heteroidentificación, un mecanismo recomendable para frenar los fraudes; y una casi inexistente implementación de cuotas de posgrado, lo que sería fundamental para completar el ciclo de afirmación de la diversidad étnico-racial en los ambientes académicos.

Básicamente, existen varias amenazas a la efectividad de la política afirmativa de reserva de plazas, lo que lleva a la conclusión de que cualquier evaluación o revisión de la Ley n.º 12.711/2012 debe promover, primero, una recopilación de datos rica y seria que garantice un monitoreo efectivo de la dicha ley. En esa línea, el GTPE-DPU elaboró la Nota Técnica n.º 9/2021, analizando el mapeo realizado por la Secretaría Nacional de Promoción de Igualdad Racial – SNPIR y por el Ministerio de Educación sobre el tema, ante la inexistencia de esfuerzos de las instituciones en el sentido de implementar políticas suficientes para monitorear la normativa.

Otra Nota Técnica relevante producida por el GTPE-DPU fue la n.º 8/2021, sobre el monitoreo y la evaluación de la política de cuotas en el servicio público federal, implementada por la Ley n.º 12.990/2014. Esta, ante los informes elaborados por la SNPIR en colaboración con la Universidad de Brasilia – UnB y la Escuela Nacional de Administración Pública – ENAP sobre el tema, verificó una continua disparidad entre personas negras y blancas en el servicio público, incluso ante la política afirmativas, siendo, nuevamente, la educación uno de los ámbitos más gravosos: más de la mitad de las universidades federales aún no tienen profesores/as que ingresaron a través de cuotas en su profesorado, y entre las que sí lo tienen, el porcentaje de nuevos ingresantes es alarmantemente bajo, alrededor del 0,53 %, considerando todas las instituciones que adoptan esta política. Se concluye, por lo tanto, que existe la necesidad de una ejecución más eficaz de políticas afirmativas en la educación superior, involucrando a los más amplios sectores de la sociedad brasileña.

Ya ante las necesarias medidas de lucha contra el racismo y formas de reparación colectiva, especialmente a partir del caso del Sr. João Alberto Silveira de Freitas, asesinado en la noche del 19 de noviembre de 2020, en el Supermercado Carrefour de Porto Alegre/RS, en una innegable circunstancia de discriminación racial que desencadenó diversas manifestaciones sociales en Brasil, el GTPE-DPU participó en la negociación del Acuerdo de Compromiso de Ajuste de Conducta (TAC) firmado con el Grupo Carrefour en Brasil, garantizando el cumplimiento de las medidas antirracistas a ser implementadas o reforzadas por Carrefour para evitar la ocurrencia de actos de racismo y discriminación racial, a nivel nacional.

El referido TAC es paradigmático: es el mayor acuerdo de América Latina inserto en la temática de discriminación racial, tanto en valores como en medidas de responsabilización y reparación a la población negra. Entre los compromisos asumidos se encuentra el establecimiento del Plan Antirracista, que incluye acciones de impacto social en las áreas de educación, empleabilidad y emprendimiento, como la concesión de becas de estudio y permanencia para

personas negras a nivel de pregrado y posgrado, en un valor total de 68 millones de reales, además de 2 millones de reales disponibles para contribuir a la elaboración de proyectos museológicos o de un centro de interpretación, destinados a reflexionar sobre el proceso de esclavización y el tráfico transatlántico de personas africanas esclavizadas en la región del Cais do Valongo, en Río de Janeiro/RJ. El impacto del TAC en la lucha contra el racismo y la discriminación racial es irrefutable, no solo como marco jurídico para la promoción del derecho antidiscriminatorio, sino también por su impacto directo en la realidad de un número significativo de personas negras en Brasil.

En la misma línea, profundizando en el enfrentamiento a la violencia policial contra las personas negras, el GTPE-DPU integra desde 2020 el Grupo de Trabajo de Combate a la Violencia Contra la Población Negra, junto a integrantes de organismos públicos, consejos y entidades de la sociedad civil organizada, con base en Ordenanza n.º 84 del 20/11/2020 de la Secretaría de Justicia, Ciudadanía y Derechos Humanos del Estado de Rio Grande do Sul, con el objetivo de discutir la violencia policial contra la población negra a nivel interinstitucional y con la sociedad civil, con miras a la elaboración de propuestas y a la construcción de soluciones para enfrentar el racismo en lo que repercute en la discriminación y violencia contra la población negra en el Estado de Rio Grande do Sul. Con los esfuerzos del GT interinstitucional, en 2021 se exigieron al Gobernador del Estado diversas medidas que, si se implementen, pueden contribuir considerablemente a la reducción de la violencia y los homicidios de personas negras, a partir de una mejora del control interno y externo de la actividad policial, pasando por la capacitación sistémica de los agentes de seguridad, hasta la instalación, creación y seguimiento de una secretaría específica contra el racismo.

Todavía en el tema, el GTPE-DPU participó en la audiencia pública del Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, en noviembre de 2021, sobre Seguridad Pública, cuando se reforzaron las recomendaciones de derechos humanos de la ONU. Entre ellas, se

señaló la necesidad de evaluar el entrenamiento de los agentes de policía a través de un sistema de monitoreo y responsabilización de los directivos encargados de la formación, de manera que se haga seguimiento del impacto en el funcionamiento de las fuerzas y agencias de seguridad, garantizando una efectiva incorporación de los derechos humanos en la cultura institucional. Cualquier reflexión sobre la seguridad pública está atravesada por el racismo estructural y el historial de violencia discriminatoria perpetrada contra la población negra, y se consideró fundamental revisar profundamente los dividendos institucionales que se pueden identificar en la gran cantidad de averiguaciones, denuncias y encarcelamientos masivos de personas racializadas. En consecuencia, se ha expuesto la urgencia en prestar atención al control externo de la actividad policial, cuya actuación selectiva y punitivista dialoga estrechamente con el racismo estructural.

En 2021, se realizó un ciclo de *seminario web* por parte de la DPU, organizado por la ENADPU y por la ONU Brasil, titulado *20 años de la Declaración de Durban*⁸², en referencia a la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia de 2001, un marco de justicia global a nivel internacional en el que la ONU reconoció la esclavitud y la trata transatlántica de esclavos como crímenes de lesa humanidad. También resaltó la importancia de que los países que se beneficiaron de la esclavitud negra reconozcan los aportes culturales, económicos y científicos de los descendientes de africanos y admitan la persistencia de la discriminación racial hasta el día de hoy.

En este espacio, el GTPE-DPU destacó que el reconocimiento de los crímenes de lesa humanidad sigue siendo una agenda especial por cumplir, incluso tras 20 años de la Conferencia de Durban. Dada la situación brasileña actual, es prioritario reflexionar profundamente sobre la necesidad de descolonizar el campo jurídico en lo que es más intangible, debido a su historial

⁸² ONU Brasil; DPU; ENADPU. Declaração de Durban e o discurso de ódio: desafios jurídicos. Transmitido el: 28 de septiembre. 2021. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=9y5jLU6tLFY>

de encapsulamiento institucional, especialmente en creencias e ideologías a favor del mantenimiento de los privilegios de la población blanca, así como en sus dinámicas teorizantes que prohíben la participación de distintos segmentos sociales en la composición de sus decisiones. Con esto, se hace imperativo considerar el odio racial como síntoma del factor estructurador de nuestras relaciones sociales: el racismo. Es necesario revisar la agenda de Durban no solo en los compromisos que prescribe explícitamente, sino en aquellos que ya no se contemplan expresamente o se expresaron de manera menos densa.

En resumen, la reparación histórico-cultural de los pueblos de la diáspora africana trata de este compromiso asumido por el Estado brasileño a nivel internacional e interno. El GTPE-DPU, por su parte, ha reforzado, en el desempeño de sus actividades, el compromiso de la Defensoría Pública de la Unión con la justicia social y racial, para garantizar la efectividad de los derechos humanos contemplados por el ordenamiento jurídico brasileño y por las normas internacionales para combatir el racismo y todas las formas de discriminación.

5.4.3. Conclusiones y recomendaciones

En vista de lo anterior y considerando que es papel del Estado desarrollar acciones para concienciar a la población brasileña sobre la urgente lucha contra el racismo, así como promover la igualdad social y racial a través de políticas públicas en diversas áreas de acción (salud, educación, trabajo, seguridad, acceso a la vivienda y a una alimentación digna), se recomienda un esfuerzo institucional en la materia a nivel legislativo, ejecutivo y judicial, a fin de viabilizar las medidas necesarias y eficientes para enfrentar la discriminación racial.

Además, el Grupo de Trabajo de Políticas Etnorraciales (GTPE-DPU) concluye que el Estado brasileño necesita una atención especial y sus diversos mecanismos de acción frente a sus prácticas discriminatorias, para que las circunstancias actuales no resulten en una condena internacional a partir de la

verificación no solo de una reiterada ineficiencia u omisión de la gestión federal, pero principalmente de una legitimación de conductas antidemocráticas impulsadas por las propias autoridades gubernamentales.



Larissa Design

**ASISTENCIA Y DERECHOS
DE LAS PERSONAS
MIGRANTES Y DE LAS
VÍCTIMAS DE LA TRATA
DE PERSONAS EN BRASIL**



5.5. VÍCTIMAS DE LA TRATA DE PERSONAS

5.5.1. Contextualización del tema

5.5.1.1. Recomendaciones recibidas por el Estado Brasileño en el 3^{er} Ciclo del Examen Periódico Universal (2017-2021)

En el tercer ciclo del Examen Periódico Universal, el Estado brasileño recibió las siguientes recomendaciones en relación con la lucha contra la trata y explotación de personas y la asistencia a las víctimas:

124. Seguir procurando luchar contra las formas contemporáneas de la esclavitud, incluida la trata y la explotación de personas, y prestar apoyo y protección a las víctimas, dedicando particular atención a los grupos más vulnerables (Nicaragua);
125. Aprobar reglamentos que hagan efectivas las enmiendas constitucionales relacionadas con el trabajo en condiciones de esclavitud (Uganda);
126. Continuar la labor encaminada a prohibir todas las formas de esclavitud fortaleciendo los recursos de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Esclavo (Senegal);
127. Elaborar una estrategia nacional para hacer frente a las formas contemporáneas de la esclavitud, incluida la ratificación del Protocolo relativo al Convenio sobre el Trabajo Forzoso de la OIT, de 2014, e intensificar los esfuerzos para proteger a los trabajadores rurales y las mujeres expuestas a ser víctimas de la trata (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte);
128. Aplicar efectivamente la ley de lucha contra la trata y proporcionar recursos y capacitación a los funcionarios gubernamentales (Estados Unidos de América);
129. Mantener su historial positivo en la lucha contra la trata de personas y las formas contemporáneas de la esclavitud ejecutando cabalmente las actividades previstas en su segundo Plan Nacional de Lucha contra la Trata de Personas (Azerbaiyán);
130. Continuar las políticas de lucha contra la trata de personas, y fomentar la asistencia a las víctimas (Líbano);
131. Continuar la lucha contra el trabajo en condiciones de esclavitud, en particular en el sector textil (Perú);
132. Continuar la lucha contra el trabajo en condiciones de esclavitud y el trabajo infantil en el país (Etiopía);

5.5.1.2. La trata de personas: un fenómeno mundial

Un mayor acceso a los bienes de consumo, a la información, a los medios de transporte y a la oferta de servicios y a las posibilidades de acumulación de capital, en el contexto de una economía mundial globalizada, han fomentado la movilidad humana en el último siglo. En la mayoría de los casos, la gente emigra con la esperanza de mejorar sus condiciones de vida y subsistencia digna para ellos y sus familias. Así, considerando las barreras migratorias impuestas por los países más desarrollados, con un aumento del control fronterizo, han surgido organizaciones criminales que, explotando económicamente este sueño de una vida digna, especialmente para ciudadanos de países pobres, establecen redes internacionales de trata de personas.

De 2007 a 2010, 55.000 personas fueron traficadas en todo el mundo, de las cuales el 76 % son mujeres y niñas, según la UNDOC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito).

El Informe Mundial sobre la Trata de Personas de la UNODC de 2020⁸³ señala que las víctimas del sexo femenino continúan siendo los principales objetivos. Casi la mitad de las víctimas identificadas a nivel mundial eran mujeres adultas y el 20 % niñas, mientras que alrededor del 20 % eran hombres adultos y el 15 % niños.

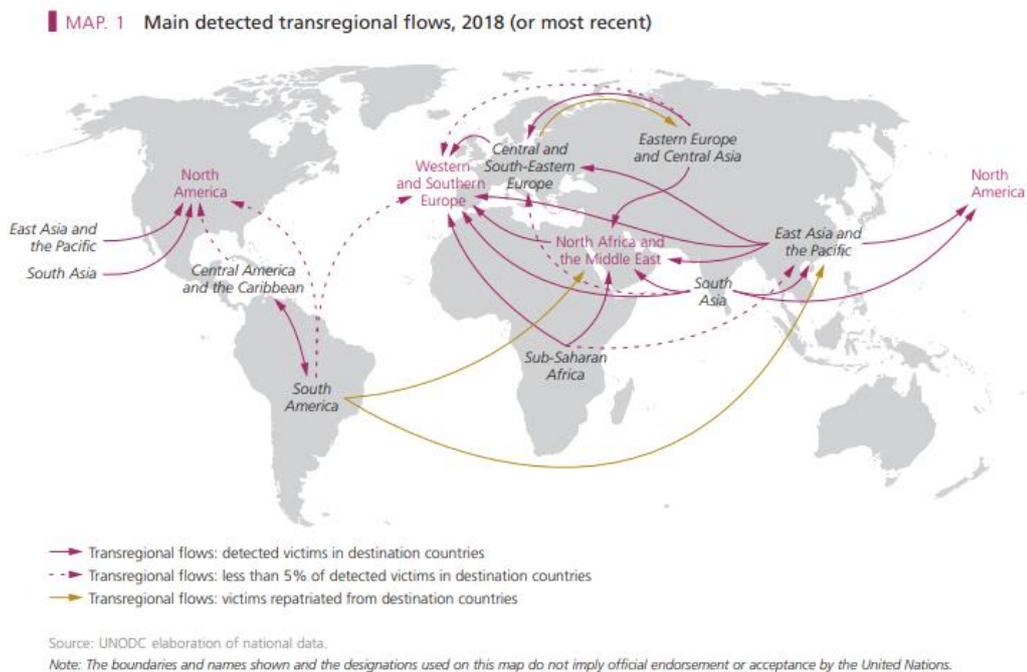
En los últimos 15 años ha aumentado el número de víctimas y ha cambiado el perfil. La proporción de mujeres adultas se ha reducido de más del 70 % a menos de la mitad. En cuanto a los niños, el incremento pasó de alrededor del 10 % a más del 30 %, con mayor énfasis en las niñas.

En ese tiempo, la proporción de hombres adultos casi se duplicó, pasando de alrededor del 10 % al 20 %. En general, la mitad de las víctimas detectadas fueron traficadas con fines de explotación sexual, el 38 % para trabajos forzosos y el 6 % para actividades delictivas forzadas.

⁸³ UNODC. GLOBAL REPORT ON TRAFFICKING IN PERSONS. 2020. Disponible en https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTiP_2020_15jan_web.pdf. Consultado el 11/11/2021.

En cuanto al perfil de los traficantes, la mayoría de los que fueron llevados a juicio y condenados por el delito siguen siendo del sexo masculino, alrededor del 64 %.

En cuanto a los flujos migratorios, Brasil mantiene su perfil como país de origen, tránsito y destino de víctimas de trata de personas. Con Brasil como país de origen, el destino de las víctimas son los países de Europa Central y América del Norte. Como país de destino se detectaron víctimas de Centro y Sudamérica, además de Asia y Norte de África y Medio Oriente, como se puede concluir con la siguiente imagen:



En Brasil, las modalidades con mayor incidencia son la trata con fines de explotación sexual, el trabajo en condiciones análogas a la esclavitud y la adopción ilegal.

El Informe de la UNODC señala que internet es uno de los medios que permite conectar a víctimas, traficantes y “clientes”, habiéndose establecido verdaderos flujos cibernéticos tanto para la explotación sexual como para el tráfico de órganos.

En la Defensoría Pública de la Unión, en los años 2018-2020, se registraron 87 Procedimientos de Asistencia Jurídica relacionados con la materia, sistematizados de la siguiente manera:

Posibles víctimas identificadas por la DPU							
Año	Tráfico Interno			Tráfico Internacional			Total
	Mujer	Hombre	Niños y adolescentes (menores de 18 años)	Mujer	Hombre	Niños y adolescentes (menores de 18 años)	
2018	9	6	0	1	0	0	16
2019	15	30	2	3	0	0	50
2020	10	11	0	0	0	0	21
Total	34	47	2	4	0	0	87

Hubo una mayor prevalencia de víctimas de trata interna, especialmente con fines de explotación laboral. En cuanto al número de víctimas de trata interna e internacional, el 54 % son hombres y el 43,6 % mujeres, lo que difiere, en cierta medida, de la tendencia nacional.

El 27 de agosto de 2021, el Observatorio Parlamentario del Examen Periódico Universal realizó una audiencia pública⁸⁴, que tuvo como objetivo analizar 9 recomendaciones formuladas al país sobre este tema.

En el evento se destacaron los avances logrados en las últimas décadas, más específicamente una de las recomendaciones para implementar efectivamente la ley contra la trata y proporcionar recursos y formación a los funcionarios del gobierno. Por otra parte, las demás recomendaciones fueron consideradas como incumplidas o en retroceso.

Se constató, por ejemplo, la falta de Centros de Lucha contra la Trata de Personas y de Comités Estatales de Lucha contra la Trata de Personas en algunos estados de la Federación.

Los/las participantes señalaron que, aunque esta cuestión tiene sus propias peculiaridades, es necesario acercarla a la del trabajo esclavo. Esto se debe

⁸⁴ Disponible en <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/62557>. Consultado el 01/02/2022.

a que los dos temas son tratados como formas contemporáneas de la esclavitud, como lo demuestra la recomendación n. 124.

La audiencia tuvo varios aportes,⁸⁵ como la de la Fiscalía Regional de la República, que señaló la importancia de todos en la lucha contra la trata de personas, no limitándose solo a la actuación de las instituciones de combate, sino involucrando a las autoridades e instituciones que se encuentran en zonas de frontera, como la Secretaría de Ingresos Federales y la Policía Federal.

Otra preocupación de las políticas públicas brasileñas se refiere a la naturalización de la división sexual del trabajo, como consecuencia de la opresión de la estructura social patriarcal, que dificulta reconocer relaciones laborales abusivas y explotadoras cuando las mujeres son víctimas, ya que la tendencia es considerarlas como actividades “típicas” de las mujeres, como por ejemplo las tareas del hogar y el cuidado de niños y adolescentes.

Por lo tanto, es probable que no se consideren algunas situaciones de trabajo análogas a la esclavitud en actividades que involucran, por ejemplo, a las trabajadoras domésticas.

5.5.2. El Protocolo de Palermo y su incorporación al derecho brasileño

Brasil es signatario del Protocolo de Palermo, considerado el instrumento mundial más importante para la visibilidad y lucha contra la trata de personas. En esta perspectiva, el Estado brasileño ya incorporó en su ordenamiento interno normas para la prevención, represión de la criminalidad asociada a la trata y protección de los derechos humanos de las víctimas.

La trata de personas se define en el Protocolo de Palermo como la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas,

⁸⁵ Disponible en < <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/observatorio-parlamentar-da-rpu-examina-enfrentamento-ao-trabalho-esravo-e-ao-traffic-de-pessoas> > Consultado el 02 de febrero de 2022.

recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. La explotación incluye como mínimo, la explotación de la prostitución y de otras formas de explotación sexual, trabajos o servicios forzados, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos corporales.

La Ley de Lucha contra la Trata de Personas de Brasil (Ley n. 13.344/16) establece mecanismos de prevención, represión, acogida y protección de los derechos humanos de las víctimas, además de la cooperación entre el Poder Público y la sociedad civil, con el fin de combatir casos de explotación humana.

Una de las innovaciones más importantes fue la adaptación de la figura típica del art. 149 del Código Penal a los términos del Protocolo de Palermo. En efecto, a partir de 2016, se ampliaron las conductas típicas del delito, previstas en el art. 149-A del Código Penal.

Así, el delito de trata de personas supone el acto de agenciar, engatusar, captar, transportar, trasladar, comprar, alojar o acoger a una persona, mediante amenaza grave, violencia, coacción, fraude o abuso, con el fin de: I - extraerle órganos, tejidos o partes del cuerpo; II - someterle a trabajo en condiciones análogas a la esclavitud; III - someterle a cualquier tipo de servidumbre; V - adopción ilegal; o V - explotación sexual.

En cuanto a los ejes de prevención y protección, la Ley impuso que las acciones y la política nacional deben observar los principios de transversalidad de las dimensiones de género, orientación sexual, origen étnico o social, procedencia, raza y franja etaria en las políticas públicas y la no discriminación por cualquier motivo. También establece la posibilidad de prevenir la trata de personas a través de medidas integradas de salud, educación, trabajo, seguridad pública, justicia, turismo, asistencia social.

Seguramente, el aumento en la sanción del delito de trata de personas ha ampliado las facultades de las autoridades policiales para solicitar datos e información registral sobre víctimas o sospechosos, a cualquier organismo gubernamental o a empresas privadas.

Sin duda, la Ley n. 13.344/16 representó un avance significativo en la definición de acciones e iniciativas que integran la política nacional para frenar la trata de personas en Brasil y se planificaron en tres ejes de actuación: prevención, protección y represión. En esta perspectiva, es imperativo que los órganos del sistema de justicia y seguridad y la sociedad civil garanticen el cumplimiento de la legislación, en un momento en que Brasil está al lado de lo que es más avanzado en el movimiento internacional para combatir la trata de personas.

5.5.3. La misión de la Defensoría Pública de la Unión: prevenir la trata de personas y garantizar los derechos de las víctimas en el contexto de la COVID-19

El Grupo de Trabajo de Asistencia a las Víctimas de la Trata de Personas fue creado con el objetivo de garantizar una protección efectiva a las víctimas, especialmente a aquellas que pertenecen a grupos vulnerables sometidos a esta grave forma de violación de los derechos humanos. De hecho, la misión del grupo nacional es incentivar y promover acciones para prevenir la trata de personas y proporcionar acogida a las víctimas, garantizándoles el acceso efectivo a la justicia y la integración a una red de apoyo y acogida material.

Por cierto, aún queda mucho por conquistar en términos de atención y acogida a la víctima, especialmente a partir del diálogo entre los diversos órganos y entidades involucrados con el tema. En este contexto, la Defensoría Pública de la Unión desempeña un papel singular, como institución con presencia en todas las capitales de los Estados, y con la misión institucional umbilicalmente dirigida a la promoción y concienciación sobre los derechos humanos y la protección jurídica

y multidisciplinaria de los grupos vulnerables y minorías, donde se encuentran las víctimas de la trata de personas.

El trabajo realizado por el GT busca asegurar el compromiso asumido por el Estado brasileño en el ámbito interno e internacional, con especial foco en los tres ejes fundamentales del enfrentamiento: prevención, represión y asistencia a las víctimas.

En ese sentido, la articulación entre los diferentes agentes públicos involucrados con el tema se muestra fundamental para el enfrentamiento efectivo, tanto para el diagnóstico de campo como para la identificación de las víctimas y la implementación efectiva de acciones dirigidas a la capacitación de los agentes y la protección de las víctimas.

El Grupo Nacional de Asistencia a Víctimas de Trata de Personas de la Defensoría Pública de la Unión destaca la importancia de fortalecer los mecanismos, iniciativas y proyectos para prevenir y combatir la trata de personas en el país, especialmente en el contexto de la pandemia del COVID-19.

Es fundamental que la sociedad y el Poder Público debatan y busquen, en propósito común, alternativas para la integración socioeconómica de miles de familias que han visto reducidos drásticamente sus medios de vida en los últimos meses a consecuencia de la pandemia. En particular, mujeres y niños que perdieron no solo el acceso regular a la educación sino también su fuente de vivienda y nutrición, lo que resultó en una mayor vulnerabilidad a la mendicidad, a la infección por SARS-CoV-2 y a ser cooptados por redes criminales.

Conviene recordar que el cierre de las fronteras del país, la priorización de las medidas de aislamiento social y la concentración de los esfuerzos públicos en el combate a la pandemia del COVID-19 proporcionaron una reducción de la incidencia de acciones e iniciativas de prevención, represión y acogida de víctimas de la trata de personas en Brasil.

Además, las restricciones al ingreso de inmigrantes a Brasil, en el contexto de la pandemia del COVID-19, asociadas a la prohibición de acceso al instituto de refugio y la posibilidad de deportación sumaria, crearon un panorama preocupante al afectar más gravemente poblaciones vulnerables que ingresan por vía terrestre. Además de violar los estándares internacionales mínimos para la protección de los derechos humanos, tales medidas han aumentado la vulnerabilidad de las personas migrantes y refugiadas y los riesgos de ser atraídos a las redes de trata de personas.

Asimismo, el aumento de las estadísticas de violencia doméstica demuestra un indicador preocupante de que las víctimas pueden estar en una situación de mayor riesgo de violencia y vulnerabilidad, especialmente aquellas sometidas a explotación sexual y trabajo doméstico forzoso.

Las personas migrantes indocumentadas y los/las trabajadores/as estacionales se enfrentan a condiciones de trabajo más precarias, lo que puede reducir su capacidad para resistir la explotación laboral.

a) Violaciones a los derechos de los niños acogidos institucionalmente

El grupo de trabajo realiza actividades de prevención y monitoreo de posibles víctimas de la trata de personas. En los últimos años se han verificado situaciones que, contrariamente a lo dispuesto en el Estatuto del Niño y del Adolescente, vulneraron el plazo máximo para completar la habilitación para la adopción (120 días), prorrogable por igual período, mediante resolución fundamentada de la autoridad judicial. Se puede observar que se han producido varias violaciones por parte del Poder Judicial de este plazo legal sin la debida justificación, hecho que afecta directamente a los niños acogidos institucionalmente.

Asimismo, luego de finalizados los procesos de habilitación, se observó un retraso de hasta 03 (tres) meses para la inclusión en el Sistema Nacional de

Adopciones. Esta situación atenta contra los derechos humanos de los niños y niñas acogidos institucionalmente.

En relación al Sistema Nacional de Adopción, se verificó el fracaso del sistema debido a la expresiva cantidad de niños desvinculados, incluso con postulantes interesados, sea por atraso en las vinculaciones manuales, sea por el mantenimiento de niños que ya no deberían figurar en el sistema. Una vez más, la demora en vincular a los niños los priva del derecho a una familia. Este hecho fue cuestionado al gerente de la SNA, a través del proceso administrativo n. 08179.000143/2021-24. Sin embargo, no recibimos una respuesta aclaradora.

Se puede observar, por lo tanto, que, aunque la DPU hace campañas a favor de la adopción legal y segura, la adopción legal sigue siendo desincentivada por la falta de transparencia y rapidez del proceso.

Muchas familias optan por hacer "vientre de alquiler", fecundación *in vitro*, "adopción al estilo brasileño" [adopción irregular] o incluso adoptar niños de otros países, dada la dificultad de adoptar legalmente en Brasil. Esta dificultad no solo se ve en la adopción de bebés, sino también en la adopción de un grupo de hermanos y en la adopción tardía. Se estima un tiempo de espera de más de 5 (cinco) años en este último caso.

Además, es importante considerar que el plazo excesivo para culminar los procesos de destitución del poder familiar constituye una vulneración de los derechos de estos niños. Para ejemplificar, el 13 de noviembre de 2021, 7.954 niños esperaban en procesos de destitución del poder familiar hace más de dos años. De estos, al menos 908 son susceptibles de adopción inmediata si se registran en el sistema como aptos.

No pocas veces, los grupos involucrados en la trata de personas aprovechan este incumplimiento de la legislación vigente para proponer vías alternativas e ilícitas a la adopción, lo que se relaciona inmediatamente con la trata de personas y el riesgo de explotación de niños, niñas y adolescentes.

b) Monitoreo de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas en Roraima

Entre el 22 y el 26 de marzo de 2021, la Defensoría Pública de la Unión promovió una misión de campo en los municipios de Boa Vista y Pacaraima/RR, con el objetivo de diagnosticar la situación de protección, regularización migratoria y alojamiento de migrantes venezolanos, en el período de la pandemia de COVID19 resultante de la propagación del nuevo coronavirus (Sars-CoV-2).

El 11 de marzo de 2020, la OMS - Organización Mundial de la Salud declaró la existencia de una pandemia de COVID-19 resultante de la propagación del nuevo coronavirus (Sars-CoV-2). Ante este escenario, la Unión, desde marzo de 2020, ha elaborado varias ordenanzas interministeriales sucesivas, con el objetivo de restringir la entrada de no nacionales al territorio brasileño como una supuesta medida preventiva contra la propagación del virus que causa la COVID-19.

En la Ordenanza n.º 120, del 18 de marzo de 2020, la primera en ser publicada en el DOU - Diario Oficial de la Unión, se preveía como sanción por incumplimiento, resultante del ingreso fuera de las condiciones determinadas, “la deportación inmediata del agente infractor y la inhabilitación de la solicitud de asilo”, lo que se mantuvo en textos posteriores.

A pesar de que el Estado brasileño ha reconocido “la situación de vulnerabilidad derivada del flujo migratorio hacia el Estado de Roraima, provocado por la crisis humanitaria en la República Bolivariana de Venezuela” y declaró “la necesidad de la recepción humanitaria en el territorio nacional de estas personas de la República Bolivariana de Venezuela” (art. 1 del Decreto 9.285/2018), las ordenanzas fueron particularmente estrictas en cuanto a la entrada de migrantes a Brasil por vía terrestre, y revelaron un claro carácter discriminatorio en el trato a los no brasileños provenientes de Venezuela. Esto tuvo un impacto dramático en el estatus legal de los migrantes en situaciones de necesidad económica y otras formas de vulnerabilidad.

Es importante señalar que los migrantes venezolanos continuaron ingresando a territorio brasileño a través de trochas existentes en la frontera, fuera del control migratorio de la Policía Federal de Pacaraima, lo que generó una cantidad de migrantes indocumentados en el Estado de Roraima.

La misión detectó un estado de violación generalizada de los derechos humanos cuya ocurrencia se debe en gran medida a la política migratoria brasileña. Se constató que cerca del 90 % (noventa por ciento) de los migrantes alojados en la Estación de Autobuses de Boa Vista, capital del Estado de Roraima, provienen de Venezuela y entraron en territorio brasileño después de la entrada en vigor de las ordenanzas de restricción de entrada y, por lo tanto, estaban indocumentados, impedidos de regularizarse o solicitar asilo. La situación de indocumentación está presente en todas las denuncias de violaciones de derechos humanos, pues transmite una sensación de precariedad y temporalidad, instaurando un régimen de miedo.

Se detectaron casos de migrantes alojados en la estación de autobús que fueron víctimas de trata de personas y trabajos análogos a la esclavitud, y que no lo denuncian por temor a ser deportados, puesto que están indocumentados. No fue posible recopilar información detallada sobre estos hechos, ni identificar a las víctimas, puesto que la información fue proporcionada por terceros. En este punto, es importante mencionar la preocupación de la misión por el debilitamiento de las políticas públicas en el área, que sin duda es un escenario muy peligroso ya que incentiva flujos paralelos de gestión, con posibles captaciones para redes de trata de personas u organizaciones criminales.

A pesar de los avances de la Ley n. 13.445/2017, el constante riesgo de deportación y el no-lugar producidos por las ordenanzas impedían el acceso a derechos, reforzaban estigmas, provocaban sufrimiento generalizado y aclaraban la categoría de inmigrantes indeseables - dicho ambiente de deportabilidad que perjudica significativamente las condiciones de vida y la salud, tanto física como mental, de miles de personas.

Este contexto de invisibilidad, asociado a la ausencia de canales eficientes para denunciar y cuestionar los derechos, no solo viola los estándares internacionales mínimos de protección, sino que también revela un comportamiento contradictorio del Estado brasileño que declaró "*la necesidad de acogida humanitaria en el territorio nacional de estas personas de la República Bolivariana de Venezuela*" y "*reconoció la situación de vulnerabilidad derivada del flujo migratorio hacia el Estado de Roraima, ocasionado por la crisis humanitaria en la República Bolivariana de Venezuela*", en 2018, creando la Fuerza de Tarea Logístico-Humanitaria Operación Acogida.

c) Monitoreo de indicadores del III Plan Nacional de Lucha contra la Trata de Personas del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública

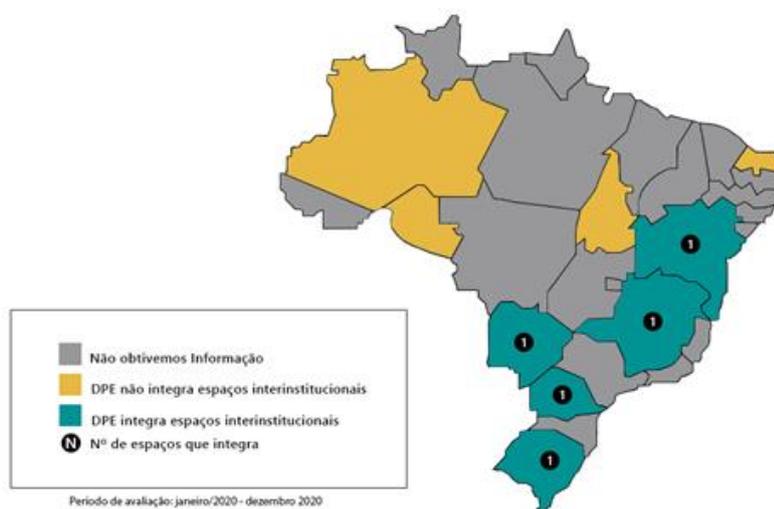
La Defensoría Pública de la Unión forma parte del Grupo Interministerial de Monitoreo y Evaluación del III Plan Nacional de Lucha contra la Trata de Personas (Decretos n.º 9.440/2018 y 9.796/2019) estando directamente responsable de la meta 4.5 "apoyar la integración de agentes de la Defensoría Pública de la Unión, de los Estados y del Distrito Federal en espacios interinstitucionales de debate y acogida de víctimas de la trata de personas."

En 2021, durante el 2º ciclo de monitoreo del III Plan, que abarca el período de enero a diciembre de 2020, las Defensorías Públicas de los Estado participaron en 05 (cinco) espacios interinstitucionales de debate y acogida de personas víctimas de la trata de personas; mientras que la participación de la Defensoría Pública de la Unión alcanzó un total de 28 espacios interinstitucionales, distribuidos de la siguiente manera:

2º Ciclo de Monitoramento do III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

Integração da DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS em espaços interinstitucionais de acolhimento a vítimas de tráfico de pessoas

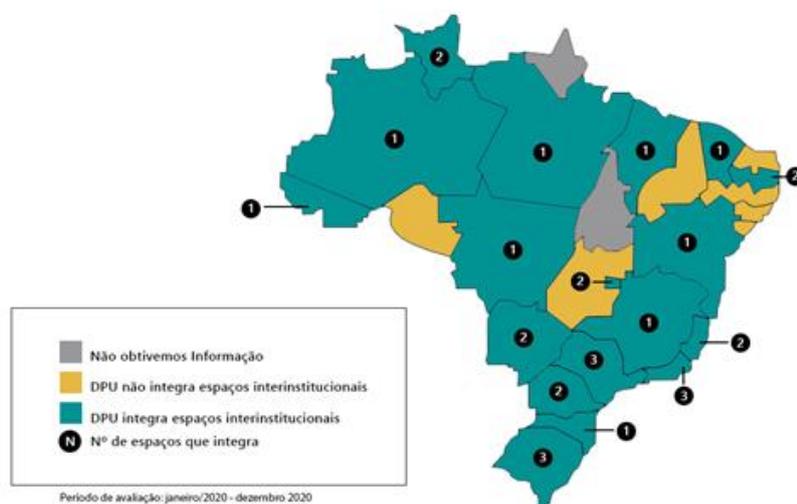
Indicador 4.5.b



2º Ciclo de Monitoramento do III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

Integração da DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO em espaços interinstitucionais de acolhimento a vítimas de tráfico de pessoas

Indicador 4.5.a



Como se puede apreciar, es fundamental ampliar la participación de la Defensoría Pública en los espacios de decisión y formulación de políticas públicas para combatir la trata de personas en Brasil.

d) De la prevención a la revictimización en los procesos judiciales y su regulación por el Consejo Nacional de Justicia

El Grupo de Trabajo Nacional para la Atención a las Víctimas de la Trata de Personas, por iniciativa y en colaboración con la Defensoría Regional de los Derechos Humanos de Mato Grosso, inició tratativas con el Consejo Nacional de Justicia para evaluar la necesidad de crear una resolución o procedimiento para que la deposición de las víctimas de trata de personas y/o trabajo esclavo pueda evitar la revictimización.

La propuesta dialoga con el Pacto Nacional por la Escucha Protegida, desarrollándose a partir de la Ley n. 13.431/2017, que tiene como objetivo establecer procedimientos de escucha para que el niño, niña y adolescente víctima o testigo de violencia no sea obligado a mantener contacto visual y/o presencial con los perpetradores.

5.5.4. Conclusión y Recomendaciones

En el contexto de los datos analizados, el Estado brasileño necesita actuar, especialmente sus órganos a cargo de las políticas públicas y de atención a los migrantes, con miras a la implementación de los objetivos del III Plan Nacional de Lucha contra la Trata de Personas.

En los últimos años, la DPU ha intensificado su participación en la Red Nacional de Lucha contra la Trata de Personas, habiendo participado activamente en los Planes Nacionales I, II y III; capacitó y fomentó la participación de Defensoras y Defensores Públicos en grupos móviles de fiscalización en la lucha contra el trabajo esclavo, en colaboración con el Ministerio del Trabajo y Empleo; fortaleció el Grupo de Trabajo institucional, todo ello con miras a cumplir su papel como institución nacional responsable de la promoción de los derechos humanos y de la protección de grupos específicos y minorías sociales que necesitan especial protección del Estado brasileño.

El Informe Global sobre Trata de Personas 2020 de UNODC señala la necesidad de fortalecer las políticas nacionales para combatir la trata de personas,

centradas en los siguientes puntos: a) creación de agencias nacionales especializadas en combatir la trata de personas con un equipo multidisciplinario; b) reforzar la integridad de la cadena de suministro en las compras y contrataciones públicas, para que el sector privado colabore con la prevención de la trata de personas - posiblemente, la adopción de sanciones económicas para reprimir a las empresas que hagan uso de prácticas de explotación humana asociadas a la trata de personas ; c) actuar en el ciberespacio, especialmente en los mercados en línea existentes y redes, recopilando documentos digitales en cumplimiento de los derechos humanos, pruebas forenses, además de desarrollar contramedidas para la represión de la trata de personas en la Internet; d) enfrentar las causas de las vulnerabilidad a la trata de personas; e) centrarse en la prevención del delito como pilar fundamental de las estrategias para combatir la trata de personas; f) garantizar que las víctimas no sean sancionadas por los actos que cometen como resultado de la trata h) fortalecer la implementación de las medidas de protección incluidas en el Protocolo de la ONU contra la Trata de Personas; i) promover el desarrollo de políticas contra la trata basadas en investigaciones y datos fiables y j) proteger el acceso de las víctimas a la justicia y la sanción de los infractores.

Desde la perspectiva del GT de Atención a Víctimas de Trata de Personas, se pueden enumerar los siguientes desafíos y objetivos para la prevención y enfrentamiento de la trata de personas en el país:

- Fortalecer la integración entre los diversos actores públicos y privados en la prevención de casos de trata de personas, especialmente la trata interna para la explotación sexual de mujeres y niños/as;
- Ampliar la acción interinstitucional en las regiones Centro-Oeste y Norte con enfoque en la prevención y represión de la trata de personas con fines de explotación sexual de niños/as y mujeres.
- Fortalecer los mecanismos de cooperación interinstitucional para prevenir la trata de personas;

- Ampliar las políticas de reducción de las desigualdades sociales, brindando condiciones reales y efectivas de subsistencia material a las víctimas en sus lugares de origen. Eventualmente, sería necesario priorizar regiones con mayor afluencia de víctimas y promover medidas de concienciación, además de proyectos de infraestructura básica, acceso a educación, salud y mercado laboral;
- Ampliar la participación de las Defensorías Públicas en foros calificados de discusión, toma de decisiones y formulación de políticas públicas, especialmente en los Comités Regionales de Lucha contra la Trata de Personas;
- Incentivar la reanudación de reuniones y proyectos en los Comités Nacional y Estatales de Lucha contra la Trata de Personas;
- Ampliar las inversiones en la formación de agentes y funcionarios del sistema de justicia y policía;
- Ampliar el alcance de las acciones y proyectos de prevención de la trata de personas, incluso con el apoyo del sector privado y de las agencias del sistema ONU;
- Diálogo con las esferas gubernamentales para la promoción de políticas transversales, estructurales e interculturales que garanticen el acceso de las potenciales víctimas de trata de personas a empleos y posibiliten así condiciones materiales mínimas para el ejercicio de los otros derechos fundamentales;

En este contexto, la Defensoría Pública de la Unión reafirma su compromiso con la lucha contra la trata de personas y, sobre todo, con la promoción de acciones e iniciativas de prevención, identificación y acogida



5.6. COMBATE AL TRABAJO ESCLAVO Y ASISTENCIA A LOS/LAS TRABAJADORES/AS RESCATADOS/AS DE SITUACIÓN DE ESCLAVITUD

5.6.1. Contextualización del tema

5.6.1.1. Recomendaciones recibidas por el Estado brasileño en el 3^{er} Ciclo del Examen Periódico Universal (2017-2021)

En el tercer ciclo del Examen Periódico Universal, el Estado brasileño recibió las siguientes recomendaciones sobre la lucha contra el trabajo esclavo y la asistencia a los/las trabajadores/as rescatados/as de situación de esclavitud:

124. Seguir procurando luchar contra las formas contemporáneas de la esclavitud, incluida la trata y la explotación de personas, y prestar apoyo y protección a las víctimas, dedicando particular atención a los grupos más vulnerables (Nicaragua);

125. Aprobar reglamentos que hagan efectivas las enmiendas constitucionales relacionadas con el trabajo en condiciones de esclavitud (Uganda);

126. Continuar la labor encaminada a prohibir todas las formas de esclavitud fortaleciendo los recursos de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Esclavo (Senegal);

127. Elaborar una estrategia nacional para hacer frente a las formas contemporáneas de la esclavitud, incluida la ratificación del Protocolo relativo al Convenio sobre el Trabajo Forzoso de la OIT, de 2014, e intensificar los esfuerzos para proteger a los trabajadores rurales y las mujeres expuestas a ser víctimas de la trata (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte);

129. Mantener su historial positivo en la lucha contra la trata de personas y las formas contemporáneas de la esclavitud ejecutando cabalmente las actividades previstas en su segundo Plan Nacional de Lucha contra la Trata de Personas (Azerbaiyán);

131. Continuar la lucha contra el trabajo en condiciones de esclavitud, en particular en el sector textil (Perú);

132. Continuar la lucha contra el trabajo en condiciones de esclavitud y el trabajo infantil en el país (Etiopía);

5.6.1.2. La lucha contra el trabajo esclavo en Brasil

En Brasil, el trabajo esclavo no es sólo una cuestión laboral, sino también criminal, puesto que el empleador o su representante que (i) someta a un empleado a trabajo forzoso o (ii) a jornadas laborales exhaustivas, (iii) les someta a condiciones de trabajo degradantes o (iv) restrinja, por cualquier medio, su locomoción, debido a una deuda contraída, pueden (y deben) ser sancionados con pena de reclusión de dos a ocho años y multa, de conformidad con el artículo 149 del Código Penal.

Acerca del concepto de trabajo forzoso, José Cláudio Monteiro de Brito Filho⁸⁶ presenta el siguiente entendimiento:

La nota característica del concepto, por tanto, es la libertad. Cuando el trabajador no puede decidir, espontáneamente, sobre la aceptación del trabajo, o bien, en cualquier momento, sobre su permanencia en el trabajo, hay trabajo forzoso.

Por lo tanto, la "y" que une las dos hipótesis no debe tener la condición de conjunción copulativa. El trabajo forzoso se caracterizará tanto cuando el trabajo se exija contra la voluntad del trabajador, durante su ejecución, como cuando se imponga desde el inicio. El trabajo inicialmente consentido, pero que luego resulta forzado, es común en esta forma de sobreexplotación del trabajo en Brasil y no puede dejar de ser considerado como forzado.

Según Rogério Greco, el trabajo esclavo no es solo “trabajar forzosamente, sino también la imposición de una jornada laboral exhaustiva al trabajador, es

⁸⁶ BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. Trabalho com redução do homem a condição análoga à de escravo e dignidade da pessoa humana. Revista do Ministério Público do Trabalho na Paraíba/Procuradoria Regional do Trabalho–13ª Região, João Pessoa, 1ª ed., p. 141-154, junio de 2006.

decir, que culmina en el agotamiento total de sus fuerzas, socavando su salud física y mental”.⁸⁷

Una vez más, José Cláudio Monteiro de Brito Filho conceptualiza el trabajo en condiciones degradantes como aquel:

(...) en el que faltan las garantías mínimas de salud y seguridad, además de las condiciones mínimas de trabajo, vivienda, higiene, respeto y alimentación. Todo esto debe estar garantizado -lo que debe aclararse, aunque parece claro- conjuntamente; es decir, la falta de uno de estos elementos impone el reconocimiento del trabajo en condiciones degradantes.⁸⁸

Con el fin de erradicar el trabajo esclavo, la servidumbre y otros trabajos considerados forzosos, la Organización Internacional del Trabajo elaboró varios convenios, entre los que destaca el convenio n.º 29, adoptado en la 14ª Sesión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. En dicho Convenio, específicamente en su artículo 1, todos sus miembros se comprometieron a actuar para la supresión del trabajo forzoso u obligatorio, en todas sus formas existentes, o antes posible.⁸⁹

Siguiendo el mismo camino, la Declaración Universal de los Derechos Humanos determinó en su artículo 4 que “nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre, la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas”. En cuanto al trabajo esclavo, dispuso precisamente en el artículo 23 que “Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo”.⁹⁰

⁸⁷ GRECO, Rogério. Curso de Direito Penal: parte especial, volume II: introdução à teoria geral da parte especial: crimes contra a pessoa. – 14. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2017, p. 492.

⁸⁸ BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. Trabalho com redução do homem a condição análoga à de escravo e dignidade da pessoa humana. Revista do Ministério Público do Trabalho na Paraíba/Procuradoria Regional do Trabalho–13ª Região, João Pessoa, 1ª ed., p. 141-154, junio de 2006.

⁸⁹14ª Sesión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. Convenio n.º 29. Ginebra, 28 de junio de 1930.

⁹⁰Asamblea General de la ONU. "Declaración Universal de los Derechos Humanos" (217 [III] A). París, 10 de diciembre de 1948.

En Brasil, el Grupo Especial de Fiscalización Móvil (GEFM) fue creado en 1995 con el objetivo de combatir la esclavización de la mano de obra en Brasil. El GEFM está directamente vinculado a la Secretaría de Inspección del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Empleo y, aunque ya ha rescatado a más de 56.000 trabajadores, su estructura aún no es suficiente para erradicar el problema.

En 2021, los grupos dedicados a la Inspección del Trabajo rescataron a 1.959 trabajadores en condiciones análogas a la esclavitud. En datos extraídos de acciones fiscales, se constató que el estado con mayor número de casos denunciados fue Minas Gerais⁹¹. En total, se inspeccionaron 501 establecimientos y el importe de las indemnizaciones percibidas por los trabajadores ascendió a 10.575.503,30 reales.

En 2022, hasta noviembre, un total de 1.565 trabajadores en condiciones análogas a la esclavitud fueron encontrados por las actividades de fiscalización, con 243 establecimientos inspeccionados y aproximadamente 3.812.667,18 reales en indemnizaciones por despido recibidas por los trabajadores rescatados⁹².

Hay que tener en cuenta que, en la mayoría de los casos, los trabajadores tienen que soportar la movilidad geográfica, desplazándose desde sus hogares a un lugar completamente desconocido. Esta es una realidad que deja a los trabajadores vulnerables y expuestos a situaciones de riesgo. La doble vulnerabilidad existente, tanto económica como geográfica, representa no solo el círculo vicioso que experimentan los trabajadores extranjeros sino también los trabajadores nacionales.⁹³

El 27 de agosto de 2021, el Observatorio Parlamentario de la EPU realizó una audiencia pública sobre el tema de trata de personas⁹⁴.

⁹¹ Panel de Información y Estadística sobre la Inspección del Trabajo en Brasil. Disponible en: <https://sit.trabalho.gov.br/radar/>. Consultado el: 13.nov.2022.

⁹² Panel de Información y Estadística sobre la Inspección del Trabajo en Brasil. Disponible en: <https://sit.trabalho.gov.br/radar/>. Consultado el: 13.nov.2022.

⁹³ Manual para Combatir el Trabajo en Condiciones análogas a la esclavitud. Brasilia: MTE, 2011.

⁹⁴ Disponible en < <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/62557> >. Consultado el 02/02/2022.

Uno de los puntos centrales discutidos sobre el tema fue la falta de continuidad, por parte del Estado brasileño, de acciones para combatir el trabajo esclavo, como la no ratificación del Protocolo 2014 al Convenio n.º 29 de la OIT, y la ausencia de un monto adecuado de los equipos de fiscalización del trabajo.

El Ministerio de la Mujer, de la Familia y de los Derechos Humanos enumeró algunos desafíos que se deben superar en esta materia y presentó algunas acciones que contribuyen a la erradicación del trabajo esclavo, como el mapeo de sentencias penales y civiles relacionadas con el trabajo análogo a la esclavitud; el informe del II Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Esclavo; y el pago de indemnizaciones a trabajadores rescatados de Fazenda Brasil Verde, etc.

Otra acción que ganó destaque fue el trabajo del Grupo Especial de Fiscalización Móvil, coordinado por la Auditoría Fiscal del Trabajo en colaboración con la Defensoría Pública de la Unión, el Ministerio Público del Trabajo y la Policía Federal, Policía Federal de Carreteras y las Policías Militares de los Estado.

5.6.2. El Estado brasileño y las medidas para combatir el trabajo esclavo

Desde 2021, el Estado brasileño, a través del Ministerio de Trabajo, que fue recreado ese año, ha negado los fondos procedentes de los acuerdos de ajuste de la conducta laboral, que se utilizaron para equipar a los grupos de fiscalización del gobierno. Asimismo, determinó que dichos valores y bienes se destinaran al Fondo de Defensa de los Derechos Difusos o al Fondo de Amparo al Trabajador.

Ese cambio dificultó la actuación de la fiscalización laboral, puesto que había una alta dependencia de los gestores y superintendentes de los estados brasileños en relación con bienes, servicios y obras preestablecidos en los Términos de Ajuste de Conducta firmados por el Ministerio Público del Trabajo.⁹⁵

⁹⁵ Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/11/governo-bolsonaro-desvia-verba-para-fundos-e-esvazia-fiscalizacao-trabalhista.shtml>. Consultado el: 9 de noviembre de 2021.

Cabe señalar que, durante la pandemia, se redujo el presupuesto para combatir el trabajo esclavo. Las restricciones presupuestarias impidieron que los equipos de campo realizaran fiscalizaciones para rescatar a trabajadores y trabajadoras en condiciones análogas a la esclavitud en el país.

Cabe destacar que en el año 2022 se produjo una disminución del número de establecimientos fiscalizados y de trabajadores rescatados, factor que está directamente relacionado con la reducción de las condiciones materiales y de personal para la organización de las acciones de fiscalización.

Para hacer frente a esta tendencia, el Estado brasileño necesita aumentar el valor destinado al sector y crear políticas públicas de combate a la esclavitud para hacer cumplir los preceptos fundamentales establecidos en la Constitución Federal y que deben ser garantizados a los trabajadores.

En 2021, vimos con preocupación la elaboración de la Medida Provisional n.º 1.045/2021, cuyo objetivo fue establecer el “Nuevo Programa de Emergencia para el Mantenimiento del Empleo e Ingresos”. Sin embargo, el MP introdujo varias modificaciones perjudiciales para los trabajadores en materia de jornada, horas extraordinarias, acumulación de beneficios, entre otras, en clara disconformidad con las normas constitucionales. Afortunadamente, en el 01/09/2021, el Pleno del Senado Federal rechazó en su totalidad la MP 1.045/2021.

5.6.3. Medidas adoptadas por la Defensoría Pública de la Unión y por otras instituciones de defensa de los derechos humanos

La Defensoría Pública de la Unión elaboró la Nota Técnica n.º 2/2021 para el Senado Federal con consideraciones técnico-jurídicas sobre el informe de la Medida Provisional n.º 1.045/2021, que fue aprobado por la Cámara de Diputados, y los impactos en las acciones para combatir el trabajo esclavo. La nota fue presentada como un subsidio técnico a los debates legislativos, con el fin de evitar los cambios propuestos, puesto que violarían los preceptos constitucionales y los diplomas internacionales seguidos por Brasil. En defensa de los derechos

fundamentales de los trabajadores y trabajadoras rescatados en situación análoga a la esclavitud, el Senado Federal rechazó la propuesta.

Asimismo, la Defensoría Pública de la Unión elaboró la Nota Técnica n.º 3/2021 con el objetivo de auxiliar al Supremo Tribunal Federal en la resolución de la controvertida cuestión planteada en la Repercusión General en el Recurso Extraordinario n.º 1.323.708/PA, a saber: “constitucionalidad de la diferenciación de las condiciones de trabajo necesarias para tipificar el trabajo como degradante, debido a la realidad local en que se realiza y al *estándar* probatorio para la condena por el delito de reducción a una condición análoga a la de esclavo”.

En enero de 2021, se realizó una mega operación para combatir el trabajo esclavo en varios estados brasileños simultáneamente. En la Operación participaron la Defensoría Pública de la Unión, el Ministerio Público del Trabajo, la Auditoría Fiscal del Trabajo, la Policía Federal, la Policía Federal de Carreteras y el Ministerio Público Federal.

La Subsecretaría de Inspección del Trabajo, en colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Internacional para las Migraciones, lanzó la campaña “Proteja el Trabajo”. El 12 de mayo de 2021 se publicó el folleto “¿Soy víctima de trabajo esclavo?” con el objetivo de garantizar a los trabajadores información básica sobre sus derechos fundamentales.⁹⁶

En el 27/08/2021 se realizó una audiencia pública sobre el tema “Observatorio del Examen Periódico Universal – Trabajo esclavo y trata de personas”. En esta oportunidad, entre las recomendaciones están: continuar los esfuerzos para combatir las formas contemporáneas de esclavitud, brindando apoyo y protección a las víctimas; adoptar reglamentos para hacer operativas las reformas constitucionales relacionadas con el trabajo esclavo; desarrollar una

⁹⁶Disponible en: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/proteja/arquivos/cartilha-trabalho-esravo-2.pdf> . Consultado el: 24 de octubre de 2021.

estrategia nacional para abordar la esclavitud moderna, incluida la ratificación del protocolo de la OIT de 2014 al Convenio sobre el Trabajo Forzoso; etc.

Se incluyeron 13 empleadores en el Registro de Empleadores, o en la denominada "Lista Sucia del Trabajo Esclavo", 7 de ellos personas físicas y 6 personas jurídicas. Tras la publicación, el nombre de cada empleador permanecerá por un período de dos años, según lo dispuesto en el art. 3 de la Ordenanza Interministerial MTPS/MMIRDH n.º 4/2016.

La Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Esclavo, vinculada al Ministerio de la Mujer, de la Familia y de los Derechos Humanos, en colaboración con las Comisiones de los Estados para la Erradicación del Trabajo Esclavo, la Comisión Municipal para el Trabajo Esclavo de São Paulo/SP, la Organización Internacional del Trabajo en Brasil, así como numerosas entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil, crearon el Flujo Nacional de Atención a las víctimas del trabajo esclavo, que fue difundido a partir de la Ordenanza n.º 3.484/2021. Este flujo incluye el papel de la Defensoría Pública de la Unión como responsable de brindar asistencia jurídica a las víctimas rescatadas de una situación de esclavitud.

El citado Flujo Nacional se estructura en tres etapas de actuación, a saber: desde la denuncia hasta la planificación, rescate y post-rescate de los trabajadores. El objetivo principal es promover la atención especializada y sistematizada a las víctimas del trabajo esclavo a través de la acción integrada y organizada de su red de protección.

Finalmente, la Defensoría Pública de la Unión participó en el mayor rescate de trabajadores sometidos a condiciones análogas a la esclavitud en Brasil en 2021. En total, se rescataron 116 trabajadores en Água Fria, municipio de Planaltina de Goiás. La operación comenzó el 13.10.2021, sin embargo, solo se

cerró el 20.10.2021. La Empresa Souza Paiol indemnizó a los trabajadores con aproximadamente 900.000 reales.⁹⁷

En 2022, la DPU creó el Grupo Especializado de Asistencia a Trabajadores y Trabajadoras Rescatadas en Situación de Esclavitud (GETRAE), integrado por Defensores y Defensoras Públicas Federales, responsables de garantizar una atención individualizada y eficiente en defensa de las víctimas rescatadas. Además, la DPU adhirió formalmente al Flujo Nacional de Atención a las Víctimas de Trabajo Esclavo.

5.6.4. Conclusiones y recomendaciones

El trabajo esclavo es todavía una realidad en Brasil que debe superarse. Para ello, el GT de Atención a las Trabajadoras y Trabajadores Rescatados de Situación de Esclavitud de la Defensoría Pública de la Unión considera que la búsqueda de la garantía de los derechos fundamentales de estos trabajadores debe ser una prioridad. De esta manera, las recomendaciones son:

- Adopción de políticas públicas más persuasivas, como anuncios en televisión, a fin de facilitar el acceso a la información a todos los trabajadores y trabajadoras del país para que conozcan sus derechos y sepan cómo hacer denuncias.
- Ampliación de los canales de denuncia del trabajo esclavo.
- Aumento de presupuesto para el Grupo Especial de Fiscalización Móvil (GEFM) que fue creado con el objetivo de combatir esclavización de la mano de obra en Brasil.

⁹⁷ Disponible en: <https://reporterbrasil.org.br/2021/10/em-maior-resgate-do-ano-souza-paiol-e-responsabilizada-por-manter-116-trabalhadores-escravizados-na-colheita-de-palha-para-seus-cigarros/> . Consultado el: 10 de noviembre de 2021.

- Recomendación al Gobierno Federal para la realización de concursos públicos para el cargo de auditor fiscal del trabajo.
- Recomendación de asignar más fondos públicos a la Secretaría de Inspección del Trabajo.



5.7. IDENTIDAD DE GÉNERO Y CIUDADANÍA LGTBI+

5.7.1. Recomendaciones recibidas por el Estado brasileño en el 3^{er} Ciclo del Examen Periódico Universal (2017-2021)

En el tercer ciclo del Examen Periódico Universal, el Estado brasileño recibió las siguientes recomendaciones para combatir la discriminación y asegurar los derechos de la población LGTBI+:

39. Tomar las medidas necesarias para hacer frente a los delitos de homofobia y transfobia, incluso estableciendo un sistema de registro de este tipo de delitos (Suecia);

40. Actuar urgentemente para aprobar leyes que sancionen la discriminación y la incitación a la violencia por motivos de orientación sexual, e investigar y sancionar los casos de violencia contra personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (Argentina);

41. Seguir avanzando en la promoción de leyes e iniciativas que prohíban la discriminación y la incitación a la violencia por motivos de orientación sexual e identidad de género, en particular en el caso de jóvenes y adolescentes (Chile);

42. Redoblar las iniciativas de fomento de la capacitación para todas las fuerzas de seguridad, con objeto de evitar prácticas basadas en el prejuicio racial o dirigidas, entre otros, contra minorías vulnerables como las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (Colombia);

43. Seguir tomando medidas encaminadas a elaborar leyes y políticas de nivel federal, estatal y municipal para sancionar y prevenir los delitos motivados por prejuicios y la discriminación de la población lesbiana, gay, bisexual, transgénero e intersexual (Finlandia);

44. Aprobar una ley específica, conforme a sus obligaciones internacionales de derechos humanos, que prohíba la

discriminación y la incitación a la violencia por motivos de orientación sexual e identidad de género (Honduras);

45. Continuar con las medidas adoptadas a nivel nacional para asegurar que los municipios del Brasil formulen políticas específicas para garantizar los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (Israel);

47. Reforzar las políticas relacionadas con la lucha contra la discriminación de que son víctimas los niños indígenas y afrobrasileños y otros niños en situaciones vulnerables, con una perspectiva integral e intersectorial (Chile);

66. Tomar medidas para mejorar la situación actual en que no se denuncian todos los casos de violencia y discriminación contra personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, y formular políticas para sancionar y prevenir esos actos (Israel);

67. Asegurar que todos los delitos basados en los prejuicios contra personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales sean investigados a fondo y enjuiciados, y procurar reducir los prejuicios integrando en los planes de estudios escolares la educación en derechos humanos (Canadá);

90. Asegurar que las condiciones en los centros de detención cumplan la legislación internacional y brasileña y que se preste particular atención a las condiciones en que se encuentran los presos vulnerables, como las mujeres embarazadas, los niños y las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales; e impartir capacitación en derechos humanos a los agentes del orden y los funcionarios del sistema judicial (Irlanda);

196. Asegurar la aplicación efectiva de las medidas para prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres y las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (México).

5.7.1.2. La situación de los derechos de la población LGBTI+ en Brasil, la lucha contra la discriminación y la violencia homofóbica y transfóbica

El Observatorio de la EPU, a través de la Comisión de Derechos Humanos y Minorías, realizó una audiencia pública el 18 de julio de 2021 que analizó 9 de las 12 recomendaciones en la materia⁹⁸.

Para las/los participantes del evento, si bien existen algunos sistemas como el Sistema de Información de Enfermedades de Declaración Obligatoria — SINAN, del Ministerio de Salud, y el Sistema de Vigilancia de Violencia y Accidentes — VIVA, que brinda atención a la población LGBTI+, aún son insuficientes las estadísticas oficiales que aborden las diferentes violaciones de derechos de esta población⁹⁹.

El debate demostró que algunos instrumentos para denunciar la violencia, como el *Disque 100* y el Ligue 180, se ampliaron para *Whatsapp*, videollamadas, *Telegrama* y la App Derechos Humanos Brasil, para facilitar el acceso y la rapidez de la información, pero aún no es suficiente.

En el ámbito de la seguridad pública, es necesario sensibilizar a los agentes del Estado que trabajan con la población LGBTQIA+, así como la creación de mecanismos para combatir la impunidad y el subregistro de abusos.

Además, se destacó la importancia de contar con datos fiables para la formulación de políticas públicas efectivas y la inclusión en el plan de estudio escolar de temas relacionados con la educación sexual inclusiva y la tolerancia a la diversidad, como componente fundamental vinculado al trato del tema en la educación para la concienciación popular.

⁹⁸ Disponible en < <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/61703>> Consultado el 04.02.2022.

⁹⁹ Disponible en < <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/61703> > Consultado el 04.02.2022.

El evento recordó la importancia de la diversidad en la sociedad, destacando que la población LGBTI es esencial en la estructura social. Señalaron que, incluso dentro de la comunidad LGBTI, existen distintos grupos que demandan necesidades diferentes, y que el Estado debería prestar atención a ello.

Otra característica señalada por los/las participantes del evento se refiere a los distintos lugares del territorio nacional donde la falta de información es más evidente. El ejemplo de regiones como la Amazonia, donde la falta de diálogo y las rigideces sociales y jurídicas crean barreras para el acceso a la salud y la seguridad de la población LGBTI. Por lo tanto, también hay que considerar la ubicación como un factor que revela las diferentes necesidades de la población.

Para concluir, los/las participantes fueron unánimes en destacar la importancia del papel de cada entidad pública en la prestación de servicios que acojan a la población LGBTI, en especial los dirigidos a la seguridad pública, ya que los índices de violencia contra estas personas son alarmantes.

A pesar de la importancia de las discusiones, lo cierto es que el país sigue estancado en cuanto a políticas para prevenir y combatir la discriminación y la violencia homofóbica y transfóbica. A partir de una serie de capas de exclusión basadas en el llamado estándar de normalidad, varias personas incluidas en la sigla LGBTI+ se encuentran en rutinas de evitación social y vulnerabilidades, a partir de sus vivencias, modos y costumbres.

También es importante observar que esta comunidad no se presenta como un bloque uniforme al que sus orientaciones sexuales e identidades de género los condicionan a una resolución y ruta única; de tal manera, es necesario señalar variados desarrollos que, frente a las insurgencias que conforman esta comunidad –identitaria, sociopolítica y económica–, traen múltiples superposiciones en relación con género, raza, clase, edad, discapacidad, clase, territorialidad.

Pensar en la importancia de la presencia de un Estado para hacer frente a las responsabilidades derivadas de proponer un ente federativo que combata los

casos de LGBTfobia, es avanzar y retroalimentar un propósito humanitario en el que, con urgencia, es necesario reconocer elementos que constituyen derechos individuales, así como atributos que permitan a las personas registrar su repudio, diagnosticar y enfrentar posturas LGTBfóbicas.

Las interseccionalidades solo vulneran aún más el escenario en una especie de sistema interconectado de opresión¹⁰⁰, al que los mismos cuerpos que sufren un determinado estigma, de manera interconectada, sufren otros prejuicios que también los marginan.

La pandemia trajo no solo una crisis sanitaria mundial, sino que sacó a la luz otras evidencias de invisibilidad y falta de acceso a la justicia en grupos de mayorías desempoderadas. Algunas áreas claves vieron resurgir importantes cuestiones sociales a las que las entidades no han dado respuesta para proponer y evaluar mejor las políticas públicas adecuadas. Reflexionar sobre qué acciones debe emprender el Estado para frenar la violencia LGTBfóbica es un camino que se debe recibir justamente para promover el bienestar social de este grupo.

Un hecho protagónico en este contexto fue la prohibición de donación de sangre por hombres homosexuales establecida en norma por la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria - ANVISA al público LGBTI+, según Ordenanza n.º 158/2016, del Ministerio de Salud y Resolución del Directorio Colegiado (RDC) n.º 34/2014, de la ANVISA. Tras mucha lucha de los movimientos sociales, el Supremo Tribunal Federal declaró inconstitucionales las normas, por considerar que tal política viola la igualdad y configura un trato discriminatorio. La DPU actuó como *amicus curiae* en el juicio, en defensa de la población LGTBI+.

Igualmente importante –y en conformidad con las recomendaciones del Examen Periódico Universal– ha sido la equiparación, realizada por el Supremo Tribunal Federal, de la homofobia y transfobia con el delito de racismo, en los términos del artículo 20 de la Ley n. 7.716/1989. En la Acción Directa de

¹⁰⁰Véase el libro *Interseccionalidade*. Editora Feminismos Plurais. Coordinación Djamila Ribeiro

Inconstitucionalidad por Omisión (ADO) n. 26, el STF declaró la mora del Congreso Nacional en reglamentar las materias de índole constitucional y definió que, hasta que se sancione una nueva ley, las prácticas de transfobia y homofobia sufrirán la sanción legal prevista para el delito de racismo.

Por otro lado, en cuanto a las recomendaciones sobre el trato penitenciario diferenciado, cabe señalar que, según datos del Infopen (Encuesta Nacional de Información Penitenciaria, elaborada por el Ministerio de Justicia) la población carcelaria de Brasil es la tercera más grande del mundo.

En el Alegato de Incumplimiento de Precepto Fundamental 347, el Supremo Tribunal Federal reconoció un estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario brasileño. A pesar de ello, no existe una política penitenciaria específica para la población LGBTI+, lo que conduce a una serie de violaciones de derechos humanos en el ámbito carcelario, espacio de proliferación de violencia y exclusión de este grupo social.

5.7.1.3. Conclusión y Recomendaciones

De todo lo anterior, se desprende que los principales avances en combate a la violencia contra la población LGBTI+ en Brasil resultaron de sentencias judiciales dictadas por la más alta Corte del país. Al tiempo que se celebran estos avances, hay que recordar que estas decisiones se derivan de omisiones y violaciones de los derechos humanos en los Poderes Legislativo y Ejecutivo. En el primer caso, la mora injustificada en la regulación legal de las sanciones por conductas transfóbicas y homofóbicas; en el segundo caso, por normas del Ministerio de Salud y ANVISA que representaban una discriminación odiosa contra la población LGBTI+.

Por lo tanto, las medidas del Estado brasileño para la adopción de leyes que sancionen la discriminación y la violencia basadas en la orientación sexual o la identidad de género aún no están a la altura de lo esperado cuando se aceptaron

las recomendaciones. Además, no hay registros de la formulación de políticas públicas en el sistema penitenciario con enfoques específicos a la población LGBTI+, aunque la Defensoría Pública de la Unión ya haya emitido orientaciones en ese sentido al Consejo Nacional de Políticas Criminales y Penitenciarias¹⁰¹.

Como recomendaciones al Estado brasileño, por lo tanto, es fundamental aprobar leyes específicas para combatir la transfobia y la homofobia, así como la adopción de políticas públicas en el ámbito de las tres entidades federativas (Unión, Estados y Municipios) para el debido registro de actos de violencia; la acogida de las víctimas; y la educación en derechos como prevención de la violencia.

Dentro del sistema penitenciario, el Consejo Nacional de Políticas Criminales y Penitenciarias debe elaborar e implementar políticas nacionales específicas para garantizar condiciones específicas para la población LGBTI+ en los centros de detención, el respeto a la identidad de género y orientación sexual, y la investigación de los malos tratos y violencias cometidas.

¹⁰¹ Disponible en <https://www.dpu.def.br/noticias-institucional/69497-dpu-pede-alteracao-em-relatorio-de-inspecao-penitenciaria-sobre-pessoas-lgbtqia>. Consultado el: 13.nov.2022.



5.8. MUJERES Y POLÍTICAS DE PARIDAD DE GÉNERO

5.8.1. Contextualización del tema

5.8.1.1. Recomendaciones recibidas por el Estado brasileño en el 3^{er} Ciclo del Examen Periódico Universal (2017-2021)

En el tercer ciclo del Examen Periódico Universal, el Estado brasileño recibió las siguientes recomendaciones sobre el tema de combate a la violencia de género y promoción de políticas de igualdad:

46. Reforzar las medidas tendentes a prevenir y sancionar el racismo, la discriminación y la violencia contra los pueblos indígenas y los afrodescendientes y la violencia contra mujeres y niñas (Rwanda);

49. Seguir tomando medidas activas encaminadas a erradicar la discriminación contra las mujeres afrobrasileñas a causa de su género y origen étnico (Namibia);

90. Asegurar que las condiciones en los centros de detención cumplan la legislación internacional y brasileña y que se preste particular atención a las condiciones en que se encuentran los presos vulnerables, como las mujeres embarazadas, los niños y las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales; e impartir capacitación en derechos humanos a los agentes del orden y los funcionarios del sistema judicial (Irlanda);

93. Tomar las medidas necesarias para aumentar el número de ginecólogos en el sistema penitenciario del Brasil (Suecia);

94. Incorporar las Reglas de Bangkok a las políticas públicas para proteger a las mujeres reclusas, y aprobar la proposición de ley 5654/2016, que prohíbe que las mujeres privadas de libertad estén esposadas durante el parto, o antes o después de él (Dinamarca);

95. Mejorar las condiciones en las prisiones, afrontando en particular la superpoblación y la violencia, incluso en las cárceles de mujeres (Australia);

96. Mejorar las instalaciones relacionadas con el embarazo y la maternidad en las prisiones, de conformidad con las Reglas de Bangkok (Tailandia);

97. Reforzar las iniciativas de reforma penitenciaria a fin de proteger a las mujeres reclusas de la violencia y los abusos sexuales (Bahamas);

109. Tomar medidas adicionales para combatir la violencia contra las mujeres, como el aumento de la confianza en el sistema judicial, actividades para prevenir la violencia y la promoción de servicios y redes para mujeres en las zonas rurales (España);

127. Elaborar una estrategia nacional para hacer frente a las formas contemporáneas de la esclavitud, incluida la ratificación del Protocolo relativo al Convenio sobre el Trabajo Forzoso de la OIT, de 2014, e intensificar los esfuerzos para proteger a los trabajadores rurales y las mujeres expuestas a ser víctimas de la trata (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte);

140. Seguir adelante con las medidas de lucha contra la pobreza y la desigualdad social aplicando planes de desarrollo rural que abarquen a los grupos vulnerables, en particular las mujeres rurales (Sri Lanka);

150. Reforzar las políticas sobre la eliminación de desigualdades en el acceso al empleo por motivos de género u origen racial (Colombia);

154. Seguir reforzando la política sobre un acceso efectivo y de calidad a los servicios de salud para los grupos de población vulnerables, especialmente las mujeres afrodescendientes, que siguen siendo el grupo con las tasas de mortalidad más elevadas (Colombia);

156. Ampliar la atención de la salud a los grupos vulnerables, en particular las mujeres de grupos minoritarios (República de Corea);

157. Velar por que continúen efectivamente las estrategias de lucha contra el VIH/SIDA, particularmente entre los jóvenes y otros grupos especialmente afectados (Bahamas);

158. Asegurar el acceso a la atención de la salud reproductiva, incluida una atención prenatal de buena calidad, y a la información sobre salud sexual y reproductiva, métodos anticonceptivos y anticoncepción de emergencia, y servicios de aborto en condiciones de seguridad para todas las mujeres sin discriminación (Suiza);

159. Asegurar el acceso universal a servicios amplios de salud sexual y reproductiva, sin discriminación y de conformidad con los compromisos contraídos, entre otros, en el Consenso de Montevideo (Uruguay);

160. Seguir adelante con los compromisos contraídos por lo que respecta al acceso a la interrupción voluntaria del embarazo a fin de asegurar el pleno respeto de los derechos sexuales y reproductivos (Francia);

161. Seguir ampliando el acceso a los servicios de interrupción voluntaria del embarazo a fin de asegurar el pleno reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos (Islandia);

162. Reducir los niveles de morbilidad y mortalidad entre las madres, los niños y los lactantes promoviendo medidas eficaces de asistencia durante el embarazo y en el momento del nacimiento (Islandia);

176. Continuar aplicando nuevas políticas y ampliar la accesibilidad y el alcance de las que ya existen, para promover mejor la igualdad de género, en particular para mujeres de las zonas rurales y familias de bajos ingresos (Singapur);

177. Aprobar una ley para proteger a las mujeres vulnerables, particularmente las amas de casa de familias de bajos ingresos (Emiratos Árabes Unidos);

178. Continuar los esfuerzos encaminados a aplicar el programa "Mujer, Vivir sin Violencia", iniciado en 2013 (Federación de Rusia);

179. Promover esfuerzos para combatir la violencia contra la mujer y garantizar los derechos de la mujer (Sudán);

180. Proseguir los esfuerzos para combatir la violencia, en particular contra la mujer (Túnez);

Adoptar medidas para poner fin a la violencia que ha causado la muerte de más de 5.000 mujeres y más de 500.000 violaciones en el último año (República Bolivariana de Venezuela);

182. Redoblar los esfuerzos para reducir la desigualdad de género, incluso para prevenir las muertes por violencia doméstica y alentar una mayor denuncia de casos de violación (Bahamas);

183. Ampliar el programa "Mujeres, vivir sin violencia", prestando especial atención a las mujeres y niñas residentes en zonas rurales y de ascendencia afrobrasileña (Bélgica);

184. Proseguir los esfuerzos para combatir la violencia contra las mujeres y las niñas (Egipto);

185. Luchar contra la violencia doméstica y las altas tasas de mortalidad materna que sufren las mujeres, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Estonia);

186. Fortalecer las medidas para eliminar la violencia y la discriminación contra las mujeres y las niñas, en particular en las zonas rurales y remotas (República Islámica de Irán)

187. Aplicar medidas para combatir la violencia contra las mujeres y los niños (Irak);

188. Seguir adoptando y aplicando medidas eficaces para combatir la violencia contra la mujer (Italia);

189. Fortalecer los programas de formación para jueces y trabajadores jurídicos sobre los derechos de la mujer y la violencia contra la mujer (Tailandia);

191. Seguir reforzando los mecanismos que promueven el enjuiciamiento de todos los autores de delitos sexuales y de género (Eslovaquia)

192. Adoptar medidas para reducir la incidencia de los casos de violencia contra las mujeres y llevar a los autores ante la justicia (Togo);

193. Realizar un seguimiento del desarrollo de la infraestructura de refugios para mujeres maltratadas y garantizar que el marco legal se aplica ampliamente y llega a la realidad de las mujeres (Austria);

194. Prestar más atención a la aplicación de políticas para combatir la violencia familiar, en particular la violencia contra las mujeres y los niños (Australia);

195. Reforzar las políticas y los programas que abordan la violencia contra las mujeres y combaten la prostitución infantil (Indonesia).

196. Garantizar la implementación efectiva de medidas para prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres y las personas LGBTI (México)

197. Promover una mayor participación de la mujer en la política y el gobierno (Timor-Leste);

198. Aplicar medidas eficaces para incluir a las mujeres en todos los niveles de los procesos de toma de decisiones (Bélgica);

214. Continuar los esfuerzos para fortalecer los derechos de las mujeres, los niños y las personas con discapacidad (Mongolia);

216. Continuar los esfuerzos para aumentar las tasas de empleo de las personas con discapacidad en el mercado laboral y tomar medidas específicas para las mujeres con discapacidad (Estado de Palestina);

5.8.1.2. Pobreza menstrual, desigualdad y violencia de género en Brasil.

Desde la pandemia mundial del COVID-19, las mujeres en Brasil - y no hay forma de referirse a este grupo sin un cribo objetivo que delimite a las mujeres negras y empobrecidas - se han visto deflagradas y relegadas por un sistema de violencia en el que las desigualdades de género ponen de relieve el no acceso a unos ingresos dignos, así como al trabajo. Los datos apuntan a desigualdades sorprendentes en la división del trabajo doméstico y reproductivo; en los casos de violencia doméstica e intrafamiliar; y, por último, en las amenazas a los derechos sexuales y reproductivos.

En los últimos años, hablar de las mujeres es prestar atención a un colectivo en el que las crisis, ya sean de carácter político, sanitario, económico o humanitario, o de formas estructurales o contextuales, o incluso coyunturales o fragmentos ontológicos de una historia, han formado parte habitualmente de la rutina presumible y fácilmente constatable de una población que va de la mano de la vulnerabilidad.

No hay forma de ignorar un movimiento estructural y recurrente que la pandemia ha desvelado: los hogares que al principio destilaban una supuesta acogida y la posibilidad de un espacio seguro, empezaron a contener secretos de convivencia que a veces desbordan violencia y disensiones intrafamiliares de los más variados tipos, prolongando efectos de constricción sobre la integridad humana de muchas mujeres, anónimas o no.

Con la pandemia, las mujeres experimentan nuevos órdenes de precariedad que retratan el desprecio de las entidades frente a luchas tan

importantes; como respuesta institucional, las mujeres brasileñas recibieron el descarte de sus programas y agendas por parte de los gobiernos constituidos.

Según un informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE (2020), las mujeres son más vulnerables ante cualquier crisis que lleve a la pérdida o reducción de ingresos. Las mujeres ganan menos, tienen menos acceso a las prestaciones de la seguridad social, están más representadas en el mercado laboral informal, son mayoría entre las familias monoparentales y sus tasas de pobreza son más elevadas¹⁰².

Es importante señalar que las desigualdades de género, así como las de raza, regionalidad, ingreso, territorio y, finalmente, escolaridad, son generalmente responsables de colocar a las mujeres pobres en el epicentro de las posibles representaciones sociales más afectadas por la pandemia.

Cuestiones sociales como la pobreza menstrual, han cobrado repercusión ante el desencanto del Gobierno por encontrar perspectivas prácticas y sanitarias para hacer frente a esta mayor interseccionalidad de vulnerabilidades.

El término pobreza menstrual significa la falta de acceso o falta de recursos para adquirir productos de higiene -toallas o copas menstruales- que son de suma importancia para el mantenimiento y desempeño de las actividades comunes atribuidas a mujeres, niñas y hombres trans. Sin embargo, es importante anunciar que los más afectados son las personas en prisión, en la calle y en extrema pobreza.

Según un estudio del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), los problemas menstruales son la principal causa de salud responsable de la deserción escolar¹⁰³. En Brasil, a pesar de ser un derecho humano, las mujeres que se

¹⁰²Disponible en: <http://cee.fiocruz.br/?q=node/1339>. Consultado el 17.03.2022.

¹⁰³ UNFPA/UNICEF. Pobreza Menstrual no Brasil: desigualdades e violações de direitos. p. 21.

encuentran entre el 5% más pobre necesitan trabajar hasta 04 (cuatro) años para pagar las toallas sanitarias que usarán durante toda su vida¹⁰⁴.

Según una encuesta de 2018, el 22% de las niñas de 12 a 14 años en Brasil no tienen acceso a productos de higiene adecuados durante su período menstrual¹⁰⁵. La situación es peor entre los adolescentes de 15 a 17 años, llegando al 26%. Se trata de adolescentes que dejan de asistir a clase y se ven privados de interacción social debido a la exposición indigna a la que se ven expuestos. La Encuesta de Presupuestos Familiares 2017-2018 encontró que más de 8.7 millones de niñas viven en una unidad de consumo donde se reportó la compra de toallas sanitarias¹⁰⁶.

Se estima que, en Brasil, al menos 22,5 millones de mujeres inscritas en CadÚnico, en edad fértil, tienen dificultades, en diferentes matices, para acceder a la almohadilla, cuyo costo mensual, en las farmacias, varía entre R\$ 0,30 y 0,70 la unidad¹⁰⁷. En condiciones normales, los gastos mensuales con toallas higiénicas oscilan entre R\$ 6,00 y R\$ 15,00.

Según el informe “Livre para Menstruar”, se estima que una mujer gasta entre BRL 3.000 y BRL 8.000 a lo largo de su vida menstrual en compresas¹⁰⁸. Una cantidad sin precedentes para una gran parte de la población brasileña que se sitúa en el umbral de la pobreza o de la extrema pobreza, además de convertirse en inviable para las personas que viven en la calle.

En esta línea, cruzando datos de la población penitenciaria femenina, se encuentra que el 62% son mujeres negras y que estas mismas mujeres tienen tres veces más probabilidades de no tener acceso a baño o ducha en casa para una

¹⁰⁴Disponible en: <https://livreparamenstruar.org/#oproblema>. Consultado el 19/03/2022.

¹⁰⁵Disponible en <https://outraspalavras.net/outrasmidias/pobreza-menstrual-problema-tabu/#:~:text=A%20ONU%20estima%20que%20uma%20em%20cada%20dez,entre%20as%20adolescentes%20de%2015%20a%2017%20anos>.

¹⁰⁶ UNFPA/UNICEF. Pobreza Menstrual no Brasil: desigualdades e violações de direitos. p. 10.

¹⁰⁷Disponible en <https://drauziovarella.uol.com.br/mulher-2/menstruacao/pobreza-menstrual-1-em-4-adolescentes-nao-tem-acesso-a-absorventes/>.

¹⁰⁸Disponible en: <https://livreparamenstruar.org/#oproblema>. Consultado el 19/03/2022.

correcta higiene íntima.¹⁰⁹ El art. El artículo 12 de la Ley de Ejecución Penal, por ejemplo, establece que todas las personas encarceladas tienen derecho a la salud y a la higiene, sin embargo, el Estado brasileño no proporciona a las mujeres los artículos básicos, dejando en manos de sus familias la compra de dichos suministros. La falta de estos productos hace que muchos recurran al pan rallado y a otros medios inadecuados que entrañan riesgos para su salud, como demuestra también el injerto justificativo del PL 1666/2021:

En ausencia de toallas higiénicas, las mujeres, y las niñas en particular, utilizan migas de pan, ropa vieja, tiras de tela, papel higiénico, periódicos, o nada en absoluto. Debido a la falta de toallas higiénicas, no asisten a la escuela, no pueden trabajar fuera del hogar y están excluidos de las actividades sociales.

El escándalo de la precariedad de las instalaciones penitenciarias revela un desprecio total por todos; sin embargo, cuando se pone el foco social adecuado en la perspectiva de género, las necesidades básicas de las mujeres se hacen aún más evidentes, especialmente cuando existe una falta masiva de políticas públicas dirigidas al público en cuestión.

La proposición de ley 4968/2019, que habría garantizado el suministro gratuito de toallas sanitarias femeninas en las escuelas públicas que imparten los últimos cursos de la enseñanza primaria y secundaria, ha sido vetado por el Presidente de la República, atentando completamente contra la dignidad de las mujeres y las niñas en situación de vulnerabilidad social. Sin embargo, el Congreso Nacional anuló el veto, asegurando la implementación del programa de distribución gratuita de toallas higiénicas a todos los estudiantes de escuelas primarias y secundarias públicas, a través de cuotas mensuales.

A principios de este año, sin embargo, se presentó el PL 1666/2021, que pretende garantizar a las mujeres en edad reproductiva inscritas en el Registro Único de Programas Sociales - CadÚnico, a las mujeres que viven en la calle y a

¹⁰⁹Disponible en <https://carceraria.org.br/mulher-encarcerada/brasil-e-o-4o-pais-que-mais-prende-mulheres-62-delas-sao-negras>. Consultado el 19/03/2022.

las mujeres bajo custodia en establecimientos penitenciarios el acceso gratuito a las compresas higiénicas. La nueva ley establece el Programa de Protección y Promoción de la Salud Menstrual; y modifica la Ley N.º 11.346, de 15 de septiembre de 2006.

Según el arte. 4 de la PL 1666/2021:

Art.4 Para efectos de lo dispuesto en la presente Ley y su suministro a la población objetivo por parte del Programa de Farmacias Populares, las toallas sanitarias se consideran productos de interés para la salud, relacionados con medicamentos, de uso obligatorio para las mujeres en edad reproductiva y cuyo uso o aplicación es indispensable para la defensa y protección de la salud individual y la higiene personal.

El acceso efectivo a tampones/copas menstruales y materiales de higiene es una medida que urge la inclusión de estas niñas, mujeres y hombres trans en la vida social - una medida eficaz para reducir la desigualdad social - promoviendo, en definitiva, el bien de todos sin prejuicios de origen, raza, sexo, color, edad o cualquier forma de discriminación.

Otro lado que singulariza el tema de género en esta pandemia es la violencia intrafamiliar. Como en una red predispuesta por marañas de implicaciones, el agravamiento de la violencia doméstica en este nuevo panorama global de contagio por COVID-19, demuestra la complejidad del problema social. Poco a poco se va desvelando la premisa de que el espacio privado sería un espacio seguro. La calamidad pandémica lo señala ya que el 36% de los casos de violencia se contabilizaron en tono agravado a partir de las medidas de distanciamiento

social, según señaló el Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos, en abril de 2020.¹¹⁰.

Los datos muestran que la violencia en el seno de la familia sólo se ha agravado durante la pandemia, en la que instancias como la línea directa 180 recibieron un mayor número de denuncias - y aquí no contamos las grandes cifras de infradenuncias que existen en este tipo de violencia.

Los conflictos y tensiones comienzan a corresponder a episodios cotidianos de violencia física, psicológica, sexual, moral, entre otros. No menos importante es la pérdida de la posibilidad de denunciar estas relaciones abusivas, teniendo en cuenta que la imposición de una distancia social aísla a estas posibles víctimas de su red afectivo-comunitaria (amigos, vecinos, compañeros de trabajo, etc.) que podría llegar a romper este ciclo de violencia.

Por otra parte, además de los retrocesos ya señalados, derivados de una práctica de encierro social que envuelve a las mujeres en relaciones de maltrato, persiste una ocultación de agendas y recursos que dificultan enormemente el avance de las políticas urgidas de servicios y atención a las víctimas, lo que genera severos retrocesos en una historia de frágiles avances.

Por último, otro factor de gran preocupación y señalado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) es la estimación de que 47 millones de mujeres pueden perder el acceso regular a los anticonceptivos, lo que fácilmente daría lugar a 7 millones de embarazos no deseados en los próximos meses - tal contabilidad en Brasil, puede dar lugar a un aumento del número de abortos ilegales y, en consecuencia, de muertes maternas evitables¹¹¹.

Ante este panorama, la Defensoría Pública de la Unión ha actuado directamente, de forma estructural, para hacer frente a las situaciones de violencia de género y de discriminación contra las mujeres. En 2021, la DPU se sumó al

¹¹⁰Disponible en <https://macaibanoar.com.br/ligue-180-registra-aumento-de-36-em-casos-de-violencia-contramulher/>. Consultado el 19/03/2022.

¹¹¹Disponible en <https://brazil.unfpa.org/pt-br/news/especialistas-debatem-sobre-o-impacto-da-covid-19-no-acesso-aos-m%C3%A9todos-contraceptivos>. Consultado el 19/03/2022.

movimiento “Eles por Elas” (*Él para ella*), incluyéndose en un movimiento global para involucrar a hombres y niños en la eliminación de las barreras sociales y culturales que impiden que las mujeres desarrollen su potencial.

Además, a través del Grupo Nacional de Trabajo sobre la Mujer, la DPU presentó una nota técnica sobre el folleto del Ministerio de Sanidad, que contenía información técnicamente inadecuada que daba lugar a una información precaria sobre el derecho a la interrupción segura del embarazo¹¹². El Grupo de Trabajo también se posicionó en contra de la audiencia preliminar obligatoria de la Ley 11.340/2006, una práctica común en el Poder Judicial brasileño que exige la ratificación de la denuncia de violencia de género ante la autoridad judicial¹¹³.

En la misma línea, se produjeron materiales y eventos sobre educación en derechos, enfrentamiento a la violencia y el empoderamiento femenino. Citando, como ejemplo, el *seminario web* sobre el empoderamiento y el bienestar en la menopausia¹¹⁴ y la cartilla sobre los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, disponible en el sitio web de la Defensoría Pública de la Unión¹¹⁵.

También se elaboraron carpetas sobre planificación familiar, parto humanizado y violencia obstétrica para sensibilizar a la sociedad brasileña sobre los derechos fundamentales de la mujer durante el periodo anterior y posterior al embarazo. Por último, es importante mencionar el Manual de Lenguaje No Sexista que, reconociendo el poder del lenguaje en la sociedad, a partir de la Nota Técnica n.º 4/2020, presentó importantes referencias lingüísticas para que la comunicación institucional no reproduzca discursos que refuerzan el machismo¹¹⁶.

¹¹²Disponible en https://www.dpu.def.br/images/2021/SEI_DPU_-_5273261_-_Nota_T%C3%A9cnica.pdf. Consultado el: 13.nov.2022.

¹¹³Disponible en <https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/dpu-se-posiciona-contr-obrigatoriedade-de-audiencia-prevista-na-lei-maria-da-penha/>. Consultado el 13.11.2022.

¹¹⁴Disponible en <https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/evento-on-line-debate-o-empoderamento-feminino-e-o-bem-estar-na-menopausa/>. Consultado el 13.11.2022.

¹¹⁵ Disponible en https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2021/07/cartilha_defesa_direitos_sexuais_reprodutivos-2021.pdf. Consultado el 13.11.2022.

¹¹⁶Disponible en <https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2021/06/Manual-4044658.pdf>. Consultado el 13.11.2022.

5.1.5. Conclusiones y recomendaciones

De los diferentes temas abordados en este capítulo se desprende que la precariedad menstrual, la desigualdad y la violencia contra las mujeres siguen vigentes en Brasil como realidades a superar y que, de forma muy actual, permanecen y se retroalimentan de las desigualdades sociales y de la subalternización.

La realidad de las epidemias no es algo nuevo para la humanidad y, obviamente, esta búsqueda de resoluciones ante una situación geopolítica cortada y poco equitativa no despegó durante el mandato del actual gobierno. Lo que no puede pasarse por alto es que se ha producido una maximización de los efectos que podría haberse roto si hubiera existido el interés y la competencia adecuados al momento histórico. A La ausencia de políticas públicas y, en consecuencia, la preocupación del Estado por este sector de la población es un punto clave para que, a partir de este vacío, se puedan establecer nuevas orientaciones y perspectivas.

Por ello, GT Mujeres de la DPU considera que la búsqueda de la garantía de los derechos fundamentales de estas mujeres debe ser una prioridad. Entonces, las recomendaciones son:

- La adopción de políticas públicas más sólidas y aplicables que actúen sobre el reconocimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y medioambientales de las mujeres;
- Implementación de la Ley n. 14.214, de 6 de octubre de 2021, que establece el Programa de Protección y Promoción de la Salud Menstrual para garantizar el abastecimiento gratuito de toallas sanitarias femeninas y otros cuidados de salud menstrual;
- Ampliación de canales de denuncia de violencia;

- El refuerzo presupuestario de las políticas públicas de lucha contra la violencia de género y de asistencia a las mujeres en situación de violencia;
- Reforzar la participación de las mujeres en los espacios de poder y de toma de decisiones;
- Reconocer que la audiencia preliminar prevista en el artículo 16 de la Ley núm. 11.340/2006 no es obligatoria, aplicándose sólo en los casos en que exista una manifestación previa de renuncia a la representación en los casos en que se admita dicha renuncia;



DPU
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

**DEFENSORIA
PÚBLICA**

www.dpudef.br

B2

5. 9. PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD Y LA LUCHA CONTRA LA TORTURA

5.5.1. Contextualización del tema

5.5.1.1. Recomendaciones recibidas por el Estado Brasileño en el 3^{er} Ciclo del Examen Periódico Universal (2017-2021)

En el tercer ciclo del Examen Periódico Universal, el Estado brasileño recibió las siguientes recomendaciones sobre el sistema penitenciario, los derechos de las personas privadas de libertad y la lucha contra la tortura, la violencia institucional y otras formas de tratos crueles, inhumanos o degradantes:

77. Abordar el hacinamiento, el saneamiento, la violencia y la atención médica y psicológica en las cárceles (Sudáfrica);

78. Adoptar medidas para reducir el encarcelamiento, concretamente fomentando el uso de penas alternativas y asegurándose de que se recurre ampliamente a las audiencias previas al juicio. España.

79. Abordar el grave problema del hacinamiento en las prisiones a fin de eliminar las condiciones inhumanas y adoptar todas las medidas necesarias para prevenir la tortura (Turquía);

80. La adopción, sin demora, de medidas urgentes para poner fin a la tortura, la violencia, los asesinatos, el grave hacinamiento y las condiciones degradantes en las cárceles de Brasil (República Bolivariana de Venezuela);

81. Trabajar junto con los estados de la Federación para mejorar las condiciones de detención en las cárceles brasileñas (Argelia);
9

82. Seguir mejorando las condiciones penitenciarias y reducir el hacinamiento (Angola);

83. Garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos de todos los detenidos, en particular asegurándoles unas condiciones de detención acordes con las leyes y normas nacionales e internacionales y protegiéndoles de tratos crueles e inhumanos (Austria);

84. Mejorar, lo antes posible, los diferentes aspectos de las condiciones de detención de los reclusos (Cabo Verde);

90. Garantizar que las condiciones en los centros de detención se ajusten a la legislación internacional y brasileña y que se presta

especial atención a las condiciones a las que se enfrentan los presos vulnerables, como las mujeres embarazadas, los niños y las personas LGBTI; y proporcionar formación en derechos humanos al personal del sistema legal y judicial (Irlanda);

91. Redoblar los esfuerzos para reformar el sistema penitenciario y garantizar la protección de los derechos humanos de todos los detenidos (Italia);

92. Implementar medidas para mejorar las condiciones de trato de los detenidos dentro de las prisiones a través del desarrollo de capacidades, ya iniciado por el gobierno, y medidas para mantener el orden dentro de las prisiones (Japón);

93. Que se tomen las medidas necesarias para aumentar el número de ginecólogos en el sistema penitenciario brasileño (Suecia);

94. Incorporar las Reglas de Bangkok a las políticas públicas de protección de las mujeres detenidas y aprobar la proposición de ley 5654/2016, que prohíbe el uso de esposas antes, durante y después del parto a las mujeres privadas de libertad (Dinamarca);

95. Mejorar las condiciones penitenciarias, en particular abordando el hacinamiento y la violencia, incluso en las prisiones para mujeres (Australia);

96. Mejorar las instalaciones dedicadas al embarazo y la maternidad en las cárceles, de conformidad con las Reglas de Bangkok (Tailandia);

97. Intensificar los esfuerzos de reforma penitenciaria para proteger a las mujeres detenidas del abuso sexual y de la violencia (Bahamas);

Intensificar los esfuerzos para abolir la práctica de los perfiles raciales y las detenciones arbitrarias por parte de la policía y las fuerzas de seguridad (Indonesia);

105. Desarrollar programas de audiencias de custodia para atender a todos los presos preventivos y aprobar la proposición de ley 554/2011. Proporcionar formación específica, de conformidad con el Protocolo de Estambul, a jueces y fiscales que trabajen en audiencias de custodia (Alemania);

106. Garantizar que la legislación relativa a la situación de las prisiones y la justicia penal se ajuste a las normas internacionales de derechos humanos (México);

107. Mejorar los procesos judiciales para reducir al mínimo la duración de la detención preventiva y acelerar los juicios, y

considerar alternativas a la detención para hacer frente al hacinamiento en las cárceles (Estados Unidos de América);

108. Planificar y adoptar medidas concretas a medio plazo con el objetivo de reducir la duración de la detención preventiva y el número total de detenidos en espera de juicio y que no cumplen condena (Eslovenia).

5.9.1.2. El Estado Inconstitucional de las Cosas en el Sistema Penitenciario Brasileño y la violación de la dignidad de la población privada de libertad. Incumplimiento de las recomendaciones de la UPR.

La construcción de la política criminal brasileña, tal como la conocemos, es el resultado de un proceso de criminalización basado en el racismo, el higienismo y la violencia. En este contexto, el sistema penitenciario se desarrolló para funcionar como un mecanismo de exclusión social y segregación de aquellas personas que son indeseables en el sistema político y económico actual.

El primer establecimiento penitenciario de Brasil, la Casa de Correção de Río de Janeiro, se fundó en 1850 y su finalidad era albergar no sólo a personas condenadas por delitos, sino también a grupos situados en los márgenes de la sociedad, como personas con trastornos mentales, esclavizados "insubordinados", africanos libres y "vagabundos", incluidas prostitutas y mujeres esclavizadas, que compartían las mismas celdas que los hombres.

En cuanto a este último punto, cabe señalar que la primera prisión femenina de Brasil fue la Penitenciaría Madre Pelletier, fundada en 1937, en Porto Alegre. Antes de su definición como centro penitenciario, la prisión funcionaba como una especie de casa de "Rehabilitación Social" fundada en 1835, para la custodia de convictos criminales, población de la calle e "inadaptados", incluidas mujeres con trastornos mentales o que de alguna manera escapaban a las normas sociales establecidas.

Actualmente, al observar la aplicación de las políticas penales, el perfil de las personas encarceladas y las condiciones de encarcelamiento se puede afirmar que poco ha cambiado.

Contrariamente a sus funciones propuestas, relacionadas con la idea de "resocialización" y reducción de la violencia, la política de reclusión no consigue contener el aumento de la criminalidad, funcionando como un cuello de botella que alimenta un ciclo de violencia que contribuye al mantenimiento de las desigualdades sociales existentes desde los tiempos del Imperio brasileño.

Es importante destacar que el perfil de las personas encarceladas está formado, en su gran mayoría, por personas sin recursos, negras, jóvenes, con escaso acceso a la educación, que cometieron delitos contra la propiedad o relacionados con la Ley de Drogas (n. 11.343/06), lo que pone de manifiesto la falibilidad de la política de drogas.

Según datos del Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021, en 2020, el 66,3% de los presos brasileños se identificaban como negros y el 48,6% tenían entre 18 y 29 años¹¹⁷, lo que exige una reflexión sobre las prioridades y la selectividad de las políticas criminales y penitenciarias existentes, así como la necesaria intervención y desarrollo de políticas públicas específicas dirigidas a este colectivo.

Según una encuesta realizada por el Foro Brasileño de Seguridad Pública para el CNJ, "se constató que el trato judicial es más duro para los acusados negros, incluyendo lo que ocurre en la audiencia de custodia". En dicho acto, el filtrado racial que se produce en las aproximaciones policiales apenas se revierte o anula, siendo un hecho concreto que materializa la situación (más dura) a la que se enfrentan los negros ante la justicia penal, mientras que la situación para los blancos es más favorable¹¹⁸.

¹¹⁷ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021. FBSP, 2021. Disponible en <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/anuario-2021-completo-v6-bx.pdf>, consultado el 21/11/2021.

¹¹⁸ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (Brasil). Audiência de custódia, prisão provisória e medidas cautelares: obstáculos institucionais e ideológicos à efetivação da liberdade como regra. Brasília: CNJ, 2018. 304 p. (Justiça Pesquisa). Relatório analítico propositivo. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/281>. Último acceso el 21/11/2021.

Las actualizaciones legislativas, especialmente la Ley de Ejecución Penal de 1984 y la Constitución Federal de 1988, que trajeron la determinación de una postura garantizadora de la observación de los derechos de las personas en las cárceles en sus diversas formas, no fueron suficientes para superar la visión punitiva que se arrastra desde hace siglos y que desemboca en una realidad de sobre-encarcelamiento, insalubridad y tortura.

En este contexto, cabe destacar el endurecimiento de la legislación penal, especialmente a partir de los años ochenta, que generó un crecimiento exponencial de la población reclusa de más del 400%. Según el último INFOPEN, dado a conocer en 2019, en menos de veinte años (2000 a 2019) la población carcelaria saltó de 232.755 a 755.274 personas privadas de libertad.

En reconocimiento del estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario brasileño, en septiembre de 2015, el Tribunal Supremo concluyó la primera fase del juicio del Argumento de Incumplimiento del Precepto Fundamental n.º 347, en el que el más alto Tribunal del país reconoció oficialmente el "marco de violación masiva y persistente de los derechos fundamentales, derivado de fallos estructurales y fracasos de las políticas públicas".

El juicio, que destacó la cuestión penitenciaria como un "fracaso sistémico", se ha retomado en el pleno virtual del STF en mayo de 2021. En un voto emitido por el juez Marco Aurélio Mello, entre otras medidas, se ordenó al Gobierno Federal que elaborara en un plazo de 90 días a partir de la finalización de la sentencia un plan nacional de tres años para superar el estado de cosas inconstitucional. Debido a una solicitud de revisión del ministro Roberto Barroso, el juicio fue nuevamente suspendido hasta esta edición.¹¹⁹ La Defensoría Pública de la Unión aparece como *amicus curiae* en el caso, defendiendo la adopción de medidas de encarcelamiento, como la aplicación de penas alternativas.

¹¹⁹ Informe: O sistema prisional brasileiro fora da Constituição – 5 anos depois Balanço e projeções a partir do julgamento da ADPF 347. Pg. 04. disponible en: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Relato%CC%81rio_ECI_1406.pdf.

Cabe señalar que el grave estado de la situación de encarcelamiento, prevención y lucha contra la tortura en el país fue objeto de un informe elaborado por expertos del Subcomité de las Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura (SPT). Después de las visitas a varios lugares de privación de libertad en Brasil, se hicieron recomendaciones al Estado brasileño para la aplicación efectiva de la legislación nacional y la observancia de las normas mínimas establecidas por los instrumentos internacionales de protección.¹²⁰

Además, con respecto a las recomendaciones hechas al Estado brasileño en el tercer ciclo del Examen Periódico Universal - EPU (2017-2021) sobre el tema "condiciones carcelarias, prevención y combate a la tortura y sistema de justicia", se observa que **No** la mayoría de ellos han sido implementados. Por otra parte, entre las que se consideraban en proceso de aplicación, sin embargo, la realidad revela que el avance es tímido y los resultados tienen poco impacto en el escenario actual.

Este es el panorama constatado en el informe preliminar del observatorio parlamentario del EPU, elaborado por la Comisión de Derechos Humanos y Minorías a la Consultoría Legislativa de la Cámara de Diputados en el ámbito de la asociación de la Cámara Legislativa con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos¹²¹, con el objetivo de monitorear el cumplimiento de las recomendaciones referentes al sistema penitenciario brasileño y a la lucha contra la tortura y otros tratos o penas de carácter inhumano, cruel y degradante, aceptadas por el Estado brasileño ante la comunidad internacional.

El informe preliminar identificó que 18 (dieciocho) de las recomendaciones formuladas no fueron cumplidas, entre ellas la de México de asegurar que la legislación relativa a la situación de las prisiones y la justicia penal

¹²⁰ <https://www.gov.br/mdh/pt-br/sdh/noticias/2017/marco/sedh-torna-publico-o-iii-relatorio-brasileiro-ao-mecanismo-de-revisao-periodica-universal-do-conselho-de-direitos-humanos-das-nacoes-unidas>

¹²¹<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/observatorio-parlamentar-da-revisao-periodica-universal-da-onu/avaliacao-por-temas;>

esté en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos. También señaló retrocesos en 04 (cuatro) de las recomendaciones, como la formulada por Argelia, de proseguir los esfuerzos para combatir la tortura y los malos tratos¹²².

A su vez, el documento reconoció avances en 13 (trece) recomendaciones, como las dirigidas a mejorar los procesos judiciales para minimizar la duración de la prisión preventiva y acelerar los juicios, y la consideración de las alternativas a la detención para hacer frente al hacinamiento.

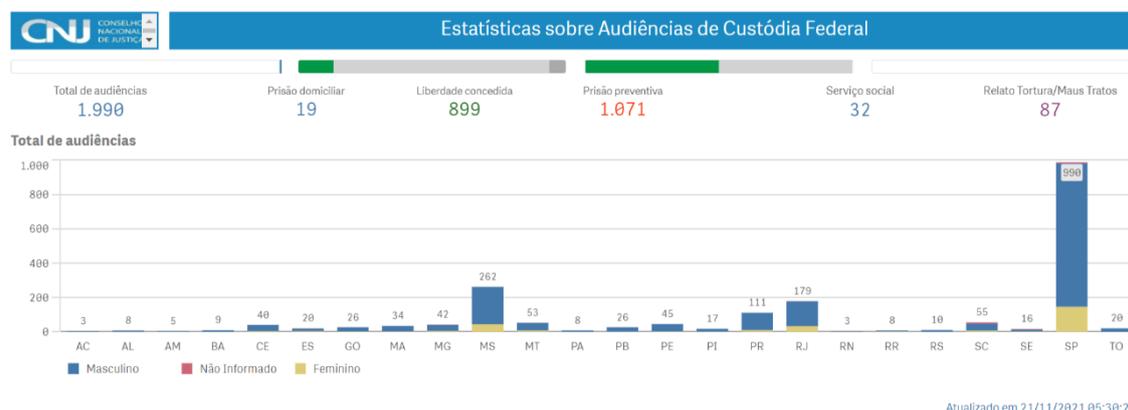
Sin embargo, el progreso al que se hace referencia no está comprobado en la realidad actual del país. El art. 316 del Código Procesal Penal - CPP, introducido por la Ley N.º 13.964 de 2019, que estableció la necesidad de revisión periódica de la prisión preventiva cada 90 días y que fue identificado como un importante avance en la materia por el informe, está sujeto a una intensa discrecionalidad judicial, por lo que los jueces y tribunales siguen sin aplicar la disposición y manteniendo detenciones cautelares que duran períodos desproporcionados y, en consecuencia, ilegales.

Asimismo, las audiencias de custodia, positivas en el art. 310 del CPP por la Ley n.º 13.964 de 2019, también señalados como un avance importante, han estado prácticamente suspendidos desde el inicio de la pandemia y aún no se han reiniciado con la misma frecuencia. Además, la realización a distancia ha sido cuestionada ampliamente por las organizaciones de la sociedad civil y los organismos de defensa.

Según datos del Sistema de Audiencias de Custodia (SISTAC) de la CNJ, entre enero y noviembre de 2021, sólo se celebraron 1.990 audiencias de custodia en los tribunales federales, habiéndose decretado 1.071 detenciones preventivas, lo que significa que el número de detenciones preventivas decretadas

¹²² Disponible en: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/observatorio-parlamentar-verifica-situacao-de-carceres-e-de-combate-a-tortura-no-brasil->. Último acceso el 21/11/2021.

superó el número de libertades acordadas. Por otra parte, se observa el bajísimo índice de audiencias celebradas en los estados de la federación, con cerca del 49% de los actos celebrados sólo en el estado de São Paulo.



Por otro lado, las detenciones decretadas sin la realización del acto aumentan las cifras ocultas de casos de tortura y malos tratos, además de dificultar la identificación de los potenciales beneficiarios de medidas alternativas al encarcelamiento, que permanecen injustificablemente en segregación.

La lentitud en la celebración de las vistas de custodia en persona es motivo de preocupación, ya que, incluso en los casos en los que se celebran, normalmente se han hecho por videoconferencia, lo que ha desvirtuado totalmente el instituto.

Es necesario destacar, todavía, que el diagnóstico efectivo de la situación carcelaria del Estado brasileño se enfrenta a la escasez cuantitativa y cualitativa de datos e informaciones sobre el sistema carcelario brasileño y la justicia penal, lo que caracteriza gran obstáculo para la elaboración de políticas públicas efectivas para el cumplimiento de las medidas desencarceladoras y de prevención y combate a la tortura, al maltrato y a todas las formas de violencia institucional.

Conviene señalar que los fallos no sólo se producen en la obtención de datos, sino también en la gestión de las cuestiones relacionadas con el

encarcelamiento y el cumplimiento de las penas. En algunos casos, se detectan fallos de comunicación entre los distintos organismos e instancias, lo que hace que se cumplan condenas más largas de lo establecido. Se trata de situaciones graves, que se observan a con frecuencia y para las que no se están planteando soluciones.

El reciente informe del Consejo Nacional de Justicia sobre el balance y las proyecciones a partir de la sentencia del ADPF 347, destacó que

(...) los grandes obstáculos para obtener datos actualizados y fiables sobre el sistema penitenciario brasileño, lo que crea trabas para la elaboración de políticas públicas eficaces, de modo que actualmente no es posible identificar las tasas de reincidencia ni los casos de tortura. Entre las dificultades encontradas se encuentran cuestiones relacionadas con la obtención primaria de datos (registros no rastreables, notificación no normalizada, disconformidad de las metodologías para cumplimentar los instrumentos y para el análisis), periodicidad irregular de la divulgación, incoherencias en la comparación de los datos divulgados por distintas fuentes, uso limitado de la tecnología de la información para el procesamiento de datos y dificultades para alimentar, mantener, hacer evolucionar e integrar los sistemas existentes.(...) (...)123.

Se señala que la dificultad en la obtención y procesamiento de datos e información se acentúa en relación con la situación carcelaria de grupos específicos, como indígenas y mujeres. La ausencia, respectivamente, de un registro adecuado sobre cuestiones relacionadas con la autodeclaración y el reconocimiento de la persona como indígena, así como sobre la situación de embarazo, la existencia de hijos y/o dependientes menores de edad o discapacitados, provocan inconsistencia en los datos oficiales sobre el número de personas pertenecientes a dichos grupos que se encuentran privadas de libertad, comprometiendo su acceso a derechos y garantías procesales y, en consecuencia, a medidas destitutivas por su situación carcelaria.

123 Informe: O sistema prisional brasileiro fora da Constituição – 5 anos depois Balanço e projeções a partir do julgamento da ADPF 347. disponible en: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Relato%CC%81rio_ECI_1406.pdf

Cabe resaltar que el Sistema Penitenciario Brasileño ya ha sido objeto de análisis por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en varias ocasiones. En total, se aprobaron 44 resoluciones sobre medidas provisionales sobre Brasil, de las cuales 29 se refieren a prisiones y 15 a detención socioeducativa.

Se destacan los casos del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (IPPSC) en Río de Janeiro y el Complejo Curado en Pernambuco. En ambos casos, el Tribunal emitió resoluciones en las que reconocía el hacinamiento como la principal causa del empeoramiento y deterioro de las condiciones mínimas de salud de los presos. Por lo tanto, como la situación sería incompatible con las condiciones mínimas de tratamiento de los presos, previstas en el derecho interno brasileño, las personas detenidas estarían enfrentando un sufrimiento jurídico mucho mayor que el relacionado solamente con la privación de libertad¹²⁴, consistiendo, por lo tanto, en un castigo ilegal.

En este punto, vale recordar que la situación de pandemia del Covid-19 impuso restricciones que comprometieron sustancialmente la realización de audiencias de custodia, asistencia jurídica y visitas familiares a personas privadas de libertad.

Ante el preocupante escenario que se dibuja desde el año 2020, 213 entidades de todo el país presentaron ante la ONU (Organización de las Naciones Unidas) y la OEA (Organización de Estados Americanos) denuncias contra la gestión Covid-19 en las prisiones brasileñas.

Se señalaron violaciones de las normas y recomendaciones internacionales en al menos seis ámbitos: falta de acceso a la asistencia sanitaria, obstáculos a la detención, incomunicación, problemas en el registro de defunciones, motines y uso de estructuras temporales precarias para albergar a los

124 RESOLUCIÓN DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS del 28 DE NOVIEMBRE DE 2018, disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/curado_se_06_por.pdf. y RESOLUCIÓN DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS DEL 28 DE NOVIEMBRE DE 2018, disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/curado_se_06_por.pdf.

presos. Las organizaciones solicitaron que los organismos internacionales exijan explicaciones a Brasil y recomienden la adopción de medidas de emergencia para contener una "catástrofe de proporciones preocupantes".

Cabe señalar que la prestación de la asistencia prevista en la legislación y la supervisión del sistema penitenciario se vieron gravemente mermadas en este contexto, lo que hizo aún más desprotegida a la población reclusa, especialmente a las minorías (mujeres, población LGBTQI+, población indígena)¹²⁵ y a sus familias.

En este contexto de sobre-encarcelamiento y de las medidas restrictivas adoptadas debido a la imposición de sanciones sanitarias, es importante destacar que las minorías penitenciarias (mujeres, población LGTBIA+, ancianos, extranjeros, indígenas, personas con discapacidad), son aún más vulnerables, ya que las políticas penitenciarias son demasiado insuficientes para responder a sus especificidades.

Cabe mencionar que algunos grupos especialmente vulnerables son objeto de especial atención por parte de la Defensoría Pública de la Unión. Podemos hacer mención de las mujeres, de los migrantes que se encuentran en prisión, de los indígenas detenidos y procesados y de las personas encarceladas en el Sistema Penitenciario Federal, de las que ahora hablaremos con más detalle.

5.9.2. Encarcelamiento de grupos específicos

5.9.2.1. encarcelamiento femenino

Aunque las mujeres representan menos del 5% de la población privada de libertad en el país, el aumento proporcionalmente mayor de este segmento de la población encarcelada es motivo de preocupación.

¹²⁵ Pastoral Carcerária. Relatório: A pandemia da tortura no cárcere - 2020. Disponible en: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2021/01/Relato%CC%81rio-A-pandemia-da-tortura-no-ca%CC%81rcere-2020.pdf> consultado el:

Es notorio cómo afecta directamente el encarcelamiento de las mujeres, históricamente más encargadas de las labores de cuidado de personas dependientes (como hijos menores o discapacitados, ancianos). También es destacable cómo el paradigma del encarcelamiento es masculino, lo que deja a las mujeres mucho más desatendidas en cuestiones como la salud física y mental, la maternidad, la alimentación, la ropa.

A todos estos problemas adicionales a los que se enfrentan las mujeres en prisión se le añade el riesgo de sufrir violencia sexual¹²⁶, como se ha denunciado recientemente.

Por otro lado, en relación con la situación de las reclusas embarazadas y las madres o responsables de niños y personas con discapacidad, se ha registrado el avance de medidas que intentan buscar alternativas al encarcelamiento.

En este contexto, destacamos el Habeas Corpus colectivo 143.641/SP, interpuesto por la Defensoría Pública de la Unión, en el que se concedió la orden de determinar la sustitución de la prisión preventiva por el arresto domiciliario - sin perjuicio de la aplicación concomitante de las medidas alternativas previstas en el art. 319 del Código de Procedimiento Penal- de todas las reclusas, mujeres embarazadas, mujeres que hayan dado a luz recientemente, madres y responsables de niños y discapacitados, mientras persista tal condición, así como de los adolescentes sometidos a medidas socioeducativas en idéntica situación, salvo en los casos de delitos cometidos por ellos con violencia o violencia grave. En diciembre de 2018, el Congreso Nacional ratificó la decisión del STF que aprueba la Ley n.º 13.769/18, que insertó el art. 318-A del Código Procesal Penal (CPP).

Sin embargo, aún se observa, por parte del Poder Judicial, resistencia a la aplicación de medidas alternativas al encarcelamiento de mujeres. Muchos jueces y tribunales siguen determinando la detención preventiva de mujeres embarazadas o madres de niños en casos en los que procedería la sustitución,

¹²⁶ <http://www.mpf.mp.br/regiao2/sala-de-imprensa/docs/gt-defesa-cidadania-nt14-violencia-sexual-1>

alegando que constituyen situaciones muy excepcionales. Por eso, en Brasil, la discrecionalidad judicial respecto a la sustitución de la prisión provisional por la de mujeres embarazadas y madres o personas responsables de niños o personas con discapacidad sigue siendo bastante amplia.

Todos los días aparecen en los medios de comunicación casos de mujeres detenidas preventivamente, que serían claramente las beneficiarias de las medidas de desarme definidas en los precedentes y en las normas mencionadas. Como ejemplo, en octubre de 2021 se dio una gran publicidad al caso de una señora en situación de calle de São Paulo, madre de cinco hijos -cuatro menores de 12 años-, cuya prisión preventiva fue decretada y mantenida por el Tribunal de Justicia por robar noodles, refrescos y refrescos en polvo¹²⁷. Días después de este caso, se informó de que una madre de un niño de cinco años fue encarcelada durante más de cien días por robar agua.¹²⁸

Por desgracia, no se trata de casos aislados, hecho que confirman los que trabajan en la defensa de los grupos de personas hipervulnerables y los resultados de las investigaciones llevadas a cabo en este ámbito.

Por otra parte, el arresto domiciliario limitado a los casos de detención cautelar excluye a un universo importante de familias que podrían beneficiarse de la expansión de la alternativa.

También se observa el rigor en la política de drogas en el país, que además va en dirección contraria a varios otros países que trabajan con perspectivas de descriminalización para al menos algunas sustancias. Este escenario afecta especialmente a las mujeres, teniendo en cuenta que casi el 60% de las mujeres encarceladas están privadas de libertad por algún tipo de cargo relacionado con las drogas, mientras que en el caso de los hombres esta proporción está en torno al 31%.

¹²⁷ Disponible en: <https://www.istoedinheiro.com.br/stj-manda-soltar-mulher-presa-por-furtar-miojo-refrigerantes-e-refresco-em-po/>. Último acceso el 21/11/2021.

¹²⁸ Disponible en: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59314206>. Último acceso el 21/11/2021.

En cuanto a las acciones de la Defensoría Pública de la Unión sobre la cuestión del encarcelamiento de mujeres en 2021, destacamos la coordinación entre los Grupos de Trabajo de Presos Migrantes de la DPU/SP, el Grupo de Trabajo de Migraciones, Apátridas y Refugiados y el ITTC - Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (Instituto Tierra, Trabajo y Ciudadanía) en la elaboración de un folleto para mujeres migrantes en conflicto con la ley. También hay que destacar la reanudación, con carácter prioritario, de la atención presencial a las mujeres migrantes privadas de libertad, en el estado de São Paulo, en el segundo semestre de 2021.

5.9.2.2. Población indígena

En cuanto al tratamiento penal y penitenciario reservado a los indígenas en Brasil, además de los procesos de criminalización a los que son sometidos, es importante mencionar la repetida inobservancia por parte del poder judicial y de otros actores del sistema de justicia penal de las leyes nacionales e internacionales que aseguran la protección y garantía de los acusados o condenados indígenas en Brasil, a saber: Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las Reglas de Bangkok, el Estatuto de los Pueblos Indígenas (Ley 6001/1973).

Por otra parte, dentro del propio Poder Judicial, las prácticas y pautas formuladas por la propia CNJ en la reciente Resolución N.º 287/2019, que establece procedimientos para el tratamiento de los indígenas imputados, procesados, condenados o privados de libertad, e incluso prevé medidas tendientes a privar de la libertad a este grupo específico de personas altamente vulnerables.

La normativa fue elaborada a través de la articulación interinstitucional del CNJ con diversos actores del sistema de justicia, del Poder Ejecutivo y de la

sociedad civil, con la Defensoría Pública de la Unión contribuyendo activa y eficazmente al proceso de redacción.¹²⁹.

Hay que enfatizar que el encarcelamiento de un indígena genera consecuencias individuales y colectivas desde la perspectiva de su cultura y de la vida en sus comunidades. Por esta razón, la Resolución 287 y la legislación conexas establecen que el encarcelamiento debe ser una respuesta punitiva muy excepcional, y que deben tenerse en cuenta las formas de resolución de conflictos propias de los pueblos indígenas, dando preferencia, en todo caso, a las formas alternativas de encarcelamiento¹³⁰.

En este camino, la Resolución CNJ N.º 287/2019, entre otras disposiciones, establece que los tribunales deben garantizar que la información sobre identidad y etnia indígena, aportada en cualquier momento del proceso, sea incluida en los sistemas informáticos del Poder Judicial y, en particular, en las actas de las audiencias de custodia, en consonancia con el Art. 7 de la Resolución CNJ N.º 213/2015.

También establece que la rendición de cuentas de los indígenas debe tomar en consideración los mecanismos propios de la comunidad indígena a la que pertenece el acusado, mediante consulta previa, y que la autoridad judicial puede adoptar o ratificar prácticas de resolución de conflictos y rendición de cuentas de acuerdo con las costumbres y normas propias de la comunidad indígena, en los términos del Art. 57 de la Ley n.º 6.001/73 (Estatuto de los Pueblos Indígenas).

También determina la compatibilidad de las medidas cautelares alternativas a la prisión, así como el régimen de cumplimiento de la pena con las costumbres, el lugar de residencia y las tradiciones del indígena. Por último, dispone que, a falta de condiciones que proporcionen dicha adecuación, la

129 Disponible en: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/Manual-Resolu%C3%A7%C3%A3o-287-2019-CNJ.pdf>. Último acceso el 21/11/2021.

130 O lugar do encarceramento da violência institucional contra povos indígenas no Brasil. Disponible en <https://carceraria.org.br/combate-e-prevencao-a-tortura/o-lugar-do-encarceramento-na-violencia-institucional-contr-povos-indigenas-no-brasil>. Último acceso el 22/11/2021.

autoridad judicial aplicará, siempre que sea posible y en consulta con la comunidad indígena, el régimen especial de semi-libertad previsto en el art. 56 de la Ley n.º 6.001/1973 para las penas de prisión y privación de libertad.

Por último, dispone que, a falta de condiciones que proporcionen dicha adecuación, la autoridad judicial aplicará, siempre que sea posible y en consulta con la comunidad indígena, el régimen especial de semi-libertad previsto en el art. La excepcionalidad del encarcelamiento para los indígenas no es debidamente comprendida y puesta en práctica por el poder judicial y otros operadores jurídicos, que desconocen y/o son recalcitrantes en la aplicación del marco normativo protector.

Además, existe un desconocimiento sistémico sobre la diversidad de los pueblos, sus costumbres, contextos, derechos específicos, sobre los datos cuantitativos de indígenas encarcelados en Brasil y las condiciones de segregación, lo que sin duda constituye un obstáculo para la aplicación generalizada de medidas desencarceladoras para este colectivo y para la construcción de soluciones y políticas públicas dirigidas a prevenir el encarcelamiento de indígenas y garantizar sus derechos.

5.9.2.3. población LGBTI+¹³¹

En una Nota Técnica emitida por el Departamento Penitenciario Nacional, se hizo público el número de personas LGBTI+ encarceladas en Brasil: un total de 10.457 personas.¹³²

¹³¹Este punto utilizó contribuciones extraídas del Informe Defensorial - Complexo do Curado: Direitos da População LGBTI+. Disponible en https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2021/07/Informe_Defensorial_Complexo_Prisional_do_Curado.pdf. Último acceso el 22/11/2021.

¹³²Disponible en [https://politeiacoproducao.com.br/pessoas-autodeclaradas-lgbtqia-no-sistema-penitenciario-brasileiro-o-que-dizem-e-nao-dizem-os-dados/#:~:text=Homossexual-Capaz%20de%20sentir%20atra%C3%A7%C3%A3o%20emocional%2C%20afetiva%20e%2Fou%20sexual%20por,ou%201%C3%A9sbicas%20\(g%C3%AAnero%20feminino\).&text=Pessoas%20que%20se%20relacionam%20afetiva,Nota%20T%C3%A9cnica%20DEPEN%2007%2F2020..](https://politeiacoproducao.com.br/pessoas-autodeclaradas-lgbtqia-no-sistema-penitenciario-brasileiro-o-que-dizem-e-nao-dizem-os-dados/#:~:text=Homossexual-Capaz%20de%20sentir%20atra%C3%A7%C3%A3o%20emocional%2C%20afetiva%20e%2Fou%20sexual%20por,ou%201%C3%A9sbicas%20(g%C3%AAnero%20feminino).&text=Pessoas%20que%20se%20relacionam%20afetiva,Nota%20T%C3%A9cnica%20DEPEN%2007%2F2020..) Consultado el 13.11.2022.

Lo que se puede observar es que existe un enorme campo normativo en relación con la cuestión y una serie de violaciones generalizadas y sistemáticas de los derechos humanos que aún no se han abordado.

En la actualidad, existen varias normas que abordan la población LGBTI+ en prisión en el ámbito nacional e internacional, por ejemplo: los Principios de Yogyakarta (2006), sobre la aplicación del derecho internacional a las violaciones de los derechos humanos basadas en la orientación sexual y/o la identidad de género; la Resolución Conjunta n.º 1/2014 del Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria (CNPCP) y el Consejo Nacional de Lucha contra la Discriminación (CNCD/LGBT).

También cabe destacar la reciente Nota Técnica n.º 7 del Departamento Penitenciario Nacional (DEPEN), que trata de los procedimientos relacionados con la custodia de las personas LGBTI en el sistema penitenciario brasileño, de acuerdo con la normativa internacional y nacional, y teniendo en cuenta las recientes decisiones de los Tribunales Superiores sobre el tema, vinculantes para toda la Administración Pública.

En el mismo sentido, a finales de 2020, la Resolución n.º 348 del Consejo Nacional de Justicia (CNJ) empezaba a asignar al poder judicial también la responsabilidad de observar los procedimientos y directrices relativos al tratamiento de las personas pertenecientes a la población LGBTI+ en las múltiples situaciones con el sistema de justicia penal. Incluso preveía la posibilidad de que los miembros de la judicatura orientaran a las personas, como las mujeres transexuales/ travestis, hacia prisiones o cárceles según su género autodeclarado, tras consultar a la persona sobre su elección.

En general, entre los derechos previstos en estas normas, cabe mencionar la posibilidad de que la persona encarcelada participe en las decisiones relacionadas con el lugar de reclusión adecuadas a su orientación sexual e identidad de género; la disposición de espacios de vida específicos en las unidades penitenciarias masculinas (estando condicionado el traslado a los espacios

específicos a la manifestación expresa de la propia voluntad); la elección de vestir de acuerdo con el género; el mantenimiento del pelo largo y otros caracteres acordes con la identidad de género; el derecho a las visitas íntimas; la atención sanitaria integral, incluyendo el mantenimiento del tratamiento hormonal; la necesidad de capacitación continua del personal que labora en los establecimientos penitenciarios, tomando en cuenta los derechos humanos y los principios de igualdad y no discriminación, incluyendo la capacitación en temas de sexualidad y género; la posibilidad de que los juzgados, en colaboración con las Escuelas de la Magistratura, promuevan cursos permanentes y/o de actualización dirigidos a la formación y capacitación funcional de los magistrados y servidores que trabajan con la población LGBTI+ privada de su libertad, entre otros.

Cabe señalar, a su vez, que hubo un cambio sustancial a la Resolución N.º 348 de la CNJ, que fue reeditada el 25 de enero de 2021 por la Resolución 366 de la CNJ para retirar el derecho de las personas travestis e intersex a expresar su elección sobre el lugar de la privación de libertad. Sin embargo, en una decisión emitida por el Ministro Luís Roberto Barroso del Supremo Tribunal Federal el 18 de marzo de 2021, como medida cautelar en el Argumento de Incumplimiento del Precepto Fundamental 527 Distrito Federal, se garantizó que las mujeres trans/género decidan el lugar de la custodia (donde quieren cumplir su condena), si en establecimientos masculinos o femeninos.

Al respecto, Carolina Parisotto y Guilherme Gomes Ferreira llaman la atención sobre la resistencia institucional que existe en respetar a las personas con identidad de género disidentes del paradigma binario, garantizando efectivamente su asignación, como se observó en relación a las travestis cuando se reeditó la Resolución de la CNJ¹³³. Para los autores, es inequívoco que el Estado no está comprometido con los preceptos constitucionales de garantizar la protección de la dignidad de la persona.

¹³³Disponible en <https://revistaforum.com.br/debates/2021/1/29/no-dia-da-visibilidade-trans-um-direito-menos-somos-90553.html>. Consultado el: 13.nov.2022.

La verdad es que la mayoría de los derechos previstos para la población LGBTI+ encarcelada, enumerados en la Resolución n.º 348 del CNJ, ya estaban previstos en otras normas, pero no generaron cambios efectivos en las prisiones brasileñas, como, por ejemplo, la asignación de espacios específicos para esta población y el tratamiento hormonal.

En el año 2021, la Defensoría Pública de la Unión publicó el **Informe Defensorial - Complejo do Curado: Derechos de la Población LGBTI**. El documento destaca las actividades de la DPU centradas principalmente en asesorar jurídicamente a la población LGBTI+ encarcelada en el Complejo de Curado sobre sus derechos, así como la celebración de un taller titulado "Vidas LGBTI en prisión: derechos y ciudadanía LGBTI". También colaboró con la aplicación de cuestionarios para el seguimiento de las condiciones de las unidades penitenciarias, elaborados por el Proyecto Fortalecer para Superar los Prejuicios.

Se recuerda que las unidades que componen el Complejo Curado fueron objeto de repetidas intervenciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH), que exigió a la República Federativa de Brasil la adopción de medidas específicas para proteger la integridad personal, la salud y la vida de grupos en situación de vulnerabilidad, como la población LGBTI+.

5.9.3. Sistema Penitenciario Federal

El Sistema Penitenciario Federal brasileño fue inaugurado en 2006, inspirado en el modelo penitenciario norteamericano de súper máxima seguridad, denominado *Prisiones de supermáxima seguridad* O solo *Supermáx*.

Se estructura a partir de un microsistema normativo, formado por leyes, decretos y ordenanzas que tratan de la dinámica de la ejecución penal en las prisiones federales, calificando la Ley n.º 11.671/08 y los Decretos 6.049/07 y

6.877/09 como las principales reglas del marco normativo del sistema penitenciario federal.¹³⁴

Este modelo se estableció en Brasil con el fin de promover la aplicación administrativa de medidas restrictivas de la libertad de los presos, provisionales o condenados, cuya inclusión se justifique en interés de la seguridad pública o del propio preso (art. 3 del Decreto n. 6.049/07).

En resumen, se configura como un régimen excepcional de cumplimiento de condena a través de la máxima seguridad, aislamiento y vigilancia, erigido bajo el discurso de la lucha contra el crimen organizado, aislando a sus líderes y presos de alto riesgo, con el fin de hacer inviable la gestión y articulación de actividades de carácter delictivo.

El gran desafío de la Defensoría Pública de la Unión, como ya ha sido reiteradamente abordado en diversas instancias por los defensores y defensoras, incluso en acciones ante el STF, es cuestionar y proponer una reflexión acerca de la realidad de extrema rigurosidad que se presenta en las prisiones sujetas a la administración de la Unión, que cuentan con celdas individuales, capacidad inferior a la capacidad, alimentación adecuada, organización y limpieza, en las que no se registran fugas ni rebeliones.

En el Sistema Penitenciario Federal, el estado de cosas inconstitucional no se ve dibujado por los mismos problemas estructurales ya conocidos del sistema estatal. A su vez, se revela a través de la propia lógica intrínseca al cumplimiento de la pena en los centros penitenciarios federales: su carácter extremadamente restrictivo, incluso desde el punto de vista disciplinario; la lógica del aislamiento total; la prolongación de la estancia en el sistema, que desencadena diversos efectos perjudiciales y desproporcionados en el transcurso del cumplimiento de la pena; la conflictividad en las decisiones relacionadas con el ingreso y la estancia del recluso en el SPF; la ausencia de secreto y privacidad en las conversaciones

¹³⁴ CESTARI, Daniel Pheula. E Lovatto, Daniel Correa. Sistema Penitenciário Federal / Daniel Pheula Cestari, Daniel Correa Lovatto – São Paulo: Editora Juspodivm, 2021. fls. 59.

entre los internos y sus familiares y defensores; el carácter absolutamente restringido de las visitas, que excluyen al interno del contacto íntimo y físico con sus familiares; y, por último y especialmente, el deterioramiento de la salud mental tanto de los internos como de los profesionales que trabajan en el sistema¹³⁵.

También se cuestiona la eficacia del modelo en la consecución del fin inicialmente propuesto, ya que desde su implantación no se ha podido comprobar una desarticulación significativa de las organizaciones criminales, sino todo lo contrario. El perfil de los reclusos incluidos, transferidos o que permanecen en el FPS también es cuestionable, ya que no siempre se ajusta a la necesidad de salvaguardar la seguridad pública (artículo 3, encabezamiento de la Ley 11.671/2008) o incluso a los criterios más específicos detallados en el artículo 3 del Decreto 6.877/2009.

Se observa que, con el reciente advenimiento de la Ley n.º 13.964/2019, el "Paquete Antidelincuencia", se introdujeron varios cambios en el régimen del SPF, todos ellos en el sentido del endurecimiento. Así pues, el FPS, que siempre ha sido un microsistema penitenciario de excepción, se ha vuelto aún más severo. Por ejemplo, las visitas están restringidas al entorno virtual o a la zona de visitas, con separación por cristal y comunicación por interfono, con filmación y grabación (artículo 3, § 1, II, de la Ley 11.671/2008).

El período de permanencia en el SPF fue ampliado de hasta 360 días hasta 03 (tres) años, con previsión legal expresa de renovación indefinida (artículo 10, § 1, de la Ley 11.671/2008). La renovación indefinida, sin limitación temporal, ya fue admitida por el STJ (RHC 44.915/PR, Rapp. Min. Felix Fischer, Panel Quinto, j. el 3/2/2015), pero, con el advenimiento de la Ley 13.964/2019, este entendimiento quedó legalmente establecido, eliminando cualquier duda interpretativa, mediante el uso de la expresión "renovable por períodos iguales".

135 Ídem.

A este contexto del cambio legislativo y rigor del régimen, se suman otras medidas igualmente rigurosas e ilegales, avaladas por la jurisprudencia del TSJ y que acaban orientando el entendimiento de los órganos judiciales con competencia penal y de ejecución penal.

Desde hace algún tiempo, los defensores que trabajan en el Sistema Penitenciario Federal señalan la inconsistencia de los criterios de inclusión y permanencia de personas en el Sistema Penitenciario Federal y la fragilidad del control sobre tales inclusiones y mantenimientos, que, por comprensión jurisprudencial, es realizado sólo por las autoridades que solicitan la inclusión, sin control del juez que sigue la ejecución de la pena en el Sistema Penitenciario Federal.

En este contexto, la Defensoría Pública de la Unión, en 2021, a través de la acción articulada de la Secretaría de Acción en el Sistema Penitenciario y de la AASTF, presentó ante el STF el Habeas Corpus Colectivo (HC) n.º 197.452, buscando garantizar que la conexión al FPS y/o la mera discusión sobre la conexión al sistema no constituyan obstáculos para la evaluación y concesión, por el tribunal de origen o por el tribunal federal de ejecución, de la progresión de régimen. El objetivo era también garantizar la posibilidad de que el tribunal federal de ejecuciones pudiera ejercer un amplio juicio de valor, sin ninguna restricción decisoria, sobre los motivos presentados por el tribunal de origen para la inclusión, la transferencia o la renovación de la estancia en el SPF.

Cabe destacar también la manifestación jurídica de la Defensoría Pública en los autos del ADPF 518/DF, que trata de la restricción del derecho a la visita íntima dentro del SPF, así como la presentación de un memorial de petición de un *amicus curiae* en el contexto del ADPF 347, que pretendía hacer patente el estado de cosas inconstitucional que afecta también al actual régimen de ejecución de la pena privativa de libertad de las personas en el SPF.

También hay que destacar las medidas tomadas por la DPU para monitorear y reducir los daños causados por el sistema penitenciario en el SPF,

como las inspecciones periódicas a las unidades del Sistema Penitenciario Federal y las medidas tomadas con la DEPEN para garantizar los derechos y la asistencia previstos en la legislación a la población privada de libertad en el SPF.

A pesar de la aparente posición de aislamiento del Sistema Penitenciario Federal dentro del sistema carcelario brasileño, se observa que se ha revelado como un importante protagonista en la inducción de políticas públicas en los campos criminal, de seguridad pública y penitenciario. Desempeña, por lo consiguiente, el papel de un verdadero oráculo para los Estados de la Federación, y tales observaciones se han acentuado con el advenimiento de la Ley 13.964/191¹³⁶. Exige, por tanto, nuestra especial atención, considerando el potencial de irradiación de su peculiar y perniciosa dinámica de funcionamiento.

5.9.4. Posición del Estado brasileño en el período bajo análisis

Lo que se constata en el actual sistema penitenciario brasileño es el reiterado incumplimiento de las garantías y derechos fundamentales garantizados por la Carta Magna de 1988. Por lo común, los espacios de privación de libertad se han convertido en grandes aglomeraciones de personas olvidadas por la sociedad, marcadas por la ausencia de un Estado, y se sabe que la situación de hacinamiento es un factor que agrava todos los problemas identificados en este ámbito.

No es sorprendente que entre las recomendaciones del EPU al Estado brasileño sobre cuestiones relacionadas con la situación penitenciaria, varias estuvieran dirigidas precisamente a promover una reducción del encarcelamiento.

A partir de los datos recogidos del Sistema Nacional de Información del Departamento Penitenciario (SISDEPEN), en el ámbito del informe del observatorio parlamentario del EPU, se concluyó que, considerando **tanto las**

¹³⁶Ídem.

cifras absolutas de personas privadas de libertad como la tasa por cada 100.000 habitantes, la situación en cuanto al número de personas privadas de libertad en Brasil, entre 2017 y 2020, es de agravamiento del encarcelamiento.

Por otro lado, cabe destacar el **aumento significativo de la proporción de personas encarceladas que cumplen un régimen abierto, que pasará del 3,4% en diciembre de 2019 al 6,5% en 2020.** ¹³⁷.

Un factor probable para tal movimiento es la emisión de la Recomendación 62/2020, del Consejo Nacional de Justicia - CNJ, que recomendó a los Tribunales y magistrados adoptar medidas preventivas a la propagación de la infección por el nuevo coronavirus - Covid-19, en el ámbito de los sistemas de justicia penal y socioeducativa. De entre ellas, que los magistrados con jurisdicción sobre la ejecución penal, ante la pandemia, consideren medidas para conceder la libertad anticipada de los regímenes cerrados y semiabiertos, especialmente en relación con las mujeres embarazadas, las madres lactantes, las madres o personas responsables de niños de hasta 12 años o de personas con discapacidad, así como los ancianos, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad y otros presos que encajen en el grupo de riesgo.

Todavía en lo que se refiere a las medidas adoptadas en el Poder Judicial para combatir el encarcelamiento indiscriminado y el consecuente hacinamiento de las prisiones, destacamos el juicio de acciones relevantes que reconocen la crítica situación de la realidad brasileña, como las conocidas ADPF 347 y RE 592.581, que definieron la legitimidad del Poder Judicial para imponer o determinar la ejecución de obras de emergencia en las prisiones, descartando la posibilidad de alegación de la "reserva de lo posible" por parte del Ejecutivo.

Por su vez, también se destacan los ya mencionados hábeas corpus colectivos concedidos por la 2ª Sala del STF en los HC 143.641/SP y 165.704/DF, así como la edición de la Resolución n.º 369/2021 de la CNJ que, en cumplimiento

¹³⁷ Conforme FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021. FBSP, 2021. Disponible en <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/anuario-2021-completo-v6-bx.pdf>, acceso em 07/09/2021.

de las respectivas decisiones, establece procedimientos y directrices para la sustitución de la privación de libertad de mujeres embarazadas, madres, padres y tutores de niños y personas con discapacidad, en los términos de los arts. 318 y 318-A del Código Procesal Penal.

También está la edición del Precedente Vinculante N.º 56 del Supremo Tribunal Federal, en el sentido de que la falta de establecimiento penal adecuado no autoriza el mantenimiento del condenado en un régimen penitenciario más severo, en cuyo caso, los parámetros fijados en RE n.º 641.320/RS.

Si es cierto que se trata de medidas y decisiones con potencial para incidir directamente en el número de personas en prisión y en el escenario de hacinamiento, es evidente la resistencia del propio Poder Judicial, en su conjunto, tanto a aplicar precedentes de esta naturaleza como a cumplir las directrices establecidas por el propio Consejo Nacional de Justicia.

En un Informe realizado por investigadores del Foro Brasileño de Seguridad Pública, en una publicación del CNJ sobre las audiencias de prisión preventiva y los obstáculos institucionales e ideológicos a la aplicación de la libertad como norma¹³⁸, en relación con la sustitución de la prisión preventiva por el arresto domiciliario para las mujeres embarazadas o con hijos menores de doce años, basado en la nueva redacción del Art. 318, III y V, del Código Procesal Penal por la Ley 13.257/2016, se indicó que:

(...)Al principio es importante señalar que el tema que trata de los derechos específicos conferidos a las mujeres encarceladas (embarazadas o con hijos de hasta 12 años), no sólo aparece bastante mitigado en las tesis defensivas enfrentadas en las sentencias investigadas, sino que, cuando se plantea, se enfrenta a posturas refractarias por parte del conjunto de los jueces. Tanto es así que las pocas decisiones que enfrentaron el tema negaron la orden de mantener a los pacientes bajo custodia.

[...]

138 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (Brasil). Audiência de custódia, prisão provisória e medidas cautelares: obstáculos institucionais e ideológicos à efetivação da liberdade como regra. Brasília: CNJ, 2018. 304 p. (Justiça Pesquisa). Relatório analítico propositivo. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/281>. Último acceso el 21/11/2021.

En el caso de la aplicación de la nueva redacción del art. 318 del Código de Proceso Penal, sobre todo en lo que se refiere al encarcelamiento de mujeres, en los Tribunales de Justicia de Rio Grande do Sul, Santa Catarina y São Paulo - donde hubo la observación de sentencias sobre el tema - prevalece el entendimiento de que las nuevas disposiciones normativas no configuran derechos subjetivos de las mujeres encarceladas preventivamente y sino beneficios que pueden ser concedidos discrecionalmente por los jueces en situaciones excepcionales, cuando se demuestre de forma incuestionable el riesgo para la mujer embarazada y el feto, así como la necesidad de la presencia de la persona presa por la vida del niño. (...).

Una vez más, volvemos a las estadísticas del CNJ sobre audiencias de custodia. De acuerdo con el gráfico presentado, entre los meses de enero y noviembre del año 2021, en el ámbito de la Justicia Federal, sólo se realizaron 1.990 audiencias de prisión preventiva, habiéndose decretado 1.071 arrestos preventivos y sólo 19 arrestos domiciliarios. Es necesario investigar si, entre los que fueron cautelosamente segregados, luego de la audiencia de tutela, existen potenciales beneficiarios de las órdenes colectivas dictadas en los HC 143.641/SP y 165.704/DF, medidas alternativas a la prisión enumeradas en los arts. 318 y 318-A del Código Procesal Penal y la Resolución CNJ N.º 369/2021, por ejemplo.

En esa investigación, también se llamó la atención sobre la reducida eficacia de la audiencia de custodia, resultado de la naturalización de la violencia policial, con el formato inquisitorial de las audiencias, las situaciones embarazosas para el derecho de defensa de los acusados, la selectividad del ámbito penal y el uso de fundamentos basados en criterios morales subjetivos en las decisiones judiciales¹³⁹.

En prosecución, como obstáculo al aumento del número absoluto de personas privadas de libertad y como impedimento para revertir el hacinamiento crónico del sistema carcelario brasileño, se resalta el endurecimiento de la

¹³⁹ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (Brasil). Audiência de custódia, prisão provisória e medidas cautelares: obstáculos institucionais e ideológicos à efetivação da liberdade como regra. Brasília: CNJ, 2018. 304 p. (Justiça Pesquisa). Relatório analítico propositivo. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/281>. Último acceso el 21/11/2021.

legislación penal, en particular a partir de la acción legislativa del Ejecutivo Federal, reforzada por la tendencia al populismo penal del Poder Legislativo, por regla general sin ningún análisis de impacto humano, político-criminal o a nivel fiscal de las medidas propuestas.

Se destaca la reciente Ley n.º 13.964/2021, denominada “Paquete Antidelincuencia”, así como la falta de alguna iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo dirigida a reducir las tasas de encarcelamiento o hacinamiento carcelario.

Por su parte, llama la atención que, en los últimos años, el indulto navideño, iniciativa de la Presidencia de la República, que demostró ser un importante instrumento de descarcelamiento, al permitir la anticipación del fin de la pena y la conmutación de penas cuando se cumplían los requisitos establecidos, se redujo considerablemente, y ahora tiene como destinatarios a agentes de las fuerzas de seguridad, en otro paso hacia el recrudecimiento de las sanciones.

Por fin, transcribimos un fragmento del Informe del Observatorio Parlamentario de la RPU que, al analizar las medidas para reducir el encarcelamiento y combatir el hacinamiento en el sistema penitenciario, concluía que:

En conjunto, de lo dicho hasta ahora se evidencia que, como en otras áreas de la vida nacional, el Estado brasileño desarrolla políticas públicas. Como se puede ver, hay una serie de iniciativas destinadas, al menos en teoría, a hacer frente al hacinamiento en las cárceles y al encarcelamiento. Estas iniciativas, la mayoría de las veces, carecen de recursos, coordinación e instrumentos del gobierno capaces de obtener resultados más coherentes en el marco aquí reproducido. Además de eso, muchas de ellas permanecen aisladas en medio de otras políticas, legislaciones o determinaciones de este poder que empeoran la situación, lo que pone en cuestión el compromiso de los Poderes de la República, como un todo, en el combate al hacinamiento y al encarcelamiento¹⁴⁰.

5.9.5. Víctimas de torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes

La violencia institucional y la tortura son ya conocidas prácticas del Estado brasileño. Las referencias históricas siempre tienen mucho que enseñarnos sobre las atrocidades practicadas, ya sea durante la época colonial contra la población indígena y la población negra, o las abominables prácticas que se cometieron durante las dictaduras que vivió el país en el siglo XX¹⁴¹.

Para superar esta recurrencia histórica, la Constitución Federal de 1988 consideró la tortura un crimen que no puede dejar de ser punible ni amnistiado, reconociendo como fundamental el derecho a no ser torturado.

En el mismo contexto, cabe mencionar la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, promulgada por el Decreto Presidencial 98.386/1989, que refuerza la necesidad de que el Estado brasileño actúe sobre el tema, y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989, promulgada por el Decreto Presidencial 99.710/1990, que prevé la protección de los niños en relación con la tortura.

En el ámbito interno, mediante el Decreto n.º 40, de 15 de febrero de 1991, el Estado brasileño ratificó la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, de 10 de diciembre de 1984.

En el lapso de seis años - entre 1991 y 1997 - los registros históricos de la academia, la prensa y la literatura muestran las importantes luchas de movimientos sociales, instituciones, organizaciones civiles y otros actores en la construcción de referencias legales y jurídicas que fortalecieran el debate sobre la prevención y el combate a las prácticas de tortura. En esa línea, en 1997, después de un intenso debate legislativo, la Ley Federal n. 9.455 -aún vigente-, que tipificó el delito de tortura en el país.

¹⁴¹ Informe Defensorial sobre Tortura e Violência Institucional com Enfoque no Sistema Prisional. Disponible en https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2021/08/Informe_Defensorial_sobre_tortura_e_violencia_institucional.pdf. Último acceso el 22/11/2021.

Tras más de una década también marcada por una intensa movilización de la sociedad y de los actores institucionales que lucharon contra la tortura, en 2007, mediante el Decreto n.º 6085, Brasil ratificó el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes - OPCAT, instrumento que reafirma tales prácticas como graves violaciones de los derechos humanos e impone al Estado brasileño la obligación de instalar un mecanismo de prevención de la tortura.¹⁴².

Aunque el combate a la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes no se limite al medio carcelario, es cierto que está intrínsecamente relacionado con la situación del sistema penitenciario brasileño, pues es en el medio carcelario donde la tortura y todas las formas de maltrato son más comunes.

El Informe sobre la Tortura en Brasil elaborado por la ONU en 2001 destacaba la grave situación de hacinamiento que prevalecía en todo el sistema penitenciario, lo que provocaba frecuentes motines en las cárceles, de modo que los guardias penitenciarios recurrían al uso excesivo de la fuerza y se utilizaba la tortura como castigo o pena, incluso en forma de "castigo" colectivo.¹⁴³

Después de casi quince años, el Mecanismo Nacional de Prevención y Combate a la Tortura identificó una omisión estatal generalizada en cuanto a las funciones de gestión penitenciaria y garantía de los derechos de las personas privadas de libertad en los estados visitados, y la situación era aún más grave considerando los "brechas de género que marcan los lugares de detención".¹⁴⁴.

En algunos casos, los altos índices de hacinamiento y la omisión del Estado llevaron a la imposibilidad de gestionar el establecimiento penitenciario casi en su totalidad, por lo que no era posible controlar lo que ocurría dentro de los

¹⁴²Ídem.

¹⁴³ Informe sobre la Tortura en Brasil. Informe Especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ONU) sobre la Tortura. Ginebra, 11 de abril de 2001. Párrafo 7.

Disponible en: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-Humanos-no-Brasil/relatorio-sobre-a-tortura-no-brasil-2001.html>. Consultado el 22/05/2021

¹⁴⁴ Relatório Anual 2015-2016 / Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; Organização: Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. – Brasília, 2015 p. 31;. Consultado el 20/05/2021 en: <https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2019/09/mecanismo-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-relatorio-anual-2015-2016.pdf>

pabellones, ni proporcionar derechos básicos como asistencia jurídica, o incluso comida y agua.

A principios de 2017, los sistemas penitenciarios de los estados de Amazonas, Rio Grande do Norte y Roraima fueron escenario de verdaderas masacres que sumaron la muerte de unas 126 personas. El Informe del MNPCT 2017-2018 enumeró las prácticas de tortura dentro del Sistema Penitenciario. El racismo fue identificado como el núcleo del ejercicio del poder y control sobre los cuerpos, permeando el sistema de forma directa y transversal, influyendo en todas las prácticas de tortura visualizadas por el Mecanismo.¹⁴⁵

Es evidente, por tanto, que la tortura en el medio penitenciario forma parte de la estructura de este sistema, que clasifica a la persona detenida como parte de un enemigo al que hay que eliminar, y no como sujeto de derechos. Esta visión impregna las prácticas administrativas y tácticas de la gestión penitenciaria de tal manera que “la humillación es parte integral del ritual carcelario” [14].

Es importante recordar que esta realidad repercute más allá de las personas encarceladas, afectando directamente a familiares y visitantes que tienen que lidiar con prejuicios, humillaciones y registros vejatorios, constituyendo otra forma de tortura practicada en el entorno penitenciario.

Por otro lado, tal y como destacamos en las consideraciones realizadas sobre el sistema penitenciario, en el ámbito de la lucha contra la tortura los datos cuantitativos no son capaces de aportar elementos adecuados para la comprensión del panorama general.

En este enfoque, cabe destacar la alarmante situación del funcionamiento del Sistema Nacional de Prevención y Combate a la Tortura - SNPCT, establecido por la Ley n.º 12.847 de 2 de agosto de 2013¹⁴⁶, compuesto por el Comité Nacional de Prevención y Combate a la Tortura (CNPCT), el

145 Relatório Anual (2017) / Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT). p. 33. Disponible en: <https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2019/09/relatrioanual20172018.pdf>. Consultado el 20/02/2021

146 Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112847.htm

Mecanismo Nacional de Prevención y Combate a la Tortura (MNPCT), el Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria (CNPCP) y el órgano del Ministerio de Justicia responsable del sistema penitenciario nacional.

En relación con el MNPCT, destacan las acciones del gobierno brasileño que tuvieron un impacto directo sobre el organismo, su estructura y funcionamiento, tal y como se reconoce en el informe bianual del mecanismo.¹⁴⁷. Se mencionó el retraso en la finalización del proceso de selección para la elección de expertos y peritos, así como el retraso en el nombramiento de los seleccionados -, el MNPCT funcionó, hasta julio de 2018, con sólo siete expertos y peritos, de los 11 previstos por la ley, lo que repercutió en la planificación y ejecución de las actividades previstas para ese año. Actualmente, el MNCPT trabaja con solo 09 expertos.

Del mismo modo, además de otros obstáculos relacionados con el perjuicio a las actividades regulares y la falta de respeto a las prerrogativas del MNPCT en el ejercicio de sus funciones, cabe destacar la destitución de todos los expertos de sus cargos, a través del Decreto No. 9.831 de 2019, que llegó a establecer que "La participación en el MNPCT será considerada servicio público relevante, no remunerado", lo que habría hecho inviables las actividades del Mecanismo durante meses, situación que fue parcialmente revertida en los tribunales.

Cabe resaltar que el Mecanismo Nacional permanece en funcionamiento debido a una medida cautelar que fue obtenida en una Acción Civil Pública interpuesta por la Defensoría Pública de la Unión, a través de la Oficina Regional del Defensor de los Derechos Humanos en Río de Janeiro, con el objetivo de declarar la ilegalidad del acto de la Presidencia de la República, dado el

¹⁴⁷Brasil. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), 2018. Relatório Bianual (2018 - 2019) / Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT). Adriana Raquel Ferreira Costa, Daniel Caldeira de Melo, Luís Gustavo Magnata Silva (org.). 191 p. Disponible en: <https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2021/02/relatorio-bianual-2018-2019-mnpct.pdf>. Último acceso el 21/11/2021.

contenido del Art. 8º párrafo 2 de la ley n.º 12.847/2013 (garantía de mandato a los miembros del MNPCT).

En este momento¹⁴⁸, las actividades del CNPCT se encuentran paralizadas desde el 9 de octubre de 2021, ya que finalizó el mandato anterior (bienio 2019/2021) sin que se juramentaran los nuevos miembros electos, ni se cubrieran las 12 vacantes pertenecientes a la sociedad civil. También se procedió a la suspensión temporal de todos los actos en curso relacionados con la Convocatoria n.º 5 de 7 de junio de 2021 y la Convocatoria n.º 17 de 16 de agosto de 2021, que tratan del 4º Proceso de Convocatoria Pública para la composición de los miembros de la sociedad civil del Comité Nacional para la Prevención y Lucha contra la Tortura para el mandato 2021-2023.

De acuerdo con el Aviso Público no. 24/2021, de 27 de octubre de 2021, del Ministerio de la Mujer, Familia y Derechos Humanos - MMFDH, la determinación resultó del cumplimiento de lo dispuesto en el Dictamen de Exigibilidad no. 00042/2021/CGAEST1R/PRU1R/PGU/AGU, de la Procuraduría General de la República de la 1ª región (PRU-1), sobre la decisión dictada, en carácter de medida cautelar, en los autos del Recurso de Amparo no. 1060282-69. 2021.4.01.3400, interpuesto por el Consejo Federal de la Orden de los Abogados de Brasil - CFOAB, debido a la restricción de la posibilidad de participación de la entidad en la última licitación.¹⁴⁹

Ante el impase ocasionado por la suspensión de la convocatoria y la falta de consenso entre las partes, el CNPCT permanece inactivo y, en última instancia, el propio SNPCT, cuyo funcionamiento se ve gravemente comprometido con la paralización de las actividades colegiadas. Se constata, por tanto, como mínimo, una falta de urgencia con respecto al buen funcionamiento de los organismos de lucha contra la tortura.

¹⁴⁸Hasta el cierre de esta edición, en noviembre de 2021.

¹⁴⁹ Disponible en <https://www.gov.br/participamaibrasil/editais6>. Último acceso el 10/11/2021.

5.9.6. La Defensoría Pública de la Unión y la lucha contra la tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes

Conviene señalar de entrada que la Constitución Federal de 1988 atribuyó a las Defensorías Públicas un papel primordial en la promoción de los derechos humanos y en la defensa de los derechos individuales y colectivos de las personas en situación de vulnerabilidad, como se indica expresamente en el Art. 134 de la Ley Mayor.

A su vez, a partir de la disposición constitucional, la Ley Complementaria No. 80 de 1994 dispuso una serie de funciones institucionales a las Defensorías Públicas, siendo conveniente destacar la actuación en "establecimientos policiales, penitenciarios y de detención de menores, tendientes a asegurar a las personas, en cualquier circunstancia, el pleno ejercicio de sus derechos y garantías fundamentales" (art. 4º, XVII); y en la "preservación y reparación de los derechos de las personas víctimas de tortura, abuso sexual, discriminación o cualquier otra forma de opresión o violencia, brindando seguimiento y atención interdisciplinaria a las víctimas" (art. 4º, VIII).

Cabe recordar que, desde 2019, la DPU forma parte del Sistema Nacional para la Prevención y el Combate a la Tortura (SNPCT), de conformidad con el art. 2, §2, V, de la Ley n.º 12.847/2013, con el fin de fortalecer, mediante la articulación y la acción cooperativa, la prevención y el combate a la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, especialmente los de las personas privadas de libertad. Asimismo, con base en el art. 7, § 4, de la Ley n. 12.847/2013, participa en el CNPCT con la calidad jurídica de invitado permanente y con derecho a voz, participando en las deliberaciones y debates del colegiado.

Además, cuando el MNPCT descubre infracciones, los expertos preparan informes con recomendaciones para otras autoridades competentes, que las podrán utilizar para tomar las medidas oportunas. En este caso, tratándose de actos ilícitos realizados por agentes vinculados al Poder Público Federal (Unión),

corresponde también a la DPU promover la reparación de los derechos de las personas víctimas de torturas u otros tipos. de la violencia institucional.¹⁵⁰.

Para desempeñar esta y otras funciones institucionales, además de la asistencia jurídica ordinaria, completa y gratuita, que prestan sus unidades en toda la federación, la DPU también ha creado estructuras específicas para trabajar en cuestiones de derechos humanos y, en particular, para prevenir y combatir la tortura.

Es importante mencionar que la Resolución 127/2016 de la CSDPU creó 24 (veinticuatro) cargos de Defensores Regionales de Derechos Humanos (DRDH), distribuidos en todos los estados de Brasil y ocupados por defensores públicos federales que, fuera de sus funciones ordinarias, tienen la función de promover la protección colectiva de los derechos y, en el ámbito individual, prestar asistencia jurídica en casos de graves violaciones de derechos humanos, en la promoción de medidas de protección a las víctimas de delitos y en el auxilio a la fiscalía en toda su región de actuación.

Más tarde, con la publicación de la Resolución CSDPU n.º 183/2021, este número se amplió a 31 Defensores Regionales de Derechos Humanos, de modo que hay un DDH en cada estado de la Federación.

También con relación a la actuación del órgano en la prevención y combate a la tortura, la Defensoría Pública General de la Unión cuenta con una Secretaría de Actuación en el Sistema Penitenciario y Consejos Penitenciarios - SASP, que forma parte de la Secretaría General de Articulación Institucional - SGAI. Entre las funciones de esta Secretaría está la de coordinar la participación en las inspecciones penitenciarias realizadas en asociación con otros órganos del sistema de justicia, así como planificar, promover y coordinar, en conjunto con los

¹⁵⁰ Informe Defensorial sobre Tortura e Violência Institucional com Enfoque no Sistema Prisional. Disponible en https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2021/08/Informe_Defensorial_sobre_tortura_e_violencia_institucional.pdf. Último acceso el 22/11/2021.

órganos ejecutores de la DPU, acciones de protección de los derechos de la población en situación de privación de libertad.

La SASP también se encarga de coordinar la participación de los miembros de la DPU en los Consejos Penitenciarios estatales, lo que permite a la institución participar en la inspección de los lugares de privación de libertad bajo administración estatal.

Además de los trabajos territoriales especializados en derechos humanos, la Defensoría Pública de la Unión reglamentó, a partir de la Ordenanza N.º 200 del 12/03/2018, la creación de Grupos de Trabajo de alcance nacional, con el objetivo de fomentar la asistencia jurídica prioritaria de la DPU a grupos sociales en situación de vulnerabilidad.

Destacamos, entre ellas, la existencia del Grupo de Trabajo de Personas Presas y Enfrentadas a la Tortura, compuesto por 5 (cinco) defensores públicos federales de las 5 (cinco) macrorregiones brasileñas, con la misión, entre otras, de "llevar a cabo la integración de la Defensoría Pública de la Unión a los demás órganos que forman parte del sistema nacional de prevención y combate a la tortura, dentro de los límites de su competencia legal y constitucional". Este Grupo de Trabajo también se encarga de promover inspecciones periódicas en las unidades del Sistema Penitenciario Federal (SPF). Junto con la SASP, el Grupo de Trabajo también fomenta y colabora en la formulación de políticas públicas destinadas a la defensa de la población reclusa.

5.9.7. Recopilación de datos de tortura – primer semestre de 2021. 6.3.4. Identificación de la respuesta/posición (acción u omisión) del Estado brasileño en el período bajo análisis

Cabe resaltar de forma previa que no existen estadísticas penales y judiciales fiables en las instituciones brasileñas que nos permitan presentar información individualizada sobre procesos judiciales, pesquisas e investigaciones

administrativas relacionadas con la tortura y otras formas de violencia institucional.

En el mismo sentido, al presentar el segundo informe periódico de conformidad con lo dispuesto en el art. 6º de la Convención de la ONU para la Prevención y la Lucha contra la Tortura, el Estado brasileño, al contestar a la pregunta sobre la consolidación de datos estadísticos detallados sobre detenciones y acusaciones realizadas en base a la ley del delito de tortura, explicó que la cultura de generar datos sobre el orden público y el sistema de justicia penal es una práctica muy reciente en Brasil, por lo que no existen datos sistemáticamente consolidados sobre el tema.

En el ámbito interno, como se ha mencionado, fue establecido por la Ley n.º 12.847/2013 el Sistema Nacional de Prevención y Combate a la Tortura - SNPCT, que está compuesto por el Comité Nacional de Prevención y Combate a la Tortura - CNPCT, el Mecanismo Nacional de Prevención y Combate a la Tortura - MNPCT, el Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria - CNPCP y el órgano del Ministerio de Justicia responsable del sistema penitenciario nacional. Según la legislación vigente, el SNPCT también puede estar formado por comités y mecanismos estatales y de distrito para prevenir y combatir la tortura, así como por otras instituciones, como ONG, organismos del Poder Judicial, Consejos Tutelares, inspectores de policía y defensorías del pueblo, y defensores públicos, que también pueden solicitar su adhesión al Sistema.

Sin embargo, según la información obtenida por la DPU de la Secretaría Nacional de Protección Global del Ministerio de la Mujer - SNPG, vinculada al Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos - MMFDH, responsable de la coordinación del SNPCT, este último no tiene una base de datos unificada sobre las acciones gubernamentales o no gubernamentales llevadas a cabo para prevenir y combatir la tortura, ni dispone de un registro de denuncias, quejas o sentencias judiciales sobre tortura, aunque el CNPCT es responsable de crear y mantener un registro de denuncias, quejas y sentencias judiciales.

Incluso, La falta de seguimiento de las estadísticas/datos sobre tortura o violaciones de derechos fue señalada como uno de los retos para el pleno funcionamiento de los Comités Estatales para la Prevención y Lucha contra la Tortura, según un informe formulado por el SNPG en 2019.

En este mismo contexto, la Oficina Nacional del Defensor de los Derechos Humanos (ONDH) es el canal de recepción de denuncias e informes de tortura dentro del MMFDH. El SNPG también clarifica que, basándose en las disposiciones reglamentarias del MMFDH, la propia Defensoría remite las denuncias a los órganos competentes -entre los que se encuentran las defensorías públicas- y supervisa las medidas adoptadas, además de organizar y poner a disposición un panel de datos con recortes específicos sobre la tortura.

Por otra parte, el MNPCT publica en sus sitios web un informe de actividades, aprobado por la CNPCT, además de informar sobre las acciones realizadas en los estados en conjunto con órganos del sistema de justicia y entidades de la sociedad civil.

Del de igual forma, la actuación de los Comités y Mecanismos de Prevención y Combate a la Tortura en las unidades de la federación sigue la misma lógica, aunque sólo estén establecidos en 22 y 10 estados, respectivamente, de acuerdo con una encuesta realizada en el año 2021 por la Defensoría Pública de la Unión, lo que demuestra la limitada eficacia del sistema.

Junto a estas consideraciones, **en el primero semestre de 2021** se reunieron datos sobre denuncias de tortura y otras formas de violencia institucional a partir de tres fuentes: (i) Panel de Datos de la Oficina Nacional del Defensor de los Derechos Humanos del Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos - ONDH/MMFDH; (ii) Estadísticas de Audiencias de Detención del Consejo Nacional de Justicia - CNJ; (iii) Estadísticas de la Secretaría de Acción en el Sistema Penitenciario - SASP/DPU - Reparación Colectiva en el Sistema Penitenciario.

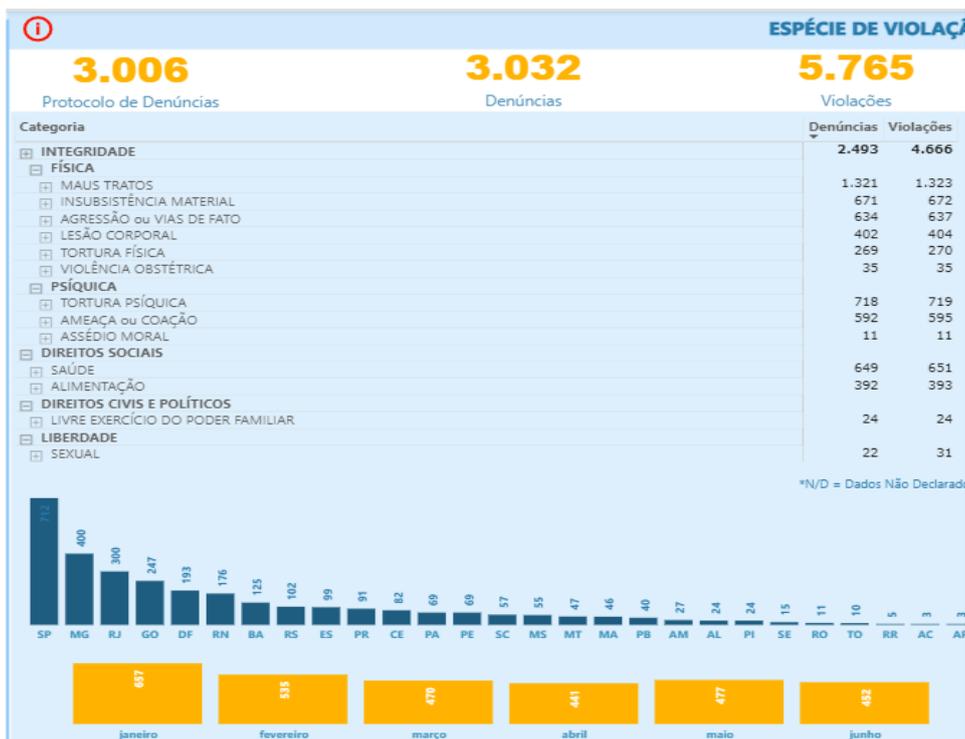
En base a esta metodología, la investigación llegó a los siguientes datos:

(i) Panel de Datos de la Defensoría Nacional de los Derechos Humanos del Ministerio del MDH¹⁵¹:

El Panel consolida las denuncias enviadas a la ONDH a través de una extensa lista de campos y métodos de filtrado. Con el fin de obtener los datos necesarios sobre tortura y violencia institucional, dentro del ámbito descrito, la investigación utilizó "Filtros de Informes" y "Filtros de Perfiles de Sospechosos" en relación con el período comprendido entre el 1 de enero de 2021 y el 30 de junio de 2021, utilizando los siguientes campos:

- **Ámbito de la violación:** domicilio de la víctima, familiares y terceros; comisaría de policía; establecimiento sanitario; institución de larga estancia para ancianos; institución mental/hospital psiquiátrico/hogar de salud mental; centro de detención de menores; unidad penitenciaria; vía pública.
- **Tipo de violación:**
 - Derechos civiles y políticos: libre ejercicio del poder familiar
 - Integridad Física: Asalto o agresión; Insalubridad material; Lesión corporal; Maltrato; Tortura física; Violencia obstétrica.
 - Integridad Psíquica: Amenaza o coerción; Acoso Moral; Violencia psíquica
 - Libertad: sexual
 - Derechos Sociales: Alimentación.
- **Perfil del Sospechoso:** Organismo Público.

¹⁵¹Fuente: https://www.gov.br/mdh/pt-br/ondh/paineldedadosdaondh/copy_of_dados-atuais-2021 consultado el 24/08/2021



(ii) **Estadísticas de Audiencias de Custodia CNJ – SISTAC¹⁵².**

¹⁵² Fuente: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=be50c488-e480-40ef-af6a-46a7a89074bd&sheet=ed897a66-bae0-4183-bf52-571e7de97ac1&lang=pt-BR&opt=currsel> acceso em 24/08/2021

El Sistema de Audiencias de Custodia - SISTAC se ha estructurado para consolidar y sistematizar los datos nacionales sobre las audiencias de custodia. Mediante el análisis de los datos del Panel es posible identificar el número de casos de tortura y malos tratos denunciados durante las audiencias de custodia.

Si se considera el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2021, la encuesta arroja los siguientes datos:



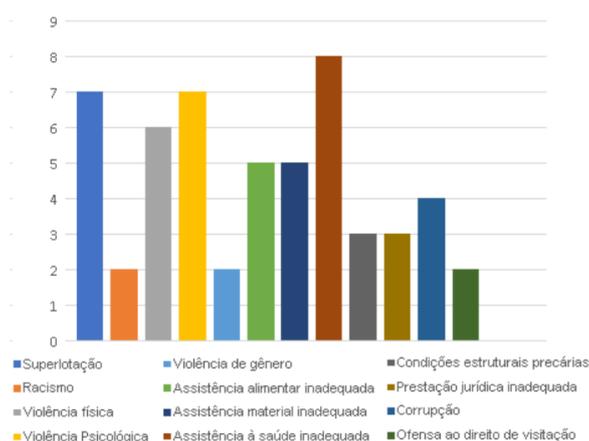
(iii) Datos sobre informes de tortura, malos tratos y condiciones inhumanas y degradantes remitidos a la SASP/DPGU:

La Defensoría Pública de la Unión (DPU) ha firmado un Acuerdo de Cooperación Técnica con el Supremo Tribunal Federal (STF) para asignar a la DPU el tratamiento de las cartas de personas privadas de libertad que llegan al Centro de Atención al Ciudadano del STF.

En la fase actual de aplicación del acuerdo, la DPU recibe las cartas del STF y analiza su contenido. Además de los informes sobre cuestiones jurídicas y procesales de casos individualizados/personales, muchas de estas correspondencias traen denuncias genéricas sobre torturas, violencia o condiciones carcelarias inadecuadas del establecimiento en el que se encuentra segregado el ciudadano.

La información facilitada en el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2021 arroja los siguientes datos:

	Estado	Estabelecimento Prisional	População Prisional Potencialmente Assistida
1	Rio de Janeiro	Presídio Evaristo de Moraes	1.721
2	São Paulo	Penitenciária Joaquim Fonseca Lopes - Parelheiros	1696
3	São Paulo	Penitenciária José Parada Neto - Guarulhos I	2064
4	São Paulo	CDP de Diadema	1059
5	São Paulo	CDP de Getulina	1.913
6	São Paulo	Penitenciária Luiz Gonzaga Vieira	2024
7	São Paulo	Penitenciária de Iaras	2585
8	São Paulo	Penitenciária de Tupi Paulista	1691
9	Paraná	Delegacia Regional de Polícia de Castro	-
10	São Paulo	Centro de Detenção Provisória "ASP Sandro Alves da Silva"	562
11	São Paulo	Penitenciária de Mairinque	1920
11			17.235



6.3.5. Medidas extrajudiciais y judiciales adoptadas por la Defensoría Pública de la Unión y por otras instituciones de defensa de los derechos humanos

Durante 2021, las acciones de DPU se han desarrollado de forma estratégica en diversos ámbitos relacionados con las personas en situación de privación de libertad y el enfrentamiento a la tortura.

Para el efecto, ha trabajado en los ámbitos extrajudicial y judicial para hacer efectivos los derechos y garantías asociados a estos temas, en diversos

frentes que convergen y dialogan entre sí, con el fin de promover acciones coordinadas y estratégicas, incluso en articulación con otros actores del sistema de justicia y entidades dedicadas a la defensa de los derechos humanos.

En este contexto, se destacan las siguientes medidas relevantes adoptadas por la DPU en 2021:

actuación judicial

- En abril de 2021, a través de un esfuerzo conjunto entre SASP, GTPSP, DNDH y ASSTF, se presentó la Nota Técnica N.º 1, que respaldó la petición presentada por la DPU en la que solicitó ser admitida como *amicus curiae* en el Juicio Directo de Inconstitucionalidad N.º 5170, bajo la responsabilidad de la ministra Rosa Weber, que pretende que se reconozca que "*el Estado es civilmente responsable de los daños morales causados a los detenidos cuando los somete a reclusión en condiciones infrahumanas, insalubres, degradantes y de hacinamiento*";
- En julio de 2021, la Defensoría Pública de la Unión en el Estado de Amazonas, a través de la Oficina Regional de Derechos Humanos, presentó una solicitud de medida cautelar para que el Tribunal Federal determine la aplicación efectiva, en diez días, de la 1ª dosis de vacuna contra el Covid-19 en toda la población privada de libertad en el estado, en vista de la demora injustificable de casi dos meses para el inicio de la vacunación de las personas presas, grupo prioritario 17 del Plan Nacional de Operacionalización de la Vacunación contra el COVID-19 (PNO);
- A través de la articulación de la SASP en conjunto con la AASTF, la DPU actuó en el ámbito del STF en las siguientes oportunidades:
 - (i) Manifestación en los registros de la ADPF 518/DF, que trata de las restricciones al derecho de visita íntima en el Sistema Penitenciario Federal;

- (ii) Como resultado de la acción coordinada entre la SASP y la ASSTF, el colectivo HC n.º 197. 452 que tiene por objeto garantizar, en el ámbito del SPF, que la asociación al SPF y/o la mera discusión sobre la asociación al sistema no constituya un obstáculo para el examen y la concesión, por el tribunal de origen o por el tribunal federal de ejecución, de la progresión de régimen; y la posibilidad de que el tribunal federal de ejecución actúe con amplio juicio de valor, sin restricciones decisorias, sobre los fundamentos presentados por el tribunal de origen para la inclusión, transferencia o renovación de la permanencia en el SPF;
 - (iii) Con base en una acción coordinada entre SASP y ASSTF, se presentó una manifestación como *amicus curiae* en el marco de la ADPF 347, a través de la cual la DPU buscó resaltar el estado de cosas inconstitucional que también afecta el actual régimen para la ejecución de la pena privativa de libertad de las personas que se encuentran privadas de libertad en el SPF (08038.014066/2021-02);
 - (iv) A su vez, a partir de la acción articulada entre SASP, GTPSP y ASSTF, se elaboró una Nota Técnica como apoyo técnico a los debates de la audiencia pública convocada por la Segunda Sala del Supremo Tribunal Federal en el marco del Habeas Corpus n. 165.704, que trajo a debate la situación de los niños y personas con discapacidad cuyos tutores se encuentran encarcelados. En la oportunidad participó la DPU a través de la SASP. Además, cabe notar la participación de la DPU, a través de la Secretaría de Actuación en el Sistema Penitenciario, en una audiencia de seguimiento realizada por el 2º Panel del STF en septiembre de 2021 para analizar, entre otras medidas, el cumplimiento de la orden colectiva emitida en este proceso y las directrices de la Resolución 369/21 de la CNJ;
- Presentación de una manifestación complementaria por DPU en septiembre de 2021, por intermedio de la Red de Acción en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, sobre las reparaciones ordenadas por la Corte IDH sobre los puntos

resolutivos n.º 10 a 21 de la sentencia pronunciada en el caso Cosme Rosa Genoveva y otros (Favela Nova Brasilia) vs. Brasilia. República Federativa de Brasil:

- En 2021, la DPU interpuso la Acción Civil Pública N.º 5028972-85.2021.4.02.5101 con el fin de garantizar la participación social de los representantes de la sociedad civil en el CNPCT, que fueron nombrados el 25/06/2019, con ejercicio efectivo de sus mandatos recién el 08/10/2019. El recurso pretendía el reconocimiento de la toma de posesión el 08/10/2019 como mandato inicial de los representantes de la sociedad civil en el colegiado, declarando la ilegalidad del acto tendente a reducir su duración;
 - A partir de la actuación conjunta entre la SASP, la DNDH y la DRDH/CE, en el año 2021 se procedió a la instrucción procesal y a las remisiones necesarias para la adopción de medidas prácticas y suficientes para proteger los derechos de los 32 internos que alegan haber sido agredidos en servicio del 19 al 20 de febrero de 2019, en la celda de PASSATEMPO, en el CPPLIII, durante la intervención de la FTIP en el Estado de Ceará, de acuerdo con los informes remitidos por el Mecanismo Nacional de Prevención y Combate a la Tortura (MNPCT) en misiones realizadas en las penitenciarías del Estado de Ceará;
- **Inspecciones y Vigilancia de lugares de detención.**
 - Misión Institucional de análisis técnico de la situación del Sistema Penitenciario de Roraima, en particular sobre los siguientes aspectos:
 - (i) Actuación del Grupo de Trabajo de Intervención Penitenciaria, vinculado al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública - denuncias de casos de tortura y agresión;
 - (ii) Perspectiva de la desmovilización de la Fuerza de Tarea de Intervención Penitenciaria en el Estado de Roraima y la reanudación por parte del Estado, de acuerdo con la Ordenanza n.º. 52, de 4 de febrero de 2021, del Ministerio de la Justicia, que dispuso el retiro de la FTIP en perjuicio de los diversos riesgos señalados en los informes de seguimiento de

- la FTIP y por la propia DPU/RR sobre la salida no coordinada de la FTIP de la Estado;
- (iii) Medidas preventivas contra el COVID-19 y cronograma de vacunación de la población penitenciaria y trabajadores del sistema;
 - (iv) Migrantes Reclusos: regularización de la situación migratoria;
 - (v) Servicio de presos provisionales de la Justicia Federal por la DPU/RR;
 - (vi) Las cuestiones urgentes recogidas en los informes de inspección del COPEN/RR: ropa, brote de sarna, visitas virtuales.

La actuación culminó con la emisión de la Recomendación No. 4329948 - DNDH/DPGF al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública ya la Secretaría de Seguridad y Justicia del Estado de Roraima;

- Participación de la DPU de Mato Grosso do Sul en la Misión LGBTQIA+MS, en octubre de 2021, una acción del Mecanismo Nacional de Prevención y Combate a la Tortura (MNPCT) con el objetivo de promover inspecciones conjuntas en los complejos penitenciarios ubicados en el Estado, para discutir las especificidades de la población LGBTQIA+ y garantizar la protección de los derechos en las cárceles;
- Actuación del GTPSP en sociedad con la SASP, inspecciones de Establecimientos Penitenciarios Federales en Brasilia/DF, Campo Grande/MS, Catanduvás/PR, Mossoró/RN y Porto Velho/RO;
- Los miembros de la DPU participan en los Consejos Penitenciarios estatales, lo que permite a la institución colaborar en la inspección de los lugares de privación de libertad bajo administración estatal;
- Medidas adoptadas por la SASP con respecto a las quejas recibidas a través de las cartas enviadas en el marco del Acuerdo de Cooperación entre la DPU y el STF sobre las condiciones penitenciarias inapropiadas: a lo largo de 2021, la SASP recabó información sobre las quejas recibidas a través de las cartas enviadas

a la DPU en el marco del Acuerdo de Cooperación firmado con el STF sobre las condiciones penitenciarias inadecuadas. Para instruir las demandas y subvenir a la adopción de cualquier medida extrajudicial y/o judicial, la SASP buscó información más detallada y actualizada con los órganos locales de control (en particular, el Defensor del Pueblo y el Consejo Penitenciario del Estado).

- **Buenas prácticas**

- **Publicación del Informe del Defensor - Complejo do Curado: Derechos de la Población LGBTI+:** publicado en 2021, el informe destaca el trabajo de la DPU centrado principalmente en el apoyo jurídico a la población LGBTI+ encarcelada en el Complejo do Curado sobre sus derechos, así como en la celebración de un taller titulado "Vidas LGBTI en prisión: derechos y ciudadanía LGBTI". También colaboró con la aplicación de cuestionarios para el seguimiento de las condiciones de las unidades penitenciarias, elaborados por el Proyecto Fortalecer para Superar los Prejuicios.
- **Publicación del Informe del Defensor del Pueblo sobre la Tortura y la Violencia Institucional con Foco en el Sistema Penitenciario,** referencia normativa, los esbozos de las acciones de la Defensoría Pública de la Unión (DPU), datos estadísticos públicos, una visión general de la implementación y participación de la Defensoría Pública en los Comités Estatales de Prevención y Combate, y otras contribuciones técnicas;
- **La audiencia pública realizada sobre el tema "Las personas en situación de prisión y el enfrentamiento a la tortura":** El 13 de octubre de 2021, la Defensoría Pública de la Unión organizó una Audiencia Pública sobre el tema "Personas en Situación de Prisión y Enfrentamiento a la Tortura", a través del Grupo de Trabajo - Personas en Situación de Prisión y Enfrentamiento a la Tortura, en colaboración con la Secretaría de Actuación en el Sistema Penitenciario Nacional y los Consejos Penitenciarios. El motivo central del evento fue presentar las líneas maestras de las actuaciones de la DPU en materia de lucha contra la tortura y la violencia institucional en el ámbito penitenciario, estrechar los lazos entre los organismos públicos y las entidades de la sociedad civil, reforzando el diálogo y la cooperación entre las instituciones y la sociedad,

así como recibir críticas sobre las actuaciones de la DPU en este ámbito para mejorar la prestación de asistencia. Durante la audiencia pública, representantes de movimientos sociales, instituciones de la sociedad civil y órganos del gobierno, cuyas consideraciones incidirán en el desarrollo de acciones en el año 2021, expresaron sus puntos de vista;

- conclusión de **VI Concurso de Ensayos de la Defensoría Pública de la Unión**, sobre el tema “Entre el cielo y el asfalto: ¿dónde está la dignidad de la población en situación de calle?” y el lanzamiento del **7º Concurso Nacional de Ensayos de la Defensoría Pública de la Unión** sobre el tema "Plato hecho: la alimentación de calidad es signo de dignidad , en asociación con FIAN-Brasil, con el objetivo de promover la educación en derechos y, en el caso de los participantes en situación de privación de libertad, acreditar 12 horas de actividades de lectura y escritura para fines de remisión de pena. La SEXTA edición inauguró un nuevo récord de participación, con **más de 23 mil ensayos registrados**, con 20.080 matriculados en Escritura-Categoría IV - alumnos de 6º a 9º grado de Enseñanza Fundamental y de 1º a 3º grado de EJA - Educación de Jóvenes y Adultos, en situación de privación de libertad en el Sistema Penitenciario Brasileño; y 367 inscritos en la Categoría-Escritura V - personas en situación de privación de libertad, cumpliendo condena en el Sistema Penitenciario Federal. Según los datos recogidos, la séptima edición contará con un número aún mayor de participaciones.
- **Articulación entre los Grupos de Trabajo sobre Personas en Prisión y Tortura y el Grupo de Trabajo sobre Migraciones, Apátridas y Estatuto de Refugiado** en la elaboración de la Nota Técnica n.º 10 - DPGU/SGAI DPGU/GTMR DPGU, que proporcionó insumos para la elaboración de la Resolución n.º 405 del Consejo Nacional de Justicia (CNJ) de 6 de julio de 2021, que establece procedimientos para el tratamiento de las personas migrantes detenidas, acusadas, procesadas, condenadas o privadas de libertad, incluidas las que se encuentran bajo arresto domiciliario y otras formas de condena a la intemperie, en cumplimiento de medidas penales sustitutivas o de monitoreo electrónico, y proporciona lineamientos para garantizar los derechos de esta población en el Poder Judicial;
- **Articulación entre los Grupos de Trabajo de Cárceres de Migrantes de la DPU/SP, el Grupo de Trabajo de Migración, Apatridia y Refugio y**

el ITTC - Instituto Terra, Trabalho e Cidadania en la elaboración de una cartilla dirigida a mujeres migrantes en conflicto con la ley;

- Coordinación y apoyo técnico para la realización de una visita virtual internacional, con visita entre un ciudadano migrante detenido en Brasil y su familia en Perú;

5.9.9. Conclusiones y Recomendaciones

Los múltiples problemáticas que involucran al sistema penitenciario, desde nuestras políticas de encarcelamiento hasta la institucionalización de la violencia, son temas que atraviesan una visión punitiva históricamente consolidada, basada en el racismo y la violencia, por lo que el cambio de este paradigma debe pasar necesariamente por la deconstrucción y reformulación de las políticas de seguridad pública a partir del fortalecimiento de los vínculos por parte de todos los actores involucrados, destacando el papel primordial de la sociedad civil organizada en la construcción de políticas y ejes de acción.

Si bien no se trata de una cuestión fácil de esclarecer, es posible destacar algunos puntos de reflexión como la sugerencia a las instituciones públicas a la hora de abordar estas cuestiones:

1. Cambiar el escenario de las cosas inconstitucionales implica necesariamente un cambio en el imaginario colectivo en torno a quién es la persona en prisión, ya que el punitivismo criminal se basa en la venganza y en la idea del detenido como enemigo de la sociedad. Es necesario que se invierta en campañas de educación en derechos para que la sociedad entienda que los procesos de criminalización son un reflejo de las políticas de segregación y no de seguridad ciudadana, para reconocer en las personas encarceladas la humanidad que existe en cada uno de nosotros;

2. Es relevante reflexionar sobre cómo las políticas de seguridad pública influyen en el encarcelamiento masivo de jóvenes pobres, negros y con escaso acceso a la educación, sin por ello alcanzar los objetivos propuestos de reducción de la criminalidad y "resocialización", y repensar la Seguridad Pública desde una perspectiva decolonial, promotora de los derechos de las minorías, ajustada a las políticas de desarrollo social y de reducción de las desigualdades socioeconómicas;

3. Considerando que el hacinamiento es uno de los principales factores relacionados con la ausencia de condiciones mínimas de existencia en el medio penitenciario, es necesario repensar nuestros métodos de encarcelamiento para estimular la aplicación y la expansión de la política de penas alternativas, utilizando eficazmente el encarcelamiento como última estrategia, reservada a los delitos de mayor gravedad;

4. A la vista de los elevados índices de detenciones provisionales, muchas de ellas en situaciones que permiten la adopción de métodos alternativos al encarcelamiento previstos en la legislación y la jurisprudencia, es necesario reevaluar el ejercicio, a menudo automático y maniqueo, de convertir automáticamente la detención provisional en prisión preventiva, fomentando la implantación y ampliación de las audiencias de custodia en todo el país;

5. Puesto que la inmensa mayoría de las personas encarceladas son económicamente vulnerables y dependen de la asistencia jurídica de la Defensoría Pública, la garantía de una defensa completa debe incluir necesariamente el fortalecimiento y la ampliación de la Defensoría Pública. En la actualidad faltan defensores públicos en cerca del 72% de los distritos del país y la sobrecarga de casos es un obstáculo para el acceso a la justicia de las personas que dependen de la asistencia jurídica de la Defensoría Pública;

6. Además del evidente carácter indispensable de la reducción de la superpoblación carcelaria, es necesario reconocer e implementar los derechos de los grupos vulnerables en el ámbito penitenciario (mujeres, población LGBTIA+, ancianos, extranjeros, indígenas, personas con discapacidad) a través de políticas públicas específicas;

7. La humanización de los procesos de criminalización también debe pasar por la humanización de los profesionales de la seguridad pública, incluidos los que trabajan en las cárceles. Así que es necesario invertir en una mejor calidad del trabajo y de la formación, más allá de la estrategia armamentística, a través de políticas de salud mental, de asistencia social y de valorización de los derechos humanos;

8. Considerada la adhesión de Brasil a las normas internacionales de lucha contra la tortura, es necesario fortalecer el Sistema Nacional de Prevención y Combate a la Tortura, garantizando mayor eficacia, autonomía y recursos para el trabajo de los Mecanismos y Comités. Por otra parte, también es importante reformular la forma de abordar la tortura por parte de los cuerpos de seguridad pública, empezando por el desarrollo de programas de formación de carácter humanitario y asegurando una mayor eficacia en los procesos de inspección, investigación e identificación de prácticas de tortura;

9. Considerándose que el crecimiento del encarcelamiento femenino en el país va en contra de los diplomas internacionales (con destaque para las Reglas de Bangkok) que, frente a las peculiaridades que envuelven el encarcelamiento de las mujeres, incentivan formas alternativas de castigo para las mujeres, es necesario elaborar políticas de desencarcelamiento más eficaces para las mujeres, como la extensión legal

del arresto domiciliario para las mujeres madres y cuidadoras de personas dependientes a hipótesis de cumplimiento de pena;

10. Con la reiniciación de diversas actividades por parte de la sociedad brasileña en un contexto de reblandecimiento de la pandemia, es esencial reanudar las audiencias de custodia en persona, en el formato previsto por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es decir, con la presentación de la persona detenida ante la autoridad judicial;

11. Dada la falta de datos fiables sobre el encarcelamiento en Brasil, es importante que se hagan esfuerzos para recopilar y consolidar estos datos, así como para que el Poder Judicial tenga control sobre la información sobre las personas privadas de libertad por su determinación.

En vista de los fracasos sistemáticos de comunicación entre los diferentes órganos del Poder Judicial que pueden implicar estancias en prisión más largas de lo estipulado, se recomienda la creación de canales de comunicación más sencillos y sistemas de control más eficaces.



5.10. PERSONAS MAYORES Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD

5.8.1. Contextualización del tema

5.5.1.1. Recomendaciones recibidas por el Estado Brasileño en el 3^{er} Ciclo del Examen Periódico Universal (2017-2021)

En el tercer ciclo del Examen Periódico Universal, el Estado brasileño recibió las siguientes recomendaciones relativas a las políticas de promoción de los derechos humanos y de defensa de las personas mayores y discapacitadas:

207. Seguir procurando eliminar la discriminación contra los niños que viven en la calle y en zonas rurales, así como contra los niños con discapacidad y otros grupos minoritarios, y adoptar todas las medidas necesarias para evitar que se abuse de su situación de vulnerabilidad (Turquía);

209. Proseguir sus esfuerzos para proporcionar la asistencia necesaria a los grupos vulnerables, en particular a las personas con discapacidad (Myanmar);

210. Lograr el pleno respeto de los derechos humanos de las personas con discapacidad, en concreto garantizando que estas personas disfruten de un nivel de vida digno, incluso en las zonas rurales (Portugal);

211. Proseguir los esfuerzos para consolidar los derechos de las personas con discapacidad (Egipto);

212. Combatir la discriminación de cualquier tipo contra las personas con discapacidad y adoptar medidas eficaces para elevar el nivel de vida de esas personas (Irán);

213. Seguir reforzando la aplicación de las políticas públicas relacionadas con las personas con discapacidad (Libia);

214. Continuar los esfuerzos para fortalecer los derechos de las mujeres, los niños y las personas con discapacidad (Mongolia);

215. Mantener los esfuerzos para apoyar la participación de las personas con discapacidad en la población activa (Israel);

216. Proseguir los esfuerzos para aumentar las tasas de empleo de las personas con discapacidad en el mercado laboral y adoptar

medidas específicas para las mujeres con discapacidad (Estado de Palestina).

5.10.1.2. Situación de los derechos de las personas con discapacidad en el Brasil

En el caso brasileño, además de todo el marco de protección previsto para las personas con discapacidad en nuestra Constitución, el Decreto n.º 6949/2009 promulgó la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, firmados en Nueva York el 30 de marzo de 2007. La Convención, interiorizada en nuestro ordenamiento jurídico con rango de enmienda constitucional, tiene por objeto promover, proteger y asegurar el disfrute pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad y promover así el respeto de su dignidad inherente.

La Convención define a las personas con discapacidad como "aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás" (artículo 1).

La Ley N.º 13.146/2015 estableció la Ley brasileña sobre la inclusión de las personas con discapacidad (Estatuto de las Personas con Discapacidad). Esta legislación se diseñó para garantizar y promover, en igualdad de condiciones, el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales por parte de las personas con discapacidad, con vistas a su inclusión social y su ciudadanía (art. Párrafo 1º).

Es necesario destacar el concepto de discriminación que presenta la ley en cuestión: "cualquier forma de distinción, restricción o exclusión, por acción u omisión, que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar, impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, incluida la denegación de ajustes razonables y el suministro de tecnologías de apoyo" (art. 4, §1).

La Ley n.º 7.853/1989 fue instituida para prever el apoyo a las personas con discapacidad, su integración social y la protección judicial de los intereses colectivos o difusos de estas personas, así como para regular la actuación del Ministerio Público. Específicamente en su artículo 17, dispuso la inclusión obligatoria, en el censo demográfico, de preguntas relativas a la persona con discapacidad, con el objetivo del conocimiento actualizado del número de personas con discapacidad en Brasil, con la inclusión de las especificidades inherentes al trastorno del espectro autista.

El último censo realizado por el IBGE (2010) constató que el 24 % de la población brasileña tiene algún tipo de discapacidad, lo que representa más de 45.000.000 (cuarenta y cinco millones) de personas.¹⁵³ Según el IBGE, además de investigar a la población que tiene algún tipo de discapacidad, se realizan investigaciones periódicas sobre servicios municipales adaptados a personas con alguna dificultad de movilidad: Encuesta Básica Municipal de Información (COMUN).¹⁵⁴ De hecho, es un estudio detallado de la información sobre la estructura, la dinámica y el desempeño de los municipios en Brasil.

Como es conocido, la persona con discapacidad está incluida en el grupo de personas en estado de vulnerabilidad social, ya que diariamente debe enfrentarse a situaciones discriminatorias y barreras que dificultan su inclusión social en igualdad de condiciones que el resto de los ciudadanos. Aunque resulta inconcebible, a las personas con discapacidad se les siguen negando sus derechos básicos, a saber: estudiar, trabajar, hacer deporte, acudir a actos culturales, vivir de forma independiente, todo ello debido a sus limitaciones físicas y/o mentales. De ahí la justificación de la aprobación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad en el país.

Según otro estudio realizado por el IBGE y parte de la Encuesta Nacional de Salud (PNS), en promedio, el 8,4 % de la población tiene algún tipo

¹⁵³ Disponible en: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=destaques>

¹⁵⁴ Disponible en: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/20551-pessoas-com-deficiencia.html>

de limitación relacionada con sus funciones. Los datos también indican que el 67,6 % de las personas con discapacidad no tienen educación o incluso han completado la escuela primaria. Entre las personas con discapacidad, solo el 5 % terminó la educación superior.¹⁵⁵

Factores relacionados con la educación básica también influyeron directamente en la situación del mercado laboral de las personas con discapacidad que no pudieron culminar sus estudios por la ausencia de políticas públicas dirigidas al sector, ni pudieron insertarse en el mercado laboral. En Brasil, el 60,4% de la población no discapacitada tiene algún tipo de ocupación, ya sea formal o informal, mientras que sólo el 25,4% de la población discapacitada tiene un empleo.

La pendiente es pronunciada y es necesario adoptar medidas para corregirla. Sin dudar, si la Ley n. 8.213/1991 no hubiera estado en vigor, una gran parte de la población con algún tipo de discapacidad habría perdido su ocupación profesional durante la pandemia. Por lo tanto, es extremadamente importante que se controle y mejore el cumplimiento de las empresas para proteger a más personas.

5.10.2. Actuación de la Defensoría Pública de la Unión a través del GTPID a favor de las personas con discapacidad

En el año 2021, la Defensoría Pública de la Unión, a través del Grupo de Trabajo sobre Atención a las Personas Mayores y a las Personas con Discapacidad (GTPID), se mostró extremadamente activa en la lucha por los derechos de las personas con algún tipo de discapacidad.

En junio de 2021, la Defensoría Pública de la Unión, a través de la Secretaría General de Articulación Institucional y el Grupo de Trabajo de Atención a Personas Mayores y Personas con Discapacidad, emitió una **Nota**

¹⁵⁵ Disponible en: <https://oglobo.globo.com/brasil/direitos-humanos/quase-70-das-pessoas-com-deficiencia-no-brasil-nao-concluiram-ensino-fundamental- apenas-5-terminaram-faculdade-25170593>

Técnica¹⁵⁶ defendiendo que el texto de la proposición de ley n.º 1113/2020, que pretende incluir el Covid-19 entre las enfermedades graves que eximen a las personas aseguradas del Sistema General de la Seguridad Social de cumplir con el período de gracia para el otorgamiento de prestaciones de enfermedad y jubilación por discapacidad, satisface los intereses de las numerosas personas aseguradas contaminadas por el coronavirus, sugiriendo la aprobación del texto sin supresiones.

En su momento, también presentó la siguiente propuesta a dicho proyecto: la inclusión de un artículo específico en la citada PL que determine, a los efectos de lo dispuesto en el art. 15 de la Ley 8.213/91, la suspensión del cómputo del denominado periodo de gracia durante el periodo de decreto del estado de calamidad pública en el país por la pandemia de covid-19.

La DPU ponderó las restricciones impuestas por la pandemia (fuerza mayor) que impidieron la circulación de bienes, servicios y personas, así como el debido desarrollo del trabajo - y la recaudación de cotizaciones- por una parte considerable de la población en edad productiva, especialmente la más vulnerable. Por lo tanto, es una medida razonable y proporcional, desde el punto de vista constitucional, incluir un artículo específico en la citada PL que determine, a los efectos de lo dispuesto en el art. 15 de la Ley 8.213/91, la suspensión del cómputo del denominado periodo de gracia durante el periodo de decreto del estado de calamidad pública en el país por la pandemia de covid-19.

El 09/07/2021 se emitió la Nota Técnica n.º 2¹⁵⁷ para tratar la “Proposición de Ley n.º 407/2021, que tiene como objetivo agregar disposiciones a la Ley n.º 7.853, de 24 de octubre de 1989, con el fin de dar mayor efectividad a las políticas de integración social y apoyo a las personas con discapacidad”.

¹⁵⁶ Disponible en <https://www.dpu.def.br/noticias-institucional/233-slideshow/63282-nota-tecnica-covid-19-deve-ser-considerada-doenca-grave-para-fins-previdenciarios-e-pandemia-deve-suspender-o-periodo-de-graca>

¹⁵⁷ Disponible en <https://www.dpu.def.br/noticias-institucional/233-slideshow/63492-dpu-emite-nota-tecnica-defendendo-aprovacao-do-projeto-de-lei-n-407-2021-sem-alteracoes>.

Para la DPU, al disponer que “se otorgarán incentivos fiscales o crediticios a la empresa que acredite la contratación de personas con discapacidad en un número mayor a lo requerido”, la Proposición de Ley promueve un importante incentivo e indemnización fiscal a esa empresa que cumpla, adicional y facultativamente, la responsabilidad social que por ley ya recae en ella.

En esta ocasión, el DPU también ha presentado la siguiente propuesta a la citada proposición de ley: la inclusión de un artículo específico que determine la extensión de los beneficios propuestos en el mismo también a las personas mayores, a efectos de la Ley 10.741/03 (*Estatuto do Idoso*) y demás legislación aplicable, incluyendo a las personas con discapacidad y a las personas mayores.

Con fecha 15/09/2021, la DPU emitió la Nota Técnica N ° 3 para establecer la “Política Pública prevista en el Decreto N ° 10.502, de 30 de septiembre de 2020, por el que se establece la Política Nacional de Educación Especial: Equitativa, Inclusiva y con Aprendizaje Permanente – PNEE – Inconstitucionalidad”.¹⁵⁸

La Institución, a través de la Secretaría General de Articulación Institucional y del GTPID, emitió la referida Nota Técnica para adherir a los fundamentos de la Acción Directa de Inconstitucionalidad n.º 6590, interpuesta el 26 de octubre de 2020 por el Partido Socialista Brasileño (PSB). Expresó la relevancia de la intervención de la DPU como *amicus curiae*, con el objetivo de la declaración de inconstitucionalidad del Decreto N ° 10.502/2020, que instituyó la “Política Nacional de Educación Especial: Equitativa, Inclusiva y con Aprendizaje Permanente”.

En sus fundamentos, resaltó que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad fue incluida en el ordenamiento jurídico brasileño para que las disposiciones de su texto fueran comprendidas a partir de una nueva lógica interpretativa, de tal forma que eran necesarias posturas activas del Estado

¹⁵⁸ Disponible en <https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/nota-tecnica-03-2021-politica-publica-prevista-no-decreto-no-10-502-de-30-de-setembro-de-2020-que-institui-a-politica-nacional-de-educacao-especial-equitativa-inclusiva-e-com-aprendizado-ao-long/>.

en la actividad legislativa y en la promoción de políticas públicas, y que el acto normativo impugnado (decreto) establecía una política de educación especial que posibilitaba que niños y adolescentes fueran excluidos del sistema regular de enseñanza, como consecuencia de la discriminación, por ser personas con discapacidad, relegándolos a la segregación en escuelas especiales y privándolos de la educación inclusiva.

- **Participación de GTPID en la Elaboración del Registro Unificado de Datos de Personas con Discapacidad del Estado de Espírito Santo**

El GTPID participa en las reuniones para la elaboración del Registro Unificado de Datos sobre Personas con Discapacidad en el Estado de Espírito Santo, un sistema que comprenderá una base de datos unificada, actualizada y compartida con las diferentes instituciones y organismos que actúan en defensa de los intereses de las personas con discapacidad, para permitir la inclusión de las personas con discapacidad y de los miembros rehabilitados del INSS en el mercado laboral.

El registro se está construyendo con la participación de la Defensoría Pública de la Unión, a través de GTPID, Fiscalía del Trabajo de ES, Auditoría Fiscal del Inspector del Trabajo en ES y representantes de CONDEF y SETADES.

El Registro Nacional para la Inclusión de Personas con Discapacidad (Registro-Inclusión) está previsto en el art. 92 de la Ley de Inclusión brasileña, pero aún no se ha implementado a nivel nacional. La propuesta del estado del Espírito Santo es innovadora y pretende llenar el vacío existente en cuanto a la ausencia de un sistema unificado que consolide la información sobre las personas con discapacidad y las personas rehabilitadas para permitir la aplicación de políticas públicas y el acceso al mercado laboral.

El CADEF en Espírito Santo se encuentra en las etapas finales de construcción, con la elaboración del prototipo por parte de una empresa especializada en tecnología de la información contratada para elaborar el cuestionario que será cumplimentado por personas con discapacidad, rehabilitadas

desde el INSS y empresas. Con su implementación, será posible acercar a empresas y trabajadores para facilitar la cobertura de cerca de 3.900 vacantes de empleo actualmente abiertas en Espírito Santo, en empresas que deben cumplir con las cuotas establecidas en el art. 93 de la Ley 8.213/91, además de obtener datos/información para el desarrollo de políticas públicas a favor de las personas con discapacidad/rehabilitadas del INSS.

- **Participación de GTPID en seminarios y otros eventos**

Entre las diversas intervenciones del Grupo de Trabajo sobre las Personas de Edad y las Personas con Discapacidad cabe destacar las siguientes.

La Defensoría Pública de la Unión (DPU), a través del GTPID, ha participado el 15 de junio de 2021 en la transmisión en directo de la "Campaña Nacional de Enfrentamiento a la Violencia contra las Personas Mayores: Fortalecimiento de las redes de protección de derechos", promovida por el Ministerio de la Mujer, Familia y Derechos Humanos (MMFDH), para sensibilizar a la sociedad sobre la importancia de la eficacia de las políticas públicas para las personas mayores, a través de la adhesión al Pacto Nacional para la Implementación de la Política sobre los Derechos de las Personas Mayores¹⁵⁹.

En representación de la Defensoría Pública de la Unión (DPU), GTPID participó, el pasado 18 de junio, en el seminario virtual promovido por la Comisión para la Defensa de los Derechos de las Personas Mayores de la Cámara de Diputados con motivo del Día Mundial de Concienciación sobre la Violencia contra las Personas Mayores, celebrado el 15 de junio¹⁶⁰.

La Defensoría Pública de la Unión (DPU) ha participado igualmente, a través del GTPID, el 22 de octubre, en el *webinar* sobre los 18 años del Estatuto de la Tercera Edad - "Reflexiones sobre la Ley 10.741/2003". El evento en línea

¹⁵⁹ Disponible en <https://www.dpu.def.br/noticias-institucional/233-slideshow/62992-junho-violeta-dpgf-fala-sobre-atuacao-da-dpu-no-combate-a-violencia-contra-a-pessoa-idosa>

¹⁶⁰ Disponible en <https://www.dpu.def.br/noticias-institucional/233-slideshow/63067-dpu-participa-de-evento-pelo-dia-mundial-de-conscientizacao-da-violencia-contra-a-pessoa-idosa>

fue promovido por la Secretaría Nacional de Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Mayores, el Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos (SNDPI/MMFDH), en asociación con el Tribunal de Justicia del Distrito Federal y Territorios (TJDFT). O *seminario web* se dirigió a los temas “Ley 10.741 de 2003 y nuevas propuestas de mejora para la promoción de los derechos – Tutela y Toma de Decisiones con Apoyo”, “Proyecto de alianza DPU y MMFDH y Reflexiones sobre la Ley 10.741 de 2003” y “Perspectivas de la supervisión en instituciones de largo plazo Permanencia por los Adultos Mayores (ILPI)”. El objetivo fue promover una reflexión sobre la ley, así como incentivar nuevas propuestas para perfeccionar el plan normativo, que trata de los derechos de las personas mayores en Brasil.¹⁶¹

5.10.3. Situación de los derechos de las personas mayores en Brasil

a. El progresivo envejecimiento de la población y la necesidad de aplicar políticas públicas en favor de las personas mayores y sus cuidadores familiares

Según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), en los últimos años, la población del país ha mantenido la tendencia de envejecimiento y superó la marca de 30,3 millones de ancianos en 2017, según la última Encuesta Nacional Continua de Hogares.¹⁶² Para el Ministerio de Salud, el aumento de la población de 60 (sesenta) años o más ha alterado significativamente la forma de la pirámide de edades en comparación con 1980 y esta variación tendrá más impacto en 2060, cuando alrededor de 1/3 de los brasileños será considerado una persona mayor.¹⁶³

A pesar de todas las garantías, derechos y políticas públicas previstas en la legislación vigente (leyes 8.842/1994 y 10.741/2003, por ejemplo), así como

¹⁶¹ Disponible en <https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/dpu-defende-direitos-da-pessoa-idosa-em-webinario/>

¹⁶² Disponible en: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20980-numero-de-idosos-cresce-18-em-5-anos-e-ultrapassa-30-milhoes-em-2017>

¹⁶³ Disponible en: <http://mds.gov.br/assuntos/brasil-amigo-da-pessoa-idosa/estrategia-1>

en la Constitución Federal, la situación que enfrentan los ancianos en Brasil sigue siendo precaria, ya sea debido a la ausencia de implementación de las políticas públicas previstas en la Política Nacional del Adulto Mayor (PNI – ley 8.842/1994), o al trato recibido por ellos (violencia física, psicológica, económica, entre otras), lo que provoca cierta extrañeza, porque, en el siglo XXI, la tasa de envejecimiento de la población brasileña se ha vuelto más alta en comparación con el siglo pasado.¹⁶⁴

En Brasil, la violencia contra los ancianos, lamentablemente, sigue siendo una realidad y ha crecido durante la pandemia provocada por el Coronavirus. Según el Defensor Nacional de los Derechos Humanos, Fernando Ferreira, sólo en el primer semestre de 2021 se recibieron 37.000 notificaciones de violencia contra ancianos.¹⁶⁵

Las cifras son alarmantes y demuestran que una parte considerable y creciente de la sociedad brasileña está envejeciendo, enfermándose y, por si fuera poco, sufriendo una situación de abandono. Es sin duda el grupo social más vulnerable de todos. Muchas de estas personas están postradas en cama y tienen limitaciones que les impiden incluso hablar y/o expresar cualquier tipo de voluntad.

Las causas de la violencia - o incluso del abandono - son muy variadas, sin embargo, algunas de ellas merecen ser destacadas, entre ellas el cambio significativo de los arreglos familiares a una escala horizontal - las familias son más pequeñas y ya no hay nadie que se ocupe de los más dependientes - la falta de recursos económicos - a menudo causada por la dificultad para acceder a las prestaciones de la seguridad social y de la asistencia social - y la propia falta de aplicación de las políticas públicas de apoyo a las personas mayores y a sus cuidadores familiares previstas en la Política Nacional para las Personas Mayores de 1994, como, por ejemplo, los centros de convivencia, los centros de día (centros

¹⁶⁴ Disponible en: <https://www.ufjf.br/ladem/2020/06/21/envelhecimento-populacional-continua-e-nao-ha-perigo-de-um-geronticidio-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/>

¹⁶⁵ Disponible en: <https://www.camara.leg.br/noticias/774878-pandemia-de-covid-agravou-situacao-de-violencia-contra-idosos/>

de día), las residencias de ancianos, los talleres protegidos, los servicios de asistencia a domicilio, entre otros.

En ocasiones, las familias con personas que requieren cuidados especiales se ven obligadas a internar a sus seres queridos. Esto es para que, al menos en teoría, reciban un trato más digno y adecuado dentro de los centros de acogida institucionales.

Y, según el Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos¹⁶⁶, ya hay aproximadamente 80.000 personas mayores que viven en más de 6.200 instituciones de acogida en todo el país. Se estima que el número es aún mayor, si calculamos informalmente las instituciones que albergan este tipo de público.

En este contexto, mucho más allá de criminalizar la conducta, es aún más esencial evitar que se produzca esta situación. Para esto - y como ya fue afirmado por el GTPID en un evento público (Violeta de junio) realizado en la Cámara de Diputados¹⁶⁷ - es fundamental estructurar/ampliar un Estado que actúe en la prevención de la violencia - a través, por ejemplo de la ampliación de las visitas a través del Programa de Salud Familiar y una mejor estructuración del mismo - así como la propia institucionalización excesiva - con la instalación de centros de convivencia, guarderías, hogares de día, hospitales de día, talleres protegidos, atención domiciliaria, etc. - de los que actualmente son víctimas miles de ancianos.

Otra cuestión de crucial importancia para garantizar una mejor calidad de vida a las personas mayores más vulnerables se refiere a la búsqueda incesante de la estructuración y regularización de los ILPI, especialmente los de menor tamaño, situados en regiones con un IDH bajo y que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad/riesgo social.

¹⁶⁶ Disponible en <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-04/equipos-de-saude-da-familia-vao-visitar-idosos-em-asilos>

¹⁶⁷ Disponible en <https://www.dpu.def.br/noticias-institucional/233-slideshow/63067-dpu-participa-de-evento-pelo-dia-mundial-de-conscientizacao-da-violencia-contra-a-pessoa-idosa>

En este sentido, es necesario fomentar una acción más concreta y directa por parte de los entes federales competentes para cambiar esta situación (Unión, Estados y Municipios), de otras instituciones públicas (Ej: las DPE y los MPE), así como los miles de Consejos de Defensa de los Derechos de las Personas Mayores - y similares - diseminados por todo el país (CNDI¹⁶⁸, consejos estatales y municipales), que son responsables de la gestión y de la fijación de criterios para la aplicación de los recursos existentes en innumerables fondos (por ejemplo, el Fondo Nacional para las Personas Mayores¹⁶⁹) creados precisamente para garantizar una mayor dignidad a las personas mayores situadas en sus respectivos ámbitos de actuación.

La inversión en una residencia para la tercera edad, más que una demostración de respeto por el pasado de aquellos que tanto han aportado a la sociedad, se traduce en una verdadera visión de futuro por parte de un gobernante que vislumbra una sociedad actual con estructuras familiares cada vez más limitadas y que envejece exponencialmente. Es decir: si ya son tan fundamentales hoy en día, la tendencia es que los hogares de ancianos sean aún más necesarios en el futuro.

Para la consecución de estas políticas públicas de apoyo a las personas mayores y a sus cuidadores familiares, ya previstas en el PNI desde 1994, es necesario reforzar la labor de las Defensorías Públicas (entidades *ombudsman* y *custos vulnerabilis*¹⁷⁰), incluida la de las DPU -con representación nacional- ante las autoridades públicas encargadas de aplicarlas en sus respectivas localidades.

¹⁶⁸ Disponible en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9893.htm; La presidencia del CNDI, que forma parte de la estructura del MMFDH, se ejerce actualmente por el Secretario Nacional de Promoción y Defensa de los Derechos de la Persona (SNPDI/MMFDH). Recientemente, se firmó un ACT entre la DPU y el MMFDH/SNPDI, que culminó la implementación del proyecto defensivo “Lares de Idosos: Espaços para Direitos, Dignidade e Solidariedade”.

¹⁶⁹ Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112213.htm, art. 4 *Es responsabilidad del Consejo Nacional de los Derechos de las Personas Adultas Mayores-CNDI administrar el Fondo Nacional de las Personas Adultas Mayores y establecer los criterios para su uso.*

¹⁷⁰ Disponible en <https://www.conjur.com.br/2019-out-01/stj-admite-defensoria-custos-vulnerabilis-repetitivo>

Y el proyecto interinstitucional “Asilos de ancianos: Espacios por los Derechos, la Dignidad y la Solidaridad”, abordado en otro tema, avanza en esta dirección.

b. Servicios de acogida institucional para personas en Brasil – existencia de cofinanciación federal

En Brasil, varios servicios que evolucionan en la recepción de personas caen dentro del ámbito de la Protección Social Especial de Alta Complejidad del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS). También cabe señalar que, al igual que ocurre con determinados servicios prestados en el marco del Sistema Único de Salud (SUS), estos servicios también se cofinancian con recursos federales¹⁷¹.

Por lo general, tales transferencias se producen a través de la transferencia de recursos financieros del gobierno federal, a través del Fondo Nacional de Asistencia Social (FNAS¹⁷²), a los municipios, a través de sus respectivos fondos municipales, que, a su vez, celebran acuerdos con filantrópicos, de asistencia, entre otros de origen no gubernamental (ONG), que, al final, terminan siendo responsables de la instalación y/o mantenimiento de la mayoría de los centros de recepción institucional existentes en nuestro país.

A modo de corroboración, se menciona, por ejemplo, la Ordenanza N ° 2.221, de 3 de septiembre de 2020, del Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos, que preveía los procedimientos para la prestación de asistencia financiera de emergencia por parte de la Unión a instituciones a largo plazo y definía los criterios de prorrateo, en los términos de la Ley N ° 14.018, de 20 de junio de 2020. Esta norma se ocupó de la asistencia financiera de

¹⁷¹ Disponible en: <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/assistencia-social/pse-protecao-social-especial/pisos-pse/piso-de-alta-complexidade>; <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas/financiamento/repasses>; http://aplicacoes.mds.gov.br/suaswebcons/restrito/execute.jsf?b=*dpotvmubsQbsdfmbtQbhbtNC&event=*fyjcjs

¹⁷² Disponible en: <http://blog.mds.gov.br/fnas/institucional/>

emergencia por un monto de hasta R\$ 160,000,000.00 (ciento sesenta millones de reales), con el objetivo de fortalecer el enfrentamiento de la emergencia de salud pública de importancia internacional resultante del coronavirus (Covid-19).

Es importante enfatizar que este tipo de organizaciones, cuando están totalmente regularizadas, también se cofinancian mediante transferencias estatales y municipales, donaciones de terceros, etc., y siguen utilizando hasta el 70% de las prestaciones sociales -pagadas con recursos federales- obtenidas por los ancianos bajo su gestión (art. 35, §2, de la Ley N ° 10.741/2003 – Estatuto de los Ancianos).

Se puede concluir, por tanto, que se están transfiriendo fondos federales y se está permitiendo el uso de prestaciones pagadas por el INSS a ancianos vulnerables para hacer posible la gestión de entidades no gubernamentales. Es evidente que también existe un claro interés de la Unión -y de la DPU-, tanto en supervisar como en garantizar que los escasos recursos de origen público mencionados sean bien y correctamente utilizados por quien corresponda. Por no hablar de su deber constitucional de promover la protección de los derechos humanos de los grupos vulnerables.

c. El desempeño específico de la Oficina Federal de Defensoría Pública a través de GTPID

La Defensoría Pública de la Unión creó el Grupo de Trabajo de Atención a Personas Mayores y Discapacitadas (GTPID) que actúa en casos sensibles de violación y demandas de alcance colectivo, regional y nacional, involucrando a personas mayores y discapacitadas¹⁷³.

El GTPID también actúa como laboratorio para la formulación y ejecución de tesis y proyectos innovadores que se replicarán dentro y fuera de la institución, como el proyecto **DPU en residencias de ancianos**, que consiste en promover la necesaria supervisión y educación en derechos de todos los residentes,

¹⁷³ Disponible en: <https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/gt-atendimento-a-pessoa-idosa-e-a-pessoa-com-deficiencia/>

familiares, gestores y empleados de estas importantes instalaciones de asistencia social vinculadas al Sistema Unificado de Asistencia Social (SUAS), El proyecto de la DPU para la rehabilitación segura y eficaz de los asegurados del INSS tiene como objetivo proporcionar asistencia especializada a las personas discapacitadas que se encuentran en situación de vulnerabilidad tras someterse al programa de rehabilitación profesional del INSS.

En cualquier situación, la acción del GTPID estará siempre dirigida a promover la defensa de los derechos individuales, colectivos y difusos de la población anciana y discapacitada, especialmente los salvaguardados por la legislación reguladora; promover la eliminación de todas las formas de abandono, discriminación, violencia, crueldad u opresión contra las personas mayores y las personas con discapacidad; fomentar la creación y adopción de medidas, programas y políticas específicas para las personas mayores y las personas con discapacidad, entre otras.

- **Desde la emisión de la Recomendación por parte del GT-PID, aún al inicio de la pandemia de COVID-19, a todas las entidades federadas con miras a proteger a las personas mayores institucionalizadas**

Desde el inicio de la pandemia de COVID-19, la DPU, institución elegida por la asamblea constituyente como brazo estatal para la tutela de los vulnerables, dentro de sus atribuciones constitucionales y legales y respetando sus limitaciones estructurales, también ha venido realizando innumerables esfuerzos, a través de sus organismos de ejecución, para garantizar el mejor tratamiento posible a la población más vulnerable atendida por los ILPI.

Como ejemplo, se emitió la Recomendación No. 1 - DPGU/SGAI DPGU/GTPID, aún a principios de abril/2020, dirigida a todos los Estados y Municipios, para reforzar el desempeño que les correspondía dentro del alcance de los LTCP, y adoptar todas las medidas necesarias para que estos centros de recepción institucional no carecieran de nada en términos de recursos humanos,

equipos de protección personal (EPP), materiales para higiene, desinfección, medicamentos, pruebas periódicas de residentes y empleados,¹⁷⁴etc.

La Recomendación, además del carácter preventivo que se pretendía con la adopción de las medidas mencionadas, también se proponía informar y orientar a todas las autoridades públicas y gestores locales, así como a los responsables de las Instituciones de Larga Estancia, sobre la entonces reciente publicación de la Ordenanza Conjunta n.º 1 de 2 de abril de 2020, del Ministerio de Ciudadanía, por la que se establecían las normas/directrices para la solicitud de ayuda financiera vía cofinanciación federal para hacer frente a las demandas de emergencia para hacer frente al coronavirus (Covid-19) en el ámbito específico de las Instituciones de Larga Estancia.

- **Proyecto *Lares de Idosos: Espacios por los Derechos, la Dignidad y la Solidaridad***¹⁷⁵

También en 2020, siguiendo el mismo camino de aproximación e inclusión de la institución en el ámbito de las políticas públicas dirigidas a las personas mayores y otros grupos vulnerables, se emitió la Carta Oficial N ° 3931869/2020 - DPU/GTPID DPGU, dirigida al Ministerio de Estado de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos (MMFDH), a través de la cual se postuló la inclusión de la DPU como institución socia dentro del ámbito de la ORDENANZA N ° 2.221, DE 3 DE SEPTIEMBRE DE 2020”, se mencionó anteriormente, considerando que existe “ un claro interés de esta institución en monitorear y supervisar la implementación de acciones y los resultados de la aplicación de los recursos transmitidos a las instituciones beneficiarias ”¹⁷⁶. En respuesta, el MMFDH, a través del Sr. Antônio Costa, Secretario Nacional para la

¹⁷⁴ Disponible en <https://www.dpu.def.br/noticias-institucional/233-slideshow/56729-covid-19-recomendacao-para-atencao-especial-a-situacao-dos-asilos> e <https://epoca.globo.com/guilherme-amado/defensoria-da-uniao-quer-testagem-em-massa-em-asilos-24416134>

¹⁷⁵Video institucional disponible en: <https://youtu.be/UOFkoj97yyM>

¹⁷⁶ Disponible en: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/outubro/auxilio-emergencial-assinatura-da-lista-das-ilpis-habilitadas-ocorrera-ao-vivo-nesta-quinta-feira-22>

Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Mayores y luego presidente del Consejo Nacional por los Derechos de las Personas Mayores (CNDI), se expresó a favor de la asociación.

En vista de la señal positiva anterior, se llevaron a cabo varias negociaciones y reuniones durante meses entre el GTPID/SGAI/SAE y el MMFDH/SNPDI, con el fin de establecer una mejor estrategia para la acción institucional cooperativa, hasta que, en junio de este año, durante un evento público destinado a promover la conciencia de la población sobre el tema de la violencia contra las personas mayores¹⁷⁷, se concluyó un importante acuerdo de cooperación técnica (ACT) entre el DPU y el Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos.

Posteriormente, se inició la implementación de la citada LEY, con la implementación de uno de los objetos de la misma¹⁷⁸, en particular el proyecto “Hogares de Ancianos: Espacios por los Derechos, la Dignidad y la Solidaridad”. En el curso del proyecto, la DPU ya ha llevado a cabo encuestas en **10 (diez) ILPI** y su desempeño en *el sitio* cubrió un público objetivo de aproximadamente **400 personas mayores bienvenidas**. Ya existen numerosos procesos de asistencia jurídica (PAJ) instituidos en una carta oficial creada para cubrir exclusivamente la demanda derivada de este proyecto institucional. Y varias afectan a personas mayores con derecho a prestaciones sociales y, en algunos casos, a prestaciones de la Seguridad Social - personas con tiempo de cotización/traslado, inclusive -, que

¹⁷⁷ Disponible en: <https://www.dpu.def.br/noticias-institucional/233-slideshow/62992-junho-violeta-dpgf-fala-sobre-atuacao-da-dpu-no-combate-a-violencia-contra-a-pessoa-idosa>

¹⁷⁸El objeto del referido ACT fue *"la asociación y cooperación mutua en acciones y proyectos integrados de promoción de los derechos de las personas adultas mayores; la elaboración y producción de materiales impresos, audiovisuales y contenidos para campañas de divulgación de los derechos de las personas mayores; la realización de eventos como conferencias, foros, seminarios y encuentros para promover la educación en derechos humanos de las personas mayores; realización de acciones itinerantes en las Instituciones de Larga Estadía para Personas Mayores (ILPIs) para garantizar la educación en derechos, la asistencia jurídica plena y gratuita, así como para monitorear la inversión de los recursos federales recibidos por las ILPIs en beneficio de las personas mayores acogidas; incentivar la creación de un programa de actuación permanente de la DPU en las ILPIs; sensibilización de la sociedad civil y de los trabajadores del área sobre las garantías y derechos fundamentales de las personas mayores; apoyo mutuo e intercambio de experiencias e informaciones para divulgar y difundir el conocimiento sobre los derechos establecidos en la Ley n.º 10.741/2003, en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores y en otras normas relacionadas con el tema, fomentando el respeto y la valoración de la persona mayor en ámbito nacional "*

sólo necesitan una simple orientación jurídica, una dirección legal correcta, para ser debidamente reclamadas ante el INSS.

- **1ª misión**

La fase piloto tuvo lugar en 4 (cuatro) LICC situados en Brasilia, considerados instituciones modelo; su objetivo era adquirir el *know-how* necesario sobre buenas prácticas para replicarlos en otras instituciones situadas en regiones más pobres, en municipios sin equipos de supervisión y con un bajo Índice de Desarrollo Humano. Incluso en el caso de las instituciones “modelo”, como se muestra en las noticias publicadas en el propio sitio web de la DPU¹⁷⁹, el equipo se enfrentó a varias situaciones que requerían la prestación de asistencia jurídica gratuita para las personas mayores¹⁸⁰.

- **2ª misión**

Posteriormente, entre el 27/09 y el 1/10, el equipo del Proyecto DPU/*Lares de Idosos* se trasladó a los municipios de Alagoinhas y Aporá, ubicados en la región de la Bahía agreste, para brindar asistencia jurídica gratuita en nombre de aproximadamente 170 personas mayores y discapacitadas acogidas en 6 (seis) ILPI locales¹⁸¹.

Durante las encuestas, el equipo de DPU escuchó informes de los responsables de las instituciones sobre la falta de suministro de pañales

¹⁷⁹Disponible en: <https://www.dpu.def.br/noticias-distrito-federal/64075-dpu-inicia-projeto-de-vistoria-em-lares-de-idosos>

¹⁸⁰Como ejemplo, podemos citar el caso de la Sra. Anastácia, acogida en la ILPI Casa do Candango (DF) desde 1990, super anciana -parecía de unos 100 años-, con una discapacidad muy grave (física y mental), indígena, analfabeta y que ni siquiera se comunica en portugués. El único documento que tenía, hasta entonces, era un certificado de nacimiento registrado a fines de 1999, en el que sólo figuraba su número de registro de dicho documento, un lugar de nacimiento ficticio, su nombre en portugués y nada más. En otras palabras, era una señora indígena tratada como indigente en plena capital de la república. Para que la mencionada super anciana pudiera ejercer su ciudadanía mínimamente -como, por ejemplo, hacer una simple solicitud de beneficio de asistencia ante el INSS-, se envió a la Secretaría Especial de Ingresos Federales de Brasi (RFB), a través de GTPID, una solicitud de emisión urgente de un CPF (Registro Fiscal de Persona Física) en nombre de la ciudadana; afortunadamente, en menos de un mes, hubo una respuesta positiva de la agencia estatal (RFB) con información sobre la generación de un número de CPF. En este caso, también se envió un oficio a la DP-DF, para reanudar el proceso de interdicción de la mencionada señora, ya que, a pesar de estar bien cuidada, durante años había estado sin un curador válido.

¹⁸¹ Disponible en <https://www.dpu.def.br/noticias-institucional/233-slideshow/64919-em-visitas-a-lares-de-idosos-na-bahia-dpu-constata-problemas-por-falta-de-acao-do-poder-publico>

geriátricos, medicamentos de uso continuo, tratamiento por parte del Programa de Salud Familiar, materiales para vestimenta y servicios de fisioterapia para evitar atrofiar en los ancianos más dependientes, entre otros desafíos que enfrentan los LTCI.

También se ha comprobado que, debido a las dificultades de regularización y a la falta de transferencia de fondos, algunas LICI condicionan la acogida a la existencia de una prestación de seguridad social o asistencial para el mantenimiento de la subsistencia. Sin embargo, algunos gerentes, a pesar de todas las dificultades, abren sus hogares para apoyar a las personas mayores en situaciones de abandono, independientemente de cualquier consideración. El gobierno, a través de los Centros de Referencia Especializados en Asistencia Social (creas), continúa derivando a las personas mayores (o no) a las instituciones. En algunos casos, las personas en situación de calle y las personas con discapacidad son remitidas.

En este escenario, se denotó una posición contradictoria del poder público local. Si por un lado se realizan visitas para denunciar irregularidades formales y estructurales, por otro no se realizan traslados ni se adoptan medidas concretas para la estructuración de estos espacios de acogida.

Esta situación hace que muchos de estos hogares permanezcan en un ciclo precario, ya que sin la documentación necesaria (por ejemplo, el permiso) no pueden obtener el Certificado de Entidad Benéfica de Asistencia Social (CEBAS) a efectos de exención fiscal, y no pueden obtener recursos de ningún fondo de asistencia social (nacional/estatal/municipal) (la excepción fue la ayuda federal de emergencia aprobada en los términos de la Ley 14.018/2020 y la Ordenanza GM/MMFDH n.º 2.221, de 3 de septiembre de 2020).

Sin estos recursos, sin exención de impuestos, y sin un apoyo estatal concreto y suficiente, tales entidades terminan nunca cumpliendo las condiciones para dejar lo que parece un torbellino interminable de irregularidades y precariedad. Y, como siguen alimentándose con más y más residentes enviados

por los organismos locales de asistencia social (CREAS, por ejemplo), acaban por agravar aún más esta situación con el paso de los años.

Y todo esto es aún más evidente cuando se tiene en cuenta el costo mensual estimado para mantener un LTCF, y lo que efectivamente estos hogares pueden obtener a través de los ingresos (básicamente beneficios mínimos de los ancianos y donaciones esporádicas).

En cuanto a las dificultades reportadas, hubo producción de video institucional, trabajo realizado con mucho cuidado por ASCOM/DPU, como se verifica a través del enlace <https://www.youtube.com/watch?v=UOFkoj97yyM>.

Al final de esta segunda misión, se emitió un informe detallado y, teniendo en cuenta lo constatado *in loco* y el conjunto de demandas federales/estatales existentes, se llegó a la conclusión de que es imprescindible establecer un flujo de asistencia ejemplar (continua) a las residencias de ancianos del estado de Bahía que implique la participación del DPE y del DPU¹⁸².

¹⁸²V. Acta de reunión adjunta al proceso SEI 08038.020771/2021-31, que trató sobre la 1ª reunión realizada entre DPU/GT-PID/DRDH-BA y DPE-BA (Regional de Alagoinhas).



■ 5.11. RECICLADORES Y RECLICLADORAS DE MATERIALES RESIDUALES

5.11.1. Contextualización del tema

5.11.1.1. Recomendaciones recibidas por el Estado brasileño en el 3^{er} Ciclo del Examen Periódico Universal (2017-2021)

En el tercer ciclo del Examen Periódico Universal, el Estado brasileño recibió las siguientes recomendaciones en relación con las políticas de inclusión social y preservación del medio ambiente:

30. Proseguir los notables esfuerzos para reforzar el marco jurídico e institucional de promoción y protección de los derechos humanos y reducir la pobreza y promover la igualdad social (Bhután);

50. Lograr avances en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y proseguir los esfuerzos encaminados a programas de desarrollo socioeconómico inclusivo centrados en la erradicación de la pobreza (Irán);

51. Desarrollar un Plan de Acción Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos para evitar que los proyectos de desarrollo violen los derechos de las poblaciones tradicionales, los pueblos indígenas y los trabajadores y causen daños al medio ambiente, y para garantizar reparaciones efectivas con una consulta significativa a las comunidades afectadas (Países Bajos);

139. Proseguir con la aplicación y el fortalecimiento de las políticas públicas y los programas para reducir la pobreza y la desigualdad, la no discriminación y promover la igualdad y la inclusión (Nicaragua).

140. Seguir adelante con las medidas de lucha contra la pobreza y la desigualdad social aplicando planes de desarrollo rural que abarquen a los grupos vulnerables, en particular las mujeres rurales (Sri Lanka);

141. Aplicar medidas adicionales para abordar los problemas relacionados con la pobreza y la desigualdad socioeconómica entre regiones y grupos de población vulnerables, como los residentes en zonas rurales (Uzbekistán);

143. Proseguir los esfuerzos sustanciales en las esferas de la gobernanza y la reducción de la pobreza (Côte d'Ivoire);

144. Proseguir los esfuerzos para combatir la pobreza y promover la igualdad social (Líbano);

226. Asegurar que en las actividades económicas se tengan debidamente en cuenta los derechos de los pueblos indígenas y el respeto por el medio ambiente y la biodiversidad (Santa Sede);

235. Seguir invirtiendo en políticas de alivio de la pobreza y garantizar una aplicación más centrada y eficaz para reducir las desigualdades sociales y económicas, en particular para las poblaciones rurales e indígenas (Singapur);

5.11.2. El papel de los recicladores y recicladoras de materiales residuales y su reutilización en la Política Nacional de Residuos Sólidos

Para comprender mejor la relación entre la política pública de residuos sólidos con los recicladores y recicladoras de materiales reciclables y reutilizables, es importante observar el tema desde una perspectiva socioambiental¹⁸³.

No hay duda de que el tratamiento ambientalmente adecuado de los residuos sólidos es una necesidad incuestionable para la humanidad, siendo una cuestión medioambiental de la máxima importancia y relevancia.

Sin embargo, este proceso de transformación social (y cultural) involucra **de facto a agentes públicos** (recicladores y recicladoras de materiales reciclables y reutilizables), responsables de lograr lo que el gobierno y el sector empresarial nunca han hecho. Las recicladoras y los recicladores siempre han estado donde deberían estar los agentes públicos (y privados) responsables de la ejecución de este relevante servicio público (estos profesionales han sobrevivido de la actividad del reciclaje durante varias décadas - por no decir siglos¹⁸⁴). Por omisión del Gobierno, son el reciclador y el reciclador quienes realizan el servicio, casi siempre en un proceso de subsistencia económica (en *lixões*¹⁸⁵ [vertederos] y/o

¹⁸³Las obligaciones sociales están en consonancia con los principios de protección del medio ambiente. La importancia de la protección del medio ambiente no está dissociada del aspecto social implicado.

¹⁸⁴ BOSI, Antônio de Pádua. História dos Catadores no Brasil. 1ª ed. São Paulo: Verona, 2015. El autor recorre un histórico de la actividad de los recicladores de base en Brasil y en el mundo, identificando registros sobre la actividad desde hace mucho tiempo.

¹⁸⁵**Lixão**: unidad/lugar donde se depositan los residuos sólidos municipales de manera ambientalmente inapropiada. No tienen un conjunto de sistemas y medidas necesarias para proteger la salud de las personas y el medio ambiente de los daños y la degradación.

*aterros controlados*¹⁸⁶ [vertederos controlados], por ejemplo). A pesar del trabajo de la categoría, el gobierno está lejos de alcanzar números razonables para el reciclaje. El país solo recicla menos del 4% de los residuos sólidos municipales producidos y casi 30 millones de toneladas/año de residuos sólidos municipales todavía se vierten en vertederos y vertederos controlados¹⁸⁷.

De facto, el Instituto de Investigación Económica Aplicada - IPEA, considerando los elementos de esta ecuación (residuos sólidos - reciclaje - medio ambiente - recursos naturales), registró hace casi una década que el país pierde cerca de 8.000 millones de reales al año debido al envío de materiales reciclables y reutilizables a vertederos y/o vertederos controlados¹⁸⁸.

La Ley de la Política Nacional de Residuos Sólidos (Ley N.º 12.305/2010), aunque también se basa en valores y principios ambientales, no ha olvidado los aspectos sociales y humanos que involucran el tema, especialmente las figuras del reciclador y el reciclador y su necesaria **inclusión social y emancipación económica**. Podemos decir que fue una elección centrada en el **biocentrismo**¹⁸⁹. Además, no sería creíble que esta categoría quedara fuera de este proceso transformador que pretende la legislación.

En este escenario¹⁹⁰ de omisión del gobierno y del sector empresarial, emerge el protagonismo del reciclador y el reciclador de material reciclable y reutilizable. Si hay reciclaje en Brasil, esto sucede gracias al trabajo desarrollado

¹⁸⁶ **Aterro Controlado**: es una unidad de disposición final de residuos sólidos urbanos sin tratamiento de suelo - una solución intermedia entre los rellenos sanitarios y los rellenos sanitarios, no siendo aún la forma más adecuada en lo que se refiere a la generación de contaminación ambiental; **Aterro Sanitário**: es un lugar de disposición final de residuos sólidos urbanos que cuenta con sellado del suelo y drenaje de los líquidos generados. Es una forma de destino final más adecuada que los lixões y los aterros controlados, ya que reduce la contaminación ambiental generada por los residuos. (Anuário da Reciclagem 2020 – Associação Nacional dos Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis - ANCAT).

¹⁸⁷ Panorama 2020 – Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais - ABRELPE. Disponible en: <https://abrelpe.org.br/panorama-2020/>

¹⁸⁸ Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Materiais Recicláveis e Reutilizáveis no Brasil – IPEA. Brasília, 2013.

¹⁸⁹ La posición del hombre ante las preocupaciones medioambientales se atribuye a las siguientes concepciones genéricas: antropocentrismo, ecocentrismo y biocentrismo. La primera sitúa al hombre en el centro de las preocupaciones; la segunda sitúa al medio ambiente en el centro del universo; la tercera trata de conciliar las dos primeras, dando importancia tanto al medio ambiente como al hombre.

¹⁹⁰ Tribunal de Cuentas de la Unión. Acórdão 2512/2016. Pleno. Decisión del 28.9.2016. Disponible en: <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2016-09-28;2512>.

por recicladores y recicladoras de materiales reciclables y reutilizables. Por lo tanto, la ley vigente sólo pretendía rescatar esta deuda histórica incontrovertible¹⁹¹.

5.11.3. Naturaleza jurídica de los residuos sólidos, principios de aplicación y función social y medioambiental de la propiedad.

Una de las cuestiones más relevantes que debemos abordar al tratar la Política Nacional de Residuos Sólidos y la relación de este diploma (normas y reglamentos relacionados) con los recicladores es la naturaleza jurídica de los residuos sólidos y también los contornos legales de la propiedad de estos materiales.

Dos recortes de la ley nacional bastarían ya para señalar el camino a seguir en cuanto a la naturaleza de los residuos sólidos y los contornos de la propiedad. El primero es la consagración del **principio de protección-recepción**, contenido en el Artículo 6, II; el segundo es la atribución legal de la **naturaleza legal a los residuos sólidos reciclables y reutilizables** (Artículo 6, VIII). Ambos ponen de relieve la labor de los recicladores, imponiendo obligaciones al poder público (en las tres esferas) y al sector empresarial para con esta categoría (protagonismo matizado por el reconocimiento de derechos).

La norma insertada en el artículo 6, VIII, de la ley reguladora funciona, de hecho, como una especie de **título de propiedad de** residuos sólidos reutilizables y reciclables a favor del reciclador y de la recicladora. Aún así, se

¹⁹¹Este protagonismo se percibe al analizar el mencionado diploma jurídico. Veamos: 1) la **expresión inclusión social y económica de las cooperativas y asociaciones de recicladores y recicladoras de base o similares** (repetida una docena de veces), así como la expresión "recicladores" en sí misma, repetida docenas de veces (recuerde que la *ley no contiene palabras inútiles* y que es una legislación con solo 55 artículos); 2) la **prioridad para la contratación** de asociaciones, cooperativas o incluso colectivos de recicladores (obviamente después del proceso de incubación y formalización), previsto en el art. 36, 1, de la Ley n.º 12.305/2010 –la expresión debe interpretarse desde este reconocido **protagonismo normativo**, sin dejar *espacio libre* para la conveniencia y oportunidad; 3) la renuncia expresa de licitación para estos contratos (art. 36 § 2); 4) el **concepto jurídico (naturaleza jurídica) de los residuos sólidos** previsto en el art. 6, VIII ("*el reconocimiento de los residuos sólidos reutilizables y reciclables como un bien económico de valor social, generador de trabajo e ingresos y promotor de ciudadanía*"), una especie de vector interpretativo o, con nuestra *venia*, consagración del **principio in dubio pro reciclador**; y 5) el **principio del protector-receptor**, expresado en el artículo 6, II - cómo los recicladores recolectan, minimizando los impactos ambientales, se acreditan como acreedores ante quienes deben hacerlo. Todo ello *cuidadosamente* reforzado en el Decreto n.º 7.404/2010 - art. 40, 41 y 43, I, II y III.

traduce en lo que llamamos **principio *in dubio pro reciclador***. Y, por lo tanto, cuando nos enfrentamos a una determinada situación que genera dudas o vacilaciones sobre qué camino seguir con respecto al tratamiento ambientalmente adecuado de los residuos sólidos - Política Nacional de Residuos Sólidos - la solución debe inclinarse a favor de los recicladores de materiales reciclables. Además de ser la parte más vulnerable en el proceso, la legislación nacional reconoce su protagonismo, calificado con derechos.

Este significado y alcance está en consonancia con el papel del reciclador y de la recicladora (explicado anteriormente) y con los propios principios que rigen la Política Nacional de Residuos Sólidos, observando la naturaleza jurídica de los residuos sólidos (artículo 6, VIII, de la Ley 12.305/2010).

5.11.4. Inclusión social y emancipación económica de los recicladores en la Política Nacional de Residuos Sólidos.

La Política Nacional de Residuos Sólidos - PNRS puede ser definida como un conjunto de principios, objetivos, instrumentos, directrices, metas y acciones adoptadas por el Gobierno Federal, separadamente o en cooperación con Estados, Distrito Federal, Municipios o particulares, para la gestión integrada y ambientalmente correcta de los residuos sólidos.

El contenido mínimo de los Planes Nacional, Estatal, Municipal y Distrital (artículos 14 y siguientes) impone la estipulación de metas, programas, proyectos y acciones para cumplir con las metas planificadas (Art. 15, VI - Plan Nacional; y 17, VI - Plan Estatal; artículo 19, XI c/c 36, II, §§ 1º y 2º - Plan Municipal), punto de contacto entre las obligaciones legales de los entes de la Federación, configurando la solidaridad (pasiva) en la transición para el tratamiento ambientalmente adecuado de los residuos sólidos (cierre de las actividades en vertederos, por ejemplo), especialmente en lo que se refiere a la inclusión social y económica de los recicladores en los sistemas de recogida selectiva y logística inversa.

Es decir que todas las entidades de la federación son responsables de la inclusión social y económica de los recicladores y recicladores (*ex vi* de los artículos 1, encabezamiento; 4; 7, VIII; 8, VI y XIX; 10; 12, encabezamiento; 15, V y VI; 17, V y VI; 19, XI; 25; 29, encabezamiento y párrafo único; 42, encabezamiento; 44, encabezamiento; 51, toda la Ley N ° 12.305/2010). Se aclara que la inclusión no se limita únicamente a la contratación directa (artículo 24, XVII, Ley N.º 8.666/99). Este es solo tu último acto. La exégesis nos permite concluir que la inclusión es un género del que son especies la incubación/formación de recicladores, los incentivos a las cooperativas y asociaciones, e incluso las compensaciones. Así, en definitiva, la obligación del poder público (Unión, Estados, Municipios y Distrito Federal) está en la ley.

Por lo tanto, la norma insertada en el artículo 54 de la Ley de Regencia debe interpretarse a la luz de los diversos valores/principios/reglas que componen el ordenamiento jurídico. A pesar de la reciente modificación (nueva redacción dada por la Ley N ° 14.026/2020), el tratamiento ambientalmente apropiado de los residuos, incluido el cierre de actividades en *los vertederos*, debe considerar la obligación legal de las entidades federadas al respecto. Y esto se expresa en la Ley PNR: el cierre de actividades en vertederos debe estar asociado a la inclusión social y económica de asociaciones y cooperativas de recicladores (art. 15, V y VI, 17, V y VI, 19, IX).

5.11.5. La actuación del Grupo de Trabajo de Recicladoras y Recicladores de la Defensoría Pública de la Unión.

El Grupo de Trabajo de Recicladoras y Recicladores de la Defensoría Pública de la Unión (GTC) surgió en 2014 principalmente como resultado de una actuación (en 2013) con los Recicladoras y Recicladores que realizaron sus actividades en *el “Lixão do Aurá”*, en la Región Metropolitana de Belém/PA. Fue el segundo vertedero más grande del país, con aproximadamente 2.000 familias de recicladores. Estos factores hicieron que el proceso de cierre de las actividades del vertedero fuera traumático, con consecuencias que siguen presentes hoy en día.

Citar, por ejemplo, la no inclusión social y económica de las recicladoras y los recicladores de materiales reciclables y reutilizables, contrariamente a lo dispuesto en la legislación reguladora (Ley N ° 12.305/2010)¹⁹².

De esta experiencia con el cierre de actividades en vertederos, surgieron otras, como lo fue con el cierre de las actividades del “*Lixão da Estrutural*” (actuando a partir de 2015), el vertedero más grande de América Latina, ubicado alrededor del Distrito Federal.

Además de otras muchas acciones concretas de mediación entre los recicladores y las autoridades públicas en procesos de transición de las actividades de cierre de vertederos al sistema de recogida selectiva, como ocurrió en el Municipio de Mangaratiba/RJ, cuando la DPU firmó un Término de Ajuste de Conducta - TAC, en marzo de 2019. Y el actual proceso de mediación (acción conjunta de DPU, DPE/RJ y MPT) entre los recicladores del “*Lixão de Bulhões*”, en Resende/RJ, y el gobierno local, en el proceso de transición entre el cierre de las actividades en el vertedero y la implantación de la recogida selectiva.

La DPU también ha actuado en varias mediaciones con las autoridades públicas para implantar la recogida selectiva y contratar cooperativas y asociaciones de recicladores de materiales reciclables, los llamados recicladores urbanos. En este contexto, cabe destacar las siguientes acciones:

- Solicitud de audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH (174ª sesión) para exponer la situación de los recicladores en Brasil¹⁹³.
- Actuar en el proceso de cierre de las actividades del “*Vertedero de Residuos Estructurales*”, en el Distrito Federal, con el objetivo de la inclusión social y económica de los recicladores y recicladoras (notificación recomendada¹⁹⁴).

¹⁹²En aquel momento, solo un pequeño grupo de recicladores formaba parte del proceso de transición al sistema de recolección selectiva municipal del Municipio de Belém-PA.

¹⁹³Proceso n. 08038.004988/2019-89. Defensoría Pública de la Unión.

¹⁹⁴Documento interno DPU - SEI 2084493

- Actuando en el proceso de cierre del “*Vertedero Mangaratiba*”, en el Estado de Río de Janeiro, que resultó en la ejecución de un Plazo de Ajuste de Conducta - TAC195 entre la Defensoría Pública de la Unión y el Municipio. Concomitantemente con el cierre del *basurero*, se creó y contrató una cooperativa de recicladores y recicladores de materiales reciclables y reutilizables para dar servicio con el sistema de recolección selectiva implementado.
- Participación en la elaboración del documento “*Lineamientos Técnicos y Legales para la Recolección Selectiva y Cribado de Materiales Reciclables durante la pandemia de COVID-19*”¹⁹⁶. El documento pretende ofrecer un enfoque técnico y jurídico general de los servicios de la recogida selectiva para la clasificación de materiales reciclables durante la pandemia, con el fin de ayudar al Ministerio Público, a la Defensoría del Pública de la Unión, a los organismos públicos y a las entidades que trabajan para mejorar la recogida selectiva y las condiciones de seguridad de los recicladores.
- Participación en el *Encuentro Latinoamericano Contra la Destrucción de los Residuos Sólidos Urbanos: Caminos hacia el Residuo Cero en Brasil*¹⁹⁷. El objetivo de la reunión fue definir estrategias y acciones ante las intensas inversiones de las empresas cementeras e incineradoras para la quema de residuales sólidos municipales.

195 Documento interno DPU - SEI 3834558

196 https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2020/DIRETRIZES_COLETA_SELETIVA_E_COVID.pdf

197 Documento interno de DPU - SEI 3137431

- Emitir recomendaciones a los municipios destinadas a proteger a los recicladores durante la pandemia de COVID-19.
- Elaboración de la Nota Técnica No. 1/2021198 enviada a los estados, municipios, al Coordinador General del Programa Nacional de Inmunizaciones, al Presidente del Consejo Nacional de Salud (CONASS) y al Presidente del Consejo Nacional de Secretarías Municipales de Salud (CONASEMS), con las consideraciones técnicas y legales sobre la inclusión de los recicladores y recicladoras de materiales reciclables y reutilizables en el Plan Nacional de Operacionalización de la Vacunación contra el COVID-19.
- Realización de un *Curso de Capacitación para Recicladores* (2021), en alianza con el Foro de Justicia, ANADEP y CONDEGE. El objetivo era presentar el tema a los defensores y defensoras, posibilitando la ampliación de la acción en favor de los trabajadores.
- Elaboración de un *Protocolo de Acción sobre Derechos Humanos para el Defensor Público en la Defensa de Recicladoras y Recicladores de Materiales Reciclables y Reutilizables*, en alianza con CONDEGE (2021) – en preparación.

También cabe destacar la ejecución del Proyecto *A DPU va donde están los pobres* (financiado por el Fondo de Derechos Difusos), coordinado por el miembro del Grupo de Trabajo de Recicladores, que llega a aproximadamente 15 municipios del sur del Estado de Río de Janeiro, atendiendo a cerca de 20 (veinte) asociaciones, cooperativas y colectivos de recicladores, desde 2016.

198 <https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/notas-tecnicas/>



DEFENSORIA P...

...o promove
a defesa dos
...ção jurídica

GOoffice

5.12. POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE CALLE

5.12.1. Contextualización del tema

4.12.1.1 Recomendaciones recibidas por el Estado brasileño en el 3º Ciclo del Examen Periódico Universal (2017-2021)

En el tercer ciclo del Examen Periódico Universal, el Estado brasileño recibió las siguientes recomendaciones sobre políticas de inclusión social y defensa de los derechos de la población en situación de calle:

- 30. Proseguir los notables esfuerzos para reforzar el marco jurídico e institucional de promoción y protección de los derechos humanos y reducir la pobreza y promover la igualdad social (Bhután);
- 50. Lograr avances en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y proseguir los esfuerzos encaminados a programas de desarrollo socioeconómico inclusivo centrados en la erradicación de la pobreza (Irán);
- 51. Desarrollar un Plan de Acción Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos para evitar que los proyectos de desarrollo violen los derechos de las poblaciones tradicionales, los pueblos indígenas y los trabajadores y causen daños al medio ambiente, y para garantizar reparaciones efectivas con una consulta significativa a las comunidades afectadas (Países Bajos);
- 139. Proseguir con la aplicación y el fortalecimiento de las políticas públicas y los programas para reducir la pobreza y la desigualdad, la no discriminación y promover la igualdad y la inclusión (Nicaragua).
- 140. Seguir adelante con las medidas de lucha contra la pobreza y la desigualdad social aplicando planes de desarrollo rural que abarquen a los grupos vulnerables, en particular las mujeres rurales (Sri Lanka);
- 141. Aplicar medidas adicionales para abordar los problemas relacionados con la pobreza y la desigualdad socioeconómica entre regiones y grupos de población vulnerables, como los residentes en zonas rurales (Uzbekistán);
- 143. Proseguir los esfuerzos sustanciales en las esferas de la gobernanza y la reducción de la pobreza (Côte d'Ivoire);
- 144. Proseguir los esfuerzos para combatir la pobreza y promover la igualdad social (Líbano);
- 204. Adoptar políticas amplias para luchar contra el hostigamiento sexual, especialmente contra niños y adolescentes, incluidos los que viven en la calle o están internados en instituciones de acogida (Maldivas);

207. Seguir procurando eliminar la discriminación contra los niños que viven en la calle y en zonas rurales, así como contra los niños con discapacidad y otros grupos minoritarios, y adoptar todas las medidas necesarias para evitar que se abuse de su situación de vulnerabilidad (Turquía);

226. Asegurar que en las actividades económicas se tengan debidamente en cuenta los derechos de los pueblos indígenas y el respeto por el medio ambiente y la biodiversidad (Santa Sede);

235. Seguir invirtiendo en políticas de atenuación de la pobreza y asegurando una aplicación más eficaz y selectiva, a fin de reducir la desigualdad social y económica, en particular para las poblaciones rurales y los pueblos indígenas (Singapur);

5.12.1.2 Situación de los derechos de la población en situación de calle en el Brasil

Brasil ocupa la séptima posición en el ranking mundial de desigualdad¹⁹⁹, siendo uno de los países donde más se concentra el ingreso²⁰⁰. Aquí se empuja a la pobreza gran parte de la población. Sin embargo, la exclusión y la extrema vulnerabilidad de la población en situación de calle no tiene paralelo en la historia reciente del país.

El Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) afirma, con base en el Censo SUAS y en el Registro Único, que **había más de 221.000 (doscientos veintiún mil) personas en situación de calle en Brasil** en marzo de 2020²⁰¹, mes en el que se reconoció la pandemia del Covid-19. Después de esa fecha, la población en situación de calle aumentó significativamente.

La escalada del desempleo y la incapacidad de mantener las viviendas alquiladas se muestran a los movimientos de derechos humanos como razones

199 Informe sobre desarrollo humano publicado por el Programa de las Naciones Unidas Disponible en: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/03/recordista-em-desigualdade-pais-estuda-alternativas-para-ajudar-os-mais-pobres>>. Consultado el 18 de noviembre. 2021.

200 Disponible en: <<https://veja.abril.com.br/blog/jose-casado/credit-suisse-concentracao-de-renda-no-brasil-e-recorde/>>. Consultado el 18 de noviembre. 2021.

201 Disponible en: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200612_nt_disoc_n_73.pdf>. Consultado el 17 de noviembre, 2021.

importantes para el aumento del número de personas en situación de calle²⁰². El aumento de la violencia doméstica contra las mujeres, lo que llevó a muchas de las víctimas a centros de acogida o a las calles, también parece haber contribuido significativamente al agravamiento de la crisis social al reducir el acceso a la vivienda durante la pandemia²⁰³.

Tras el vertiginoso aumento de la población en situación de calle, se ha multiplicado el número de relatos de violencia y agresiones contra las víctimas. Se estima que solo en la ciudad de São Paulo, en 2021, 17 personas en situación de calle murieron este invierno por presunta hipotermia²⁰⁴.

5.12.2. Identificación de la posición del Estado brasileño con respecto a la población en situación de calle

5.12.2.1. Legislación federal

Más que negligente, el Estado brasileño ha violado diariamente los derechos humanos de las personas en situación de calle en el transcurso de la pandemia.

En el ámbito legislativo, no se han reforzado los mecanismos de protección destinados específicamente a las personas vulnerabilizadas por carecer de hogar. La lista de garantías específicas para la población en situación de calle y la política pública nacional para este grupo extremadamente vulnerabilizado permanecieron intactas, restringidas a los términos del Decreto 7.053, del 23/12/2009.

202 Fuente: Agência Câmara de Notícias. Disponible en: <<https://www.camara.leg.br/noticias/769293-movimentos-de-direitos-humanos-alertam-para-o-aumento-de-pessoas-em-situacao-de-rua/>>. Consultado el 19 de noviembre, 2021.

203 Disponible en: <<http://www.ihu.unisinos.br/610378-populacao-de-rua-aumenta-e-familias-inteiras-passam-a-nao-ter-onde-morar-entrevista-especial-com-juliana-reimberg>>. Consultado el 19 de noviembre, 2021.

204 Disponible en: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2021/07/31/morador-de-rua-morto-sp.htm>>. Consultado el 25 de noviembre, 2021.

Un retroceso significativo, a su vez, se produjo con el fin del Programa Bolsa Familia (Ley 10.836/2004), de reconocido éxito para la inclusión social y la reducción de la pobreza durante sus dieciocho años de existencia²⁰⁵, sustituido por un beneficio cuyo carácter definitivo sigue siendo incierto y carente de mecanismos para la eliminación de la desigualdad.

Los únicos esfuerzos legislativos federales que pueden mencionarse, y aún tímidos, fueron los dos intentos de impedir el desahucio de familias que, afectadas por la grave crisis económica, perdieron las condiciones financieras para seguir pagando el alquiler.

En un primer momento, el Congreso Nacional aprobó una norma para impedir únicamente el desahucio de los inquilinos urbanos morosos, pero la norma fue vetada por el Presidente de la República, que la consideró "una protección excesiva al deudor en detrimento del acreedor"²⁰⁶. El veto fue revocado y la prohibición limitada establecida el 8/9/2020 en la Ley 14.010, de 10/6/2020.

En junio de 2021, el Congreso Nacional amplió la prohibición de los desahucios a las ocupaciones urbanas colectivas. Una vez más, hubo veto presidencial, basado en la justificación presentada por el Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos (MMFDH). En las razones del veto planteado por el MMFDH, se consideró que "la propuesta legislativa está en desacuerdo con el derecho fundamental a la propiedad", dando "un salvoconducto para los ocupantes irregulares de bienes públicos, que a menudo actúan de mala fe y cuyas discusiones judiciales han tramitado durante años". Sin embargo, el Congreso Nacional, una vez más, revocó el veto y la prohibición de los desahucios colectivos urbanos fue establecida por la Ley 14.216, del 7/10/2021.

5.12.2.2. Legislación estatal y distrital

²⁰⁵ <https://www.worldbank.org/pt/news/feature/2010/05/27/br-bolsa-familia>

²⁰⁶ Brasil. Presidencia de la República. Mensaje 331/2020 (motivos de veto a la PL 1.179/2020).

Los estados federados tampoco reforzaron la protección legislativa de las personas en situación de calle, aunque también intentaron prohibir de los desahucios durante la pandemia.

La Asamblea Legislativa del Estado de Río de Janeiro, por ejemplo, aprobó una norma en este sentido, integralmente vetada por el gobernador Wilson Witzel. Se revocó el veto y se promulgó la Ley Estatal 9.020/2020. Sin embargo, tras iniciativa de la Asociación de Magistrados del Estado de Río de Janeiro, la prohibición de los desahucios fue suspendida, por motivos de inconstitucionalidad, por decisión del Tribunal de Justicia local. Sólo con la intervención de la Defensoría Pública del Estado volvió a entrar en vigor la ley, por decisión preliminar del Supremo Tribunal Federal.

La Asamblea Legislativa del Estado de São Paulo también aprobó la prohibición de desahucios durante la pandemia, pero no revocó el veto del gobernador João Dória a la propuesta.

En el Distrito Federal hubo una situación similar a la del Estado de Río de Janeiro. La Cámara Legislativa prohibió los desahucios, el gobernador Ibaneis Rocha vetó el proyecto, el veto fue revocado por la Cámara Legislativa, pero el Tribunal de Justicia del Distrito Federal y los Territorios, alegando inconstitucionalidad, suspendió preliminarmente la aplicación de la Ley Distrital 6.657/2020, a petición del gobernador. A pesar de la suspensión, se mantuvo una ocupación a través de la actuación de la Defensoría Pública Distrital, también por decisión preliminar del Supremo Tribunal Federal.

5.12.2.3. Legislación municipal

La producción legislativa de los municipios tampoco avanza en la protección de los derechos humanos de las personas en situación de calle. Por el contrario, se notifican retrocesos y más violaciones. Un ejemplo fue la aprobación, por parte de la Cámara de Concejales de Londrina, en el Estado de Paraná, de una proposición de ley “antivagancia” para prohibir la asignación de cualquier mueble, como colchones, sillas, mesas, tiendas de campaña y similares en plazas, calles, bosques, aceras y otros lugares públicos de ese municipio; además de determinar

la remoción por parte de los agentes públicos de fiscalización de los materiales destinados al reciclaje o vertedero.

5.12.2.4. Políticas públicas federales

Durante la pandemia de Covid19, se observó un desmantelamiento de la política pública nacional para la población en situación de calle, lo que dificultó las reuniones del Comité Intersectorial de Seguimiento y Monitoreo de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle y debilitó su apoyo administrativo.

El Ejecutivo Federal tampoco ha avanzado en la inclusión de la población en situación de calle en el Censo nacional. No se tomaron medidas concretas a pesar de la orden judicial que cumplió con la solicitud de la Defensoría Pública de la Unión en una acción civil pública²⁰⁷.

En el ámbito de la ejecución de las políticas federales en materia de violación, el Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos sigue invirtiendo fuertemente en las comunidades terapéuticas, a pesar de las constataciones del Mecanismo Nacional de Combate y Prevención de la Tortura²⁰⁸, de violaciones contra la libertad y la integridad de las personas que acaban involucradas en ellas, especialmente las de la calle.

Una incógnita es la publicación de las directrices para la implementación del Programa Vivienda Primero por el Ministerio de Derechos Humanos (Ordenanza n.º 2.927/2021), ya que, a pesar de indicar la posibilidad de atender a la antigua demanda del Movimiento Nacional de la Población Sin Techo, está diseñado con la expectativa de transferencias limitadas - y sólo para la ciudad

207 Acción Civil Pública n.º 0019792-38.2018.4.02.5101, distribuida al 21º Juzgado Federal de Río de Janeiro que estimó la solicitud. Los autos fueron remitidos al Tribunal Regional Federal de la 2ª Región registrado bajo el n.º 0019792-38.2018.4.02.5101, en el cual se dictó sentencia otorgando las apelaciones y las remesas necesarias, para desestimar el caso sin examen de la materia en lo que respecta a la Unión Federal y desestimar la solicitud en lo que respecta al IBGE. En vista de esta decisión, la DPU interpuso un Recurso Especial, aún pendiente de sentencia en el Superior Tribunal de Justicia.

208 Disponible en: https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2020/11/relatorio_inspecao_ct_desafio_jovem_maanaim_itamo_nte.pdf. Consultado el 25 de noviembre. 2021.

de Fortaleza, en el Estado de Ceará, para el Estado de Paraná (novecientos veinte mil reales cada uno) y para el Distrito Federal (alrededor de siete millones de reales).

5.12.2.5. Políticas públicas estatales, distritales y municipales

En los Estados, Distrito Federal y Municipios se siguen ofreciendo centros de acogida que restringen las libertades individuales, con limitaciones de horario para entrar y salir, rutina estricta para la higiene y las comidas, además de reglas como la división por género, que termina separando a las parejas heterosexuales que viven juntas en la calle²⁰⁹, no siendo atractivas y contribuyendo a que las personas en situación de calle conserven la poca -o casi nula- autonomía que tienen.

Además de los antiestéticos centros de acogida, los órganos del Estado persisten en adoptar medidas violatorias, como la instalación, en febrero de 2021, de piedras "anti-habitantes de la calle" en el pavimento debajo del viaducto Dom Luciano Mendes de Almeida, en la Avenida Salim Farah Maluf, Tatuapé, en la zona este de São Paulo.

En el 22/03/2021, la Secretaría Jurídica de DF promovió una acción para el derrocamiento de las chozas bajo ocupación cerca del Centro Cultural Banco do Brasil (CCBB)²¹⁰ ubicado en L4 Norte, en Brasilia/DF. Alrededor de 38 familias en situación vulnerable fueron desalojadas de sus chozas de cartón y madera contrachapada. Incluso una pequeña escuela comunitaria que estaba en el local fue derribada.

Una de las pocas políticas públicas positivas fue la priorización de la inmunización de personas en situación de calle contra el Covid-19 con la vacuna Janssen para ser aplicada en una sola dosis. Entre los lugares que adoptaron esta

209 Disponible en: <<https://br.noticias.yahoo.com/pessoas-situacao-de-rua-brasil-abrigo-padre-julio-lancelotti-cracolandia-frio-133249295.html>>. Consultado el 19 de noviembre, 2021.

210 Disponible en: <<https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2021/03/4913384-acao-conjunta-do-gdf-derruba-barracos-em-ocupacao-proximo-ao-ccbb.html>>. Consultado el 19 de noviembre, 2021.

práctica podemos mencionar el Distrito Federal²¹¹, las ciudades de Belo Horizonte/MG²¹², Cuiabá/MT²¹³, Salvador/BA²¹⁴, São Paulo/SP²¹⁵, Recife²¹⁶, los estados de Maranhão²¹⁷ y Santa Catarina²¹⁸.

Otra medida positiva fue la edición de la Recomendación n.º 101, del Consejo Nacional de Justicia, del 12 de julio de 2021, a los tribunales brasileños para que adopten medidas específicas para garantizar el acceso a la justicia para los excluidos digitales. Sin embargo, a pesar de esta recomendación, el Tribunal de Justicia del Estado de Rio Grande do Sul y la Contraloría General de la Justicia emitieron la Orden de Servicio n.º 001/2021-P y CGJ del 29 de septiembre de 2021, que establece el uso de vestimenta en las instalaciones del Poder Judicial en el estado que prohíbe expresamente el ingreso, por ejemplo, de personas que usan zapatillas o similares, excepto por recomendación médica.

Finalmente, se registra la Resolución n.º 425, de 08 de octubre de 2021, del Consejo Nacional de Justicia (CNJ), que estableció, dentro del ámbito del Poder Judicial, la Política Judicial Nacional de Atención a Personas en Situación de Calle y sus interseccionalidades, como una actitud favorable a la promoción y protección de los derechos humanos, sin embargo, aún sin efectos prácticos.

211 Disponible en: <<https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2021/06/28/populacao-em-situacao-de-rua-comeca-a-ser-imunizada/>>. Consultado el 19 de noviembre, 2021.

212 Disponible en: <https://www.otempo.com.br/mobile/cidades/vacina-da-janssen-em-bh-1-lote-sera-usado-para-imunizar-populacao-de-rua-1.2504887?utm_source=whatsapp>. Consultado el 19 de noviembre, 2021.

213 Disponible en: <<https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2021/07/05/vacina-da-janssen-sera-priorizada-para-imunizacao-da-populacao-em-situacao-de-rua-em-cuiaba-diz-secretaria.ghtml>>. Consultado el 19 de noviembre, 2021.

214 Disponible en: <<http://www.saude.salvador.ba.gov.br/vacinacao-chega-a-populacao-de-rua-e-moradores-das-ilhas-em-salvador/>>. Consultado el 19 de noviembre, 2021.

215 Disponible en: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/06/28/pessoas-em-situacao-de-rua-comecam-a-receber-vacina-janssen-em-sao-paulo.ghtml>>. Consultado el 19 de noviembre, 2021.

216 Disponible en: <<http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/07/07/2021/imunizante-janssen-tem-uso-prioritario-na-populacao-em-situacao-de-rua-no-recife>>. Consultado el 19 de noviembre, 2021.

217 Disponible en: <<https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=310951>>. Consultado el 19 de noviembre, 2021.

218 Disponible en: <<https://www.nsctotal.com.br/noticias/sc-reserva-33-mil-doses-de-vacina-da-covid-para-pessoas-em-situacao-de-rua>>. Consultado el 19 de noviembre, 2021.

5.12.3. Medidas extrajudiciales y judiciales adoptadas por la Defensoría Pública de la Unión y por otras instituciones de defensa de los derechos humanos

Entre las medidas extrajudiciales adoptadas por la Defensoría Pública de la Unión en defensa de los derechos humanos de las personas en situación de calle, podemos mencionar: la emisión de dos notas técnicas y una recomendación conjunta, así como el envío de subsidios al Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos para la regulación del proyecto Vivienda Primero; la acción dirigida a ampliar la vacunación de la población en situación de calle contra el Covid-19; la sugerencia de actualizar el Manual de Reglas de Brasilia -publicación elaborada por la Asociación Interamericana de Defensores Públicos (AIDEF) -; la publicación de una Resolución por parte del Consejo Superior de la DPU y la edición del Foro DPU dedicado al tema.

En nota técnica n.º 03/2021/NUCIDH/DPPR, de 22/04/21, el Centro de Ciudadanía y Derechos Humanos de la Defensoría Pública del Estado de Paraná, la Defensoría Regional de los Derechos Humanos de la Defensoría Pública de la Unión, el Ministerio Público del Trabajo y el Ministerio Público Federal evaluaron la Proposición de Ley contenido en la Propuesta n.º 005.00103.2021 por la que se establece el Programa Mesa Solidaria en el Municipio de Curitiba/PR. Las instituciones firmantes se opusieron a su mérito porque entendieron que el proyecto genera una burocratización innecesaria a las iniciativas voluntarias, además de obstaculizar el proceso solidario de distribución de alimentos en Curitiba/PR.

La nota técnica emitida por el GT Calle el 18/05/2021 trató de la Proposición de Ley Padre Júlio Lancelotti (Cámara de Diputados n.º 488/2021), que prevé la prohibición del uso de técnicas de "arquitectura hostil" en espacios libres de uso público, a través de una propuesta de modificación de la Ley n.º 10.257, de 10 de julio de 2001, del Estatuto de la Ciudad. La proposición de ley fue evaluada positivamente, ya que busca evitar la perpetuación de prácticas higienistas que violan los derechos humanos.

La Recomendación Conjunta n.º 1 - DPDF/DPU/MPDFT/2021 fue emitida por la Defensoría Pública del Distrito Federal, la Defensoría Pública de la Unión y el Ministerio Público del Distrito Federal y Territorios y sugirió al Gobernador del Distrito Federal que la población en situación de calle reciba albergue o vivienda digna y, en vista del toque de queda de las 22:00 a las 05:00 horas, en todo el Distrito Federal, durante el período agudo de la pandemia de COVID-19. Según el Decreto n.º 41.874, del 08 de marzo de 2021, se recomendó que no se aplicaran sanciones administrativas o penales a este sector de la población por el mero hecho de que estaban en situación de calle.

A través del GT Calle, la DPU envió subsidios para la reglamentación del proyecto Vivienda Primero, programa resultante de una asociación entre el Ministerio de la Mujer, Familia y Derechos Humanos y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), inspirado en el modelo de atención a la población en situación de calle creado en los Estados Unidos de América, denominado *Housing First*²¹⁹.

Otra acción extrajudicial a favor de la población en situación de calle está relacionada con la vacunación contra el Covid-19. Tras una solicitud de la Defensoría Pública de la Unión (DRDH/MT y Grupo de Trabajo de la Calle), el Movimiento Nacional de la Población en Situación de Calle (MNPR), la Pastoral de la Población en situación de Calle y el Programa Transdisciplinario Polos de Ciudadanía, de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG), Fiocruz y Ciamp Rua hubo una ampliación, de 66.963 personas que viven en situación de calle que podrían ser vacunadas - la estimación original del Ministerio de Salud - para 140.559, considerando la franja etaria de 18 a 59 años, para ser incluidas en el Plan Nacional de Operacionalización de la Vacunación.

El GT Calle también colaboró con la sugerencia de actualizar el Manual de Reglas de Brasilia elaborado por la Asociación Interamericana de Defensorías

219 Disponible en: <<https://www.dpu.def.br/noticias-institucional/233-slideshow/62505-gt-rua-apresenta-subsidios-para-a-regulacao-do-projeto-moradia-primeiro>>. Consultado el 30 de noviembre. 2021.

Públicas (AIDEF) exactamente para incluir el servicio a personas en situación de calle como buena práctica.

El Consejo Superior de la Defensoría Pública de la Unión aprobó la Resolución n.º 184, de 05 de agosto de 2021, del Consejo Superior de la Defensoría Pública de la Unión (CSDPU), que prevé la asistencia jurídica de la DPU a las personas en situación de calle, estableciendo el derecho de los/las Defensores Públicos Federales a compensar, mediante días libres, los días y noches trabajados en la asistencia jurídica de estas personas, de acuerdo con la planificación local.

La Escuela Nacional de la Defensoría Pública de la Unión dedicó una edición del Foro DPU (v. 7, n.º 24, 2021)²²⁰ al tema “personas en situación de calle en tiempos de pandemia”. La publicación contiene doce artículos y una exposición fotográfica.

En el proceso judicial, la Defensoría Pública de la Unión actuó en defensa de los derechos humanos de las personas en situación de calle, en 2021, a través de las Solicitudes de Requerimiento n.º 7.300 en el STF y n.º 359 en el STJ.

Se ratificó parcialmente la Solicitud de Requerimiento n.º 7.300 presentada por la Defensoría Pública de la Unión ante el Supremo Tribunal Federal (STF), por la que se determinó que el Gobierno Federal aplicaría y pagaría el programa de Renta Básica Universal, previsto en la ley federal (Ley n.º 10.835/2004) a partir de 2022 a los brasileños en situación de extrema pobreza y pobreza, con un ingreso per cápita inferior a 89 reales y 178 reales, respectivamente. La decisión tiene fecha 27/04/2021 con publicación el 23/08/2021.

En el STJ se tramita la Solicitud de Requerimiento n.º 359 en la que la DPU postuló la regulación de los artículos 22 y 23 de la Ley n.º 11.124/2005 para que el Gobierno Federal otorgue beneficios financieros a las personas de menores ingresos, permitiendo el acceso a la vivienda. El caso sigue pendiente de juicio, y

²²⁰ Disponible en: <<https://www.dpu.def.br/enadpu/forumdpu>>. Consultado el 18 de noviembre. 2021.

se encuentra en fase de notificación a la autoridad impulsora (Ministro de Desarrollo Regional).

Además de la Defensoría Pública de la Unión, otras instituciones registran acciones judiciales y extrajudiciales a favor de los derechos humanos de la población en situación de calle.

A nivel judicial, citamos la Acción por Incumplimiento del Precepto Fundamental n.º 828 DF presentada por el Partido Socialismo y Libertad (PSOL) en la que se aceptaron varias instituciones como *amicus curiae*, entre ellas, la Defensoría Pública del Distrito Federal. En el 03/06/2021, el ministro Luís Roberto Barroso determinó la suspensión por seis meses de órdenes o medidas para desalojar áreas que ya estaban habitadas antes del 20 de marzo del año pasado, cuando se aprobó el estado de calamidad pública debido a la epidemia de Covid-19.

La suspensión duró ampliamente hasta el 31 de octubre de 2022. Sin embargo, el 02 de noviembre de 2022, el Supremo Tribunal Federal aprobó un régimen transitorio de la norma que impedía los desalojos forzosos, determinando que los tribunales del país instalen comisiones de conflicto de tierras, la mediación como etapa previa indispensable para el desalojo colectivo, que deberán observar las siguientes medidas administrativas:

- (i) Realizarse con el conocimiento previo y la audiencia de los representantes de las comunidades afectadas;
- (ii) Estar precedida de un plazo mínimo razonable para que la población afectada desaloje los locales;
- (iii) Garantizar la derivación de las personas en situación de vulnerabilidad social a centros de acogida públicos (o a un lugar con condiciones dignas) o adoptar otra medida eficaz para salvaguardar el derecho a la vivienda, prohibiendo en todo caso la separación de los miembros de una misma familia.

La Defensoría Pública debe ser notificada en todos los casos, según lo determinado por el Código de Procedimiento Civil.

En el ámbito extrajudicial, dos recomendaciones merecen referencia: i) la Recomendación n.º 28, de 26 de julio de 2021, del Consejo Nacional de Derechos Humanos que sugiere a los gobiernos estatales y municipales la adopción de medidas urgentes, dirigidas a la protección de las personas en situación de calle, ante la intensificación del frío en las regiones Sur, Sudeste y Centro-Oeste de Brasil, entre el 28 de julio y el 1º de agosto; y ii) la Recomendación n.º 03/2021 del Ministerio Público del Distrito Federal y Territorios con una serie de propuestas a implementar y considerar en los enfoques realizados por las Fuerzas de Seguridad Pública del Distrito Federal, por la Secretaría Estatal de Protección del Orden Urbano del Distrito Federal – DF Legal y por la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal a la población en situación de calle.

5.12.4. Conclusiones y recomendaciones

En un país tan desigual como Brasil, que tiene una enorme concentración de ingresos, la población en situación de calle se presenta como una de las caras más extremas de la pobreza urbana. La grave crisis económica generada por la pandemia de Covid-19 ha aumentado aún más el número de personas sin vivienda digna.

Estar en la calle es en sí mismo una violación de los derechos humanos, pero estas personas sufren privaciones, agresiones, son víctimas de desalojos forzosos, les arrebatada la vida la violencia y las inclemencias del tiempo, como el frío.

En los últimos años no se ha avanzado en la protección y promoción de los derechos humanos de las personas en situación de calle. Por el contrario, los hechos demostrados en este informe indican un retroceso en la política estatal

dirigida a la población en situación de calle. Tratando de reanudar el cumplimiento de las normas internacionales en la materia, la DPU recomienda:

- La institución de una Política Nacional para la Población en Situación de Calle mediante una ley en sentido formal;
- La aplicación de los derechos y políticas públicas ya previstos en el Decreto n.º 7.053/2009, como el acceso a la salud, la educación, la vivienda y la seguridad;
- La inclusión de personas en situación de calle en el Censo Nacional generando datos cuantitativos para subsidiar políticas públicas;
- La priorización del Programa Vivienda Primero como alternativa para reducir el número de personas en situación de calle;
- La prohibición de las prácticas higienistas;
- Capacitación de los agentes públicos sobre las peculiaridades de esta población, especialmente la conciencia de que son sujetos de derechos y garantías fundamentales.



6. CIUDADANÍA Y DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

6.1. VIVIENDA Y CONFLICTOS TERRITORIALES

6.1.1. Contextualización del tema

6.1.1.1. Recomendaciones recibidas por el Estado brasileño en el 3º Ciclo del Examen Periódico Universal (2017-2021)

En el tercer ciclo del Examen Periódico Universal, el Estado brasileño recibió las siguientes recomendaciones sobre el tema de la vivienda y las políticas de vivienda:

136. Reforzar las políticas públicas orientadas a reducir la escasez de vivienda y crear condiciones para que las familias de ingresos medios y bajos tengan acceso a una vivienda asequible (Angola);

137. Continuar esforzándose para asegurar a todos una vivienda adecuada (Bangladesh);

138. Tomar medidas adicionales para mejorar la promoción y la protección de los derechos del niño, con miras a erradicar totalmente los casos de niños sin hogar (Croacia);

140. Seguir adelante con las medidas de lucha contra la pobreza y la desigualdad social aplicando planes de desarrollo rural que abarquen a los grupos vulnerables, en particular las mujeres rurales (Sri Lanka);

141. Aplicar nuevas medidas para abordar los problemas relacionados con la pobreza y la desigualdad socioeconómica que afectan a regiones y grupos vulnerables de la población, como los habitantes de zonas rurales (Uzbekistán);

235. Seguir invirtiendo en políticas de atenuación de la pobreza y asegurando una aplicación más eficaz y selectiva, a fin de reducir la desigualdad social y económica, en particular para las poblaciones rurales y los pueblos indígenas (Singapur);

6.1.1.2. El derecho a la vivienda y las políticas de vivienda en Brasil

El derecho a la vivienda se incluyó en la lista de derechos fundamentales de la Constitución Federal con la edición de la Enmienda Constitucional n.º 26/2000. El Brasil es signatario del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (ONU, 1966), que reconoce el derecho a la vivienda en su diploma, documento ratificado e incorporado al sistema nacional en 1992 (Decreto n.º 591/92).

Este derecho está intrínsecamente vinculado al principio de la dignidad humana (artículo 1º, III de la CR). Según Sarlet:

Debido a su carácter existencial y a la expresión del derecho a la vida en sí, el derecho a la vivienda ocupa un lugar similar al derecho a la alimentación y, por lo tanto, integra lo que en la esfera internacional se ha designado como un derecho a un nivel de vida adecuado.²²¹

Según el Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas²²², una vivienda adecuada debe incluir: seguridad de tenencia (todo el mundo tiene derecho a vivir sin temor a un traslado forzoso u obligatorio); disponibilidad de servicios públicos, infraestructuras e instalaciones (las viviendas deben estar conectadas a las redes de agua, saneamiento, gas y electricidad, así como a otros servicios esenciales); asequibilidad (el coste de la vivienda no debe comprometer los medios de subsistencia de la persona); habitabilidad (la vivienda debe ofrecer condiciones de protección frente a fenómenos climáticos adversos); no discriminación y priorización de los grupos vulnerables (la vivienda debe ser accesible a todos los grupos sociales, independientemente de sus condiciones particulares); ubicación adecuada (la vivienda debe estar en un lugar que ofrezca oportunidades de desarrollo económico, cultural y social); adecuación cultural (la forma de construir la vivienda y los materiales utilizados en la construcción deben

²²¹ SARLET, Ingo W. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. rev. atual. e ampl.; 3. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011, p. 329.

²²² Disponible en: http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page_id=46&lang=pt

expresar tanto la identidad como la diversidad cultural de los residentes, hombres y mujeres).

Sin embargo, la universalización del derecho a la vivienda sigue enfrentando grandes desafíos en el país. Bajo los términos del Informe “Déficit de Vivienda en Brasil 2016-2019”²²³, estructurado por la Fundación João Pinheiro:

Analizando por separado los componentes del déficit, entre 2016 y 2019, hubo un crecimiento del 4,6% anual en vivienda precaria, influenciado por el aumento del 13,6% anual en hogares improvisados, pero mitigado por la reducción del 2,9% anual en hogares rústicos (TABLA 54). Al observar las tasas de crecimiento año a año, existe una gran fluctuación intertemporal, especialmente entre hogares improvisados y especialmente entre 2016 y 2017. Esto puede estar relacionado con la naturaleza y fuente de estos datos, ya que se trata de un registro administrativo cuyas validaciones muestrales y formas de recolección no siguen los principios metodológicos de las encuestas muestrales oficiales, como la Encuesta Nacional Continua por Muestra de Hogares (PnadC), utilizada en el cálculo de los indicadores aquí descritos. Respecto a los hogares rústicos, tras el incremento de 2017, se observa una tendencia a la baja hasta el final del periodo analizado (TABLA 53, 54).

El número de hogares deficitarios vinculados al componente de convivencia se ha reducido a lo largo de los años analizados, lo que se ha traducido en un descenso del 4,2% anual entre 2016 y 2019. Este comportamiento refleja, sobre todo, la reducción del 10,9% anual en el periodo de hogares clasificados como habitaciones y también la disminución del 3,6% anual en el indicador de unidades de vivienda (TABLA 54). Teniendo en cuenta las variaciones, específicamente, año tras año, hay una disminución continua en los hogares cómodos,

223 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Deficit habitacional no Brasil – 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponible en: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf.

mientras que, para las unidades de vivienda, hay estabilidad entre 2016 y 2017 y caídas consecutivas en los años siguientes (TABLAS 53, 54).

Finalmente, se observa el componente de carga excesiva del alquiler urbano, el cual presentó un crecimiento de 2,5% anual en el periodo comprendido entre 2016 y 2019 (TABLA 54). A pesar del aumento, se observa una tendencia al enfriamiento en las tasas calculadas año tras año (TABLA 54). La trayectoria en cuestión es similar a la verificada para el indicador general de déficit habitacional, lo que refleja el protagonismo de la excesiva carga con el alquiler en los cuatro años analizados”²²⁴.

Junto a la precariedad habitacional, no se pueden dejar de mencionar las situaciones de conflicto de tierras, caracterizadas por disputas sobre la posesión o la propiedad de bienes rurales o urbanos, así como el impacto de emprendimientos públicos y privados sobre familias de escasos recursos o grupos sociales vulnerables.

A su vez, se debe considerar que la situación sanitaria de pandemia que ha enfrentado el país ha agudizado las desigualdades sociales. Esto significa un desafío adicional para garantizar el derecho a la vivienda en el espacio temporal pandémico al que nos enfrentamos.

La Campaña Desalojo Cero informa que más de **123.153 familias** están amenazadas de expulsión durante la pandemia en Brasil y que más de 23.500 familias fueron expulsadas durante el período comprendido entre marzo de 2020 y octubre de 2021²²⁵.

La acción conjunta de una red de entidades en la Campaña, además de defender el derecho a la vivienda en casos de violación, fue responsable de la

224 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Deficit habitacional no Brasil – 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2021, pp. 146-147.

225 <https://uploads.strikinglycdn.com/files/1e4b25e9-714f-404d-a445-10544f06b9e5/s/C3%ADntese%20Despejo%20Zero%20outubro%202021.pdf?id=3721839id=3721839>

promulgación de la **Ley n.º 14.216, de 7 de octubre de 2021**, que suspendió los desalojos durante la pandemia.

A su vez, en el ámbito del Poder Judicial, el Consejo Nacional de Justicia (CNJ) emitió la **Recomendación n.º 90, de 2 de marzo de 2021**, en la que insta al Poder Judicial a realizar una evaluación más cuidadosa de los desalojos colectivos, así como a cumplir con la resolución 10/2018 del Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

En el mismo sentido, en el ámbito de **ADPF 828**, el Supremo Tribunal Federal (STF) otorgó una solicitud de suspensión de desalojos y desahucios por la pandemia de Covid-19, de acuerdo con los criterios de la Ley n.º 14.216/2021. La suspensión se mantuvo hasta el 31 de octubre de 2022 y, el 02 de noviembre de 2022, el Supremo Tribunal Federal (STF) dictó una decisión en la que avalaba el recurso provisional incidental para determinar la adopción de un régimen transitorio para la reanudación de los desalojos en los siguientes términos:

(a) Los Tribunales de Justicia y los Tribunales Regionales Federales instalarán inmediatamente comités de conflictos de tierras que puedan servir de apoyo operativo a los jueces y, especialmente en este primer momento, prepararán la estrategia para reanudar la ejecución de las decisiones suspendidas por esta acción, de manera gradual y escalonada;

(b) Las inspecciones judiciales y las audiencias de mediación por parte de los comités de conflicto de tierras deben llevarse a cabo como un paso previo y necesario para las órdenes de desalojo colectivo, incluso en relación con aquellos cuyas órdenes ya se han emitido. Las audiencias contarán con la participación del Ministerio Público y de la Defensoría Pública en los respectivos lugares donde esté estructurada, así como, en su caso, de los órganos responsables de la política agraria y urbana de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios donde se localice el área disputada, en los términos del Art. 565 del Código de Procedimiento Civil y Art. 2, § 4, de la Ley N ° 14.216/2021;

(c) Las medidas administrativas que puedan suponer el traslado colectivo de personas vulnerables tendrán que (i) realizarse con el previo conocimiento y audiencia de los representantes de las comunidades afectadas; (ii) ir precedidas de un plazo mínimo razonable para que la población implicada desaloje las instalaciones; (iii) garantizar el traslado de las personas en situación de vulnerabilidad social a centros de acogidas públicos (o a un lugar con condiciones dignas) o adoptar otra medida efectiva para salvaguardar el derecho a la vivienda, prohibiendo en todo caso la separación de los miembros de una misma familia.

A obstante de estas precauciones, sin un programa del gobierno federal para cofinanciar y orientar el pago de alquileres sociales en municipios y estados, así como para fortalecer los programas de vivienda, el déficit habitacional de Brasil y la especulación inmobiliaria seguirán siendo las causas impulsoras de la violencia producida por los procesos de desalojo y desahucio en el país.

6.1.2. Sobre las acciones específicas de la Defensoría Pública de la Unión Vía GT Conflictos de Vivienda y Tierras

La Defensoría Pública de la Unión, en el uso de sus atribuciones constitucionales y legales para promover los derechos humanos, estableció el Grupo de Trabajo Vivienda y Conflictos de Tierras (GTM) cuya función es llevar a cabo acciones que requieran medidas inmediatas para cesar las violaciones de la ley o garantizar un derecho fundamental para estas poblaciones socialmente vulnerables.

El GTM fue creado para promover la defensa del derecho a una vivienda adecuada y la protección de las víctimas de desalojo forzoso, así como para monitorear los casos relacionados con la vivienda adecuada en el ámbito de la DPU y consolidar los datos necesarios para subsidiar los mecanismos de monitoreo de la política de derechos humanos.

Además, también promueve la creación de espacios participativos en la formulación de políticas de vivienda nacionales, estatales y municipales, salvaguardando la prevalencia de la función social de la propiedad en los conflictos por la tierra.

Considerando la singularidad del momento en que se vive, el GTM ha actuado en busca de la defensa del derecho a la vivienda y la solución pacífica de posibles conflictos por la tierra durante la crisis sanitaria. En este sentido, el grupo de trabajo ha elaborado normas e instituido medidas con el objetivo de suspender las medidas judiciales, administrativas o extrajudiciales destinadas al desalojo y/o la expulsión, la recuperación o los desalojos forzosos durante este periodo de calamidad pública.

a) Nota Técnica n.º 11, de 04 de junio de 2021

Se refiere al proceso de reforma agraria en el campamento Maria Rosa do Contestado, en el Municipio de Castro, Paraná. Esta Nota Técnica se utilizó como estrategia para defender la ocupación de la propiedad por parte de las cerca de 200 familias de agricultores que ocupaban la zona y le daban un destino social, y contribuyó a la suspensión de la orden de expulsión contra estas familias.²²⁶

b) Nota Técnica n.º 12, de 30 de julio de 2021

La Nota elaborada sugería la aprobación de la Proposición de Ley n.º 0155.8/2021 que se está tramitando en la Asamblea Legislativa del Estado de Santa Catarina, la cual prevé la suspensión durante la Pandemia del COVID-19, del cumplimiento de órdenes de restablecimiento de posesión e inmisión en posesión, desalojos o desahucios judiciales o extrajudiciales en inmuebles privados o públicos, urbanos o rurales, que sirvan de vivienda o que se hayan tornado productivos por el trabajo individual o familiar.

²²⁶ Documento SEI 4485522

c) Guía de Actuación de la DPU en demandas de desalojo forzoso durante la pandemia de Covid-19

Este guía también producido por GTM en 2021 reúne legislación, recomendaciones, decisiones judiciales, notas técnicas sobre desahucios durante la pandemia.

d) Alegación de incumplimiento del Precepto Fundamental n.º 828

La Alegación de Incumplimiento del Precepto Fundamental (ADPF) n.º 828, presentada en abril de 2021, tiene como objetivo suspender la emisión de medidas judiciales, administrativas o extrajudiciales para la remoción y/o desalojo, recuperación de posesión o desalojos mientras duren los efectos sobre la población brasileña de la crisis sanitaria de Covid-19.

El Grupo de Trabajo Vivienda provocó que el Defensor Público General Federal interviniera en el proceso como *amicus curiae*.

e) Guía de Actuación de la DPU sobre conflictos de tierras rurales y urbanas

Producida por el GT Conflictos de Vivienda y Tierras de la DPU en 2021, esta guía brinda subsidios para el desempeño de los/las defensores/as públicos/as federales para garantizar el derecho a la vivienda de la población en situaciones vulnerables en situaciones de conflicto. En este sentido, además de trabajar en los conceptos que involucran el tema, la publicación señala regulaciones que pueden contribuir a la fundamentación de las acciones y las formas en que los miembros de la DPU pueden actuar para garantizar el derecho al territorio de quilombolas, indígenas, poblaciones ribereñas, víctimas de

apropiación ilegal de tierras o afectadas por desastres ambientales y víctimas de desalojos forzosos, entre otros.²²⁷

f) Campaña Desalojo Cero

La Campaña Desalojo Cero es una articulación nacional, que reúne a más de 100 organizaciones, entidades, movimientos sociales y colectivos para actuar contra los desahucios y los desalojos forzosos de familias vulnerables. La campaña lanzada en julio de 2020 trae a la discusión el tema de la falta de vivienda adecuada para todos.

La Defensoría Pública de la Unión, a través del GTM, se unió oficialmente a la campaña.

g) Asistencia Técnica en Vivienda de Interés Social (ATHIS)

La asistencia técnica en materia de vivienda de interés social (ATHIS), establecida por la Ley n.º 11.888/2008, es uno de los elementos para la realización del derecho fundamental a la vivienda.

El Grupo de Trabajo sobre Conflictos de Vivienda y Tierras de la Defensoría Pública de la Unión ha iniciado un proceso de recopilación de datos en los municipios con sede en la Defensoría Pública de la Unión. El objetivo de la investigación fue verificar los Municipios que implementaron la ATHIS, o que en el pasado lo habían implementado y las razones para no implementarlo.

²²⁷ Disponible en: https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2021/07/Guia_atuacao_conflitos_fundiarios.pdf

El resultado de la investigación se publicará en la Revista de la Defensoría Pública de la Unión.

h) Participación en seminarios, audiencias públicas y otros eventos

Además de las contribuciones enumeradas anteriormente, hubo varias participaciones y actuaciones del Grupo de Trabajo Vivienda y los Conflictos relacionados con la Tierra a lo largo del año en cuestión. Vale la pena mencionar los siguientes eventos:

- **Seminario de Conflictos de Tierras y Actuación Institucional**

El "Seminario Conflictos de Tierras y Actuación Institucional" se celebró en los días 13, 20 y 27 de septiembre de 2021²²⁸. En el primer día, se abordó el tema "Reflexiones Sobre la Regularización de Tierras de Interés Social", con la participación de la moderadora y Defensora Pública Wilza Carla Folchini Barreiros, el Defensor Público Daniel Cogoy y la abogada Rosane Tierno.

En el segundo día de la reunión, el tema fue "Los caminos del INCRA y de la DPU en la reforma agraria", que tuvo como exponentes al Defensor Ben-Hur Daniel Cunha y la Defensora Rita Cristina de Oliveira. Finalmente, en el tercer día, se abordó el tema "Territorios Quilombolas y el Proceso de Titulación", mediado por la Defensora Elisângela Machado Cortês y con la participación del Defensor André Carneiro Leão y la abogada, maestra en derecho agrario y quilombolas, Vercilene Francisco Dias.

²²⁸ Documento SEI 4807380



DEFENSORIA PÚBLICA

6.2. SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

6.2.1. Contextualización del tema

6.2.1.1. Recomendaciones recibidas por el Estado Brasileño en el 3º Ciclo del Examen Periódico Universal (2017-2021)

En el tercer ciclo del Examen Periódico Universal, el Estado brasileño recibió las siguientes recomendaciones sobre el tema salud:

135. Continuar reforzando y mejorando el programa Bolsa Familia en el contexto de la lucha contra el hambre y la pobreza (Pakistán);

140. Seguir adelante con las medidas de lucha contra la pobreza y la desigualdad social aplicando planes de desarrollo rural que abarquen a los grupos vulnerables, en particular las mujeres rurales (Sri Lanka);

141. Aplicar nuevas medidas para abordar los problemas relacionados con la pobreza y la desigualdad socioeconómica que afectan a regiones y grupos vulnerables de la población, como los habitantes de zonas rurales (Uzbekistán);

148. Seguir fortaleciendo el sistema de seguridad social y proteger efectivamente los derechos de los grupos vulnerables (China);

6.2.1.2. Inseguridad alimentaria y nutricional en Brasil

La II Encuesta Nacional de Seguridad Alimentaria en el Contexto de la Pandemia de Covid-19, realizada por la Red Brasileña de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional en 2022, aproximadamente 33 millones de personas en Brasil se encuentran en situación de hambre, y el 58,7% de la población tiene algún grado de inseguridad alimentaria²²⁹.

Las políticas públicas para combatir el hambre se han debilitado en los últimos años. Un ejemplo de esta afirmación fue la extinción del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional al inicio del actual Gobierno

²²⁹ Disponible en <https://pesquisassan.net.br/2o-inquerito-nacional-sobre-inseguranca-alimentar-no-contexto-da-pandemia-da-covid-19-no-brasil/>. Consultado el 20.11.2022.

Federal, que fue un “importante espacio de diálogo, articulación, aprendizaje mutuo y consulta entre gobierno y sociedad”²³⁰. Brasil volvió al mapa del hambre²³¹ del que había salido en 2014²³².

Además del problema de la cantidad de alimentos, la población de Brasil tiene graves problemas de calidad. Según la ONU, entre 2016 y 2019 el número de personas afectadas en Brasil por “inseguridad alimentaria moderada y aguda aumentó en un 13%”²³³, cifras que han empeorado en los últimos dos años debido a una política de flexibilización de productos agroquímicos²³⁴, como, por ejemplo, la reciente aprobación del Decreto 10.833/2021, que modificó el Decreto 4074/2002, que regula la Ley de productos agroquímicos 7802/89 y que trajo la liberación de venenos que pueden causar cáncer y mutación genética²³⁵.

6.2.2. La posición del Estado brasileño en la lucha contra el hambre

Durante el período de pandemia, se creó la ayuda de emergencia²³⁶, que alivió el problema del hambre en Brasil por un período, sin embargo, la estacionalidad de este beneficio no fue una solución.

A nivel legislativo, existe la Proposición de Ley 4194/2020, que tiene como objetivo regular la Renta Básica Universal prevista en la Ley n.º 10.835/2004, pero no hay indicios de que dicha proposición de ley vaya a ser aprobada en este momento.

²³⁰ Disponible en: <https://www.scielo.br/j/csp/a/CH3GmJVXnMRTRH89bL6LZVz/?lang=pt>.

²³¹ Disponible en <https://www.band.uol.com.br/noticias/jornal-da-band/ultimas/brasil-volta-ao-mapa-mundial-da-fome-16346961>.

²³² <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2014/setembro/relatorio-indica-que-brasil-saiu-do-mapa-mundial-da-fome-em-2014>.

²³³ Disponible en <https://www.brasildefato.com.br/2020/07/13/onu-inseguranca-alimentar-no-brasil-cresce-em-3-anos-e-atinge-43-1-milhoes-em-2019>.

²³⁴ Disponible en: <https://reporterbrasil.org.br/2020/05/96-agrotoxicos-sao-aprovados-durante-a-pandemia-liberacao-e-servico-essencial/>

²³⁵ Disponible en: <https://mst.org.br/2021/10/15/confira-os-17-pontos-mais-graves-do-novo-decreto-de-bolsonaro-sobre-agrotoxicos/>

²³⁶ Disponible en: <https://auxilio.caixa.gov.br/#/inicio>.

6.2.3. Medidas adoptadas por la Defensoría Pública de la Unión y por otras instituciones de defensa de los derechos humanos

Durante la pandemia del Nuevo Coronavirus, la DPU realizó un acuerdo con el Ministerio de Ciudadanía para la “objeción extrajudicial relacionada con el rechazo de los requisitos de ayuda de emergencia”²³⁷.

Concretamente, en relación con la situación de garantizar el acceso a la alimentación y la protección básica, se formuló una Recomendación al Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos y al Ministerio de Ciudadanía, junto con el Defensor Regional de los Derechos Humanos del Estado de Pará y Amapá, RECOMENDACIÓN N.º 3799757 - DPU PA/GABDPC PA/DRDH AP PA, a fin de garantizar el mínimo existencial a los grupos socialmente vulnerables que no se ajustan al concepto de comunidades tradicionales e indígenas, como en el caso de las familias rurales en extrema pobreza, para quienes la ayuda de emergencia es insuficiente para garantizar el acceso a los elementos básicos de subsistencia, debido a la historia de ineficacia de las políticas públicas para fomentar el desarrollo económico de estas familias.

A nivel judicial, se presentaron acciones colectivas para determinar que la Unión recomponga el programa de distribución de alimentos a grupos vulnerables, como los pueblos indígenas y las comunidades quilombolas²³⁸.

En el ámbito de actuaciones del Poder Legislativo, se elaboró la Nota Técnica n.º 07, con el fin de alertar sobre la urgente necesidad de recomponer las acciones presupuestarias dirigidas a la Seguridad Alimentaria y Nutricional, de acuerdo con la Proposición de Ley n.º 823/2021, que prevé medidas de emergencia para apoyar la agricultura familiar en Brasil para mitigar los impactos socioeconómicos del Covid-19 y realiza otras medidas. La nota técnica fue

²³⁷ Disponible en: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-423-de-19-de-junho-de-2020-262755438>.

²³⁸ Disponible en <https://www.conjur.com.br/2020-abr-21/liminar-garante-alimentos-assistencia-medica-indios-rs>. Consultado el 20.11.2022.

enviada a los parlamentarios y tiene por objeto subvencionar la realización de enmiendas y convencer para la aprobación del proyecto.

Además, se creó el Comité Temático Especializado en Renta Básica Universal (RBC) en el ámbito de la Defensoría Pública de la Unión, mediante la ORDENANZA GABDPGF DPGU n.º 395, de 30 de abril de 2021, para la planificación, promoción y coordinación de la actuación estratégica de la Defensoría Pública de la Unión para la implementación de la Renta Básica Universal a través de acciones ante las instituciones, Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, buscando un canal permanente de diálogo y aportes recíprocos con la sociedad civil. El Comité está integrado por un representante del Grupo de Trabajo Seguridad Alimentaria y Nutricional.

6.2.4. Conclusiones y recomendaciones

La situación alimentaria en Brasil es extremadamente preocupante hoy, con el país volviendo al mapa del hambre y sin prioridad en las políticas públicas para combatir este problema.

A la luz de los datos recopilados, las recomendaciones del GT de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Defensoría Pública de la Unión son:

- Recreación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional;
- La actualización de los valores del Bolsa-Familia en función de la inflación y la ampliación del programa para llegar a más personas;
- La ampliación del diálogo del Ministerio de Ciudadanía con la sociedad civil en busca de soluciones para reducir el hambre en Brasil;

- La aprobación de la Proposición de Ley 4194/2020 que tiene por objeto regular la Renta Básica Universal prevista en la Ley n.º 10.835/2004;
- Mayor rigor en la liberación de productos agroquímicos y derogación de decretos que flexibilizan el registro de venenos;
- La adopción de soluciones estructurantes para la promoción de la economía y la producción familiar, además del desarrollo de cadenas de consumo que permitan a las comunidades acceder a los alimentos producidos en su entorno y de acuerdo con los estándares y costumbres de las comunidades y especificidades regionales.

AUDIÊNCIA PÚBLICA:

RENDA BÁSICA CIDADÃ

8/12
1 - 17H

SÉRIE Nº 11 DO
CALENDRÁRIO II DA CÂMARA
DE DEPUTADOS



6.3. RENTA BÁSICA UNIVERSAL

6.3.1. Contextualización del tema

Desde un pasado reciente, Brasil ha estado luchando contra la pobreza a través de programas de transferencia de efectivo que tienen como objetivo garantizar las transferencias monetarias a las personas más vulnerables de su población. Desde 2004, el programa Bolsa-Familia se ha destacado en la lucha contra la pobreza y la extrema pobreza, pero también sirve como un ejemplo de políticas de transferencia de ingresos como el Beneficio de Prestación Continuada y la Ayuda de Emergencia.²³⁹

El propósito de los programas de asistencia es garantizar las condiciones mínimas de vida a través del valor monetario que se pagará mensual o anualmente. Dichos programas tienen como objetivo garantizar que las necesidades materiales básicas se satisfagan mínimamente, garantizando la ciudadanía y el mínimo existencial a los brasileños en situaciones de vulnerabilidad económica y social.²⁴⁰

El mayor desafío, por supuesto, es presupuestario y financiero. Los programas de transferencia de ingresos de Brasil aún no han alcanzado el nivel de valor o amplitud requerido. Además, la integración de diversas prestaciones asistenciales resulta desafiante, condicionando su registro a barreras burocráticas, lo que dificulta el acceso a los programas y dificulta la recepción de valores tan importantes para la composición de los ingresos familiares de personas en condiciones de extrema vulnerabilidad, especialmente en situación de calle o desempleo.

A fin de facilitar el acceso a las prestaciones de asistencia social y garantizar condiciones mínimas de dignidad a todos los brasileños que residen en el país y a los no nacionales que residen desde hace más de cinco años en el Brasil, la Ley n.º 10.835/2004 estableció el programa Renta Básica Universal. Este es un

²³⁹Nota técnica n.º 01/2021

²⁴⁰Nota técnica n.º 01/2021

programa universal de transferencia de ingresos que se implementará mediante el pago de un beneficio de igual valor a todos los ciudadanos independientemente de sus ingresos, cuyo objetivo central es cubrir los costos materiales mínimos relacionados con una alimentación adecuada, educación y salud, derechos fundamentales previstos en el artículo 6º de la Constitución Federal de 1988.

De acuerdo con la Ley 10.835/04, la aplicación prevista de la Renta Básica Universal sería a partir del ejercicio financiero de 2005, con el fin de atender, con carácter prioritario, a los grupos más vulnerables. Sin embargo, tras más de 17 años de vigencia, aún no existe una norma que regule la cuantía a pagar ni la forma de aplicarla, lo que provoca que el programa no se aplique y contribuye a que millones de personas vivan por debajo del umbral de la pobreza en Brasil. Esta omisión injustificada, en última instancia, viola uno de los grandes objetivos de la República, en el sentido de erradicar la pobreza y la marginación y reducir las desigualdades sociales y regionales, negando condiciones mínimas de supervivencia con dignidad, sin acceso a derechos elementales como la alimentación, la educación y la salud.²⁴¹

La garantía de las necesidades básicas para una vida digna a través del beneficio Renta Básica Universal permite, además de reducir la pobreza, reducir la desigualdad social y eliminar el hambre, incrementar el consumo, dinamizar la economía, incrementar la recaudación tributaria del Estado y, en definitiva, generando mayor circulación de riqueza y desarrollo económico y social de forma estructurada.²⁴²

Es importante resaltar que derechos tan queridos y fundamentales que componen el llamado mínimo existencial, contra el cual, dicho sea de paso, ni siquiera puede invocarse la cláusula de “reserva de lo posible”, según entendimiento ya consolidado por el propio Supremo Tribunal Federal en la ADPF 45, según la cual “deben ser considerados los valores de la vida y el patrimonio, y

²⁴¹Nota técnica n.º 01/2021

²⁴²Nota técnica n.º 01/2021

deben prevalecer medidas que protejan, ante todo, la vida humana y su dignidad”²⁴³.

6.3.2. La Garantía de Renta Básica Ciudadana - Solicitud de Requerimiento 7.100

El beneficio de Renta Básica Universal, como se mencionó anteriormente, es un programa para satisfacer las necesidades básicas para una vida digna, con el objetivo de actuar para reducir la pobreza y la desigualdad social y eliminar el hambre, coadyuvando, en consecuencia, para el desarrollo económico y social.

Según la ley aprobada en 2004, a partir de 2005 debería haberse instituido una "renta básica de ciudadanía" para todos los brasileños residentes en el país y los extranjeros residentes durante al menos cinco años, independientemente de su condición socioeconómica. La prestación monetaria, en los términos de la ley, debe ser anual, de igual valor para todos y suficiente para cubrir los "gastos mínimos de cada persona en alimentación, educación y salud, considerando el grado de desarrollo y posibilidades presupuestarias del país". La ley no fijó valores, pero definió que el alcance del programa llegaría por etapas, comenzando por "los sectores más necesitados de la población".²⁴⁴

Ante la falta de regulación por parte del Estado de la legislación pertinente Ley n.º 10.835/2004, la Defensoría Pública de la Unión, en uso de sus atribuciones legales y constitucionales, interpuso un Mandato (MI 7.300), buscando la provisión judicial para otorgar el pago del beneficio Renta Básica Universal.

La judicialización prosperó y, en abril de 2021, el Supremo Tribunal Federal reconoció la mora legislativa en la regulación del beneficio de la Renta Básica Universal y confirmó las solicitudes de medida cautelar para determinar la

²⁴³Nota técnica n.º 01/2021

²⁴⁴ <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/o-que-se-sabe-da-renda-basica-que-o-stf-obrigou-o-governo-a-pagar/>

implementación del programa a partir del ejercicio financiero de 2022, según Ley 10.835/2004. La decisión del STF determina una política de transferencia de renta básica incondicional para el estrato de la población brasileña en situación de vulnerabilidad (extrema pobreza y pobreza).²⁴⁵

En la decisión, a pesar de haber dejado en manos de la Unión la fijación del valor de la renta a transferir, el STF definió el perfil prioritario de los beneficiarios, o sea, personas en extrema pobreza y pobreza, con renta familiar per cápita de hasta a 89 y 178 reales, respectivamente, para ser transferidos sin contraprestación.

Asimismo, de acuerdo con lo establecido por la Corte, el Poder Ejecutivo Federal debe adoptar todas las medidas legales aplicables para la implementación del beneficio, incluyendo la modificación del Plan Plurianual (PPA) y las disposiciones de la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) y de la Ley del Plan de Presupuesto Anual (LOA) a partir de 2022.

Según encuesta del IBGE, el país alcanzó, en 2020, la marca de aproximadamente 9 millones de personas en extrema pobreza – con renta per cápita inferior a 89 reales, según los criterios de elegibilidad del Programa *Bolsa Família*.

A fines de 2021, el Congreso Nacional aprobó la Ley n. 14.284, de 29 de diciembre de 2021, que instituye el Programa *Auxílio Brasil* y el Programa *Alimenta Brasil*, en sustitución del Programa *Bolsa Família*. El artículo 1º, párrafo 1º, establece que el Programa *Auxílio Brasil* constituye un paso en el proceso gradual y progresivo de implementación de la universalización de la renta básica del ciudadano.

A pesar de ello, el Comité Renta Básica Universal, de la DPU, en la Nota Técnica n. 05/2022, evaluó que los beneficios previstos en la nueva

²⁴⁵ <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/o-que-se-sabe-da-renda-basica-que-o-stf-obrigou-o-governo-a-pagar/>

legislación no pueden ser considerados la implementación de la renta básica universal, ya que, entre otros factores, mantiene condiciones y cálculo *per cápita* para otorgar el beneficio autoriza créditos de nómina, tiene montos insuficientes y mantiene la lógica de “cola de espera”, es decir, se regula el número de beneficiarios de acuerdo con los recursos presupuestarios disponibles.

6.3.4. Identificación de la respuesta/posición (acción u omisión) del Estado brasileño en el período bajo análisis

Durante la pandemia se preparó la Medida Provisional N.º 1.061, del 9 de agosto de 2021, creada por el gobierno Federal. El acto normativo creó un nuevo programa social, el *Auxílio Brasil*, que sustituyó a la Ayuda de Emergencia, con un valor promedio de 217,18 reales por mes - valor 17,8 % superior al promedio del programa *Bolsa Família*²⁴⁶.

El ponente de la Medida Provisional 1.061/2021 de la Cámara insertó expresamente en el texto una referencia a la Ley 10.835/2004, denominando las nuevas ayudas como la primera fase del programa Renta Básica. Posteriormente, como ya se explicó, la MP fue aprobada y convertida en Ley n. 14.284, del 29 de diciembre de 2021.

El *Auxílio Brasil* tiene como objetivo declarado mejorar la política de transferencia de ingresos del Gobierno Federal, integrando asistencia social, salud, educación y prestaciones laborales. Al mismo tiempo que garantiza una renta básica a familias vulnerables, ofrece herramientas para la emancipación socioeconómica.²⁴⁷

Todas las familias inscritas en el *Bolsa Família* tienen derecho al nuevo beneficio. El gobierno estimó que 14,6 millones de familias recibirán la ayuda en noviembre. Quienes no reciben *Bolsa Família* deben inscribirse en el CadÚnico

²⁴⁶ <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil>

²⁴⁷ <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil>

(Registro Único del gobierno federal para programas sociales) para intentar acceder al beneficio.

El diseño institucional del nuevo beneficio (*Auxílio Brasil*) difería de los parámetros establecidos en la Ley 10.835/2004, como ya tuvo la oportunidad de exponer.

Además de todo ello, se aprobó en el Senado la PEC 29/2020, que introduce la renta básica como derecho social. Cualquier eventual constitucionalización de este derecho eleva estas transferencias sociales al mismo nivel que otros beneficios.

La constitucionalización de la renta básica permitiría también que estas transferencias de ingresos se convirtieran en una política perenne, una política de Estado, que no podría ser revocada por ningún gobierno. El poder adquisitivo de los brasileños más vulnerables debe ser inmune a las situaciones políticas.²⁴⁸

En este sentido, el Comité de Renta Básica Universal de la DPU emitió la Nota Técnica n. 06/2022, mediante la cual defiende, mediante ajustes de texto, la aprobación de la PEC n. 29/2020 para garantizar la inclusión en el texto constitucional del derecho a la renta básica para todas las personas vulnerables residentes en Brasil.

Además, a través de la Nota Técnica n. 07/2022, el Comité reiteró el análisis de la propuesta constitucional. De acuerdo con la evaluación, la actual PEC va en contra del entendimiento del Supremo Tribunal Federal al restringir el acceso solo a los brasileños residentes en el país, debilitando la situación jurídica de los migrantes y distorsionando la naturaleza de la prestación social al proporcionar la renta básica de naturaleza familiar - y no individual.

²⁴⁸Dictamen/2021. Ponente: Senador Antonio Anastasia

6.3.5. Medidas extrajudiciales y judiciales adoptadas por la Defensoría Pública de la Unión y por otras instituciones de defensa de los derechos humanos

A partir de enero de 2021, la DPU estableció Comités Temáticos Especializados para monitorear y defender los derechos de las personas y grupos vulnerables en situaciones de gran impacto social.

Específicamente, el Comité Temático Especializado de la Renta Básica Universal (RBU), promueve una actuación proactiva de la Defensoría en el tema. Entre las funciones del Comité están:

- Establecer un canal permanente de diálogo con las instituciones del poder público y las de la sociedad civil,
- Organizar y participar en comités interinstitucionales, reuniones, audiencias públicas y otros eventos;
- Subvencionar técnicamente, articular y actuar juntamente con los órganos ejecutivos de la DPU (respetando la independencia funcional), en lo que se refiere a la implementación de la política pública de renta básica;
- Promover, solo o en conjunto con otras entidades, estudios y análisis técnicos relacionados con la implementación de la Renta Básica Universal;
- Emitir notas técnicas, recomendaciones, manifestaciones y adoptar las medidas necesarias para defender a la población en situación de vulnerabilidad beneficiaria o potencial beneficiaria de la política pública de renta básica;
- Articular con los/las Defensores/as Regionales de Derechos Humanos y con los Grupos de Trabajo de la Defensoría Pública de la Unión para la adopción de acciones estratégicas relacionadas con la implementación de la renta básica;
- Articular con los órganos federales, estatales, distritales y municipales, adoptando las medidas extrajudiciales necesarias para cumplir con el propósito de garantizar la implementación de la renta básica;
- Mantener intercambios y cooperación con entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, con el fin de cumplir con el propósito de garantizar la implementación de la renta básica;
- Supervisar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Solicitud de Requerimiento n.º 7.300, interpuesto por la DPU ante el Supremo Tribunal Federal, para la realización del derecho a la renta básica universal. Esta acción implica la elaboración de informes y la prestación de la colaboración necesaria a los organismos ejecutores;

- Asegurar para que los poderes constituidos, dentro de sus competencias, adopten las medidas administrativas y/o legislativas necesarias para la plena implementación de la Renta Básica Universal en los niveles necesarios y adecuados para el ejercicio de la ciudadanía y la protección de la dignidad.²⁴⁹

A principios de 2021, el Comité de Renta Básica de la Defensoría Pública de la Unión elaboró la Nota Técnica N.º 01/2021, con el objetivo de abordar el tema sobre **el deber jurídico de combatir el hambre y la pobreza**, que contiene la historia y los fundamentos legales y basadas en informaciones relevantes, que noticien sobre la situación actual de la población vulnerable de Brasil. La Nota Técnica fue ampliamente difundida en las redes sociales de la Defensoría y entregada, de manera personal o virtual, a diversos representantes de entidades de la sociedad civil, parlamento y poder ejecutivo.

El 28/06/2021, la Defensoría Pública de la Unión realizó una audiencia pública con representantes de entidades de la sociedad civil, asistidos, parlamentarios y servidores públicos para debatir la Renta Básica y su papel en la promoción de los objetivos de la República y la erradicación de la pobreza.

El 27 de abril de 2021, la sentencia de la Solicitud de Requerimiento n.º 7.300, STF, concedió, a pedido de la DPU, la orden para la implementación de la Renta Básica Universal, en los términos previstos en la Ley n. 10.835/2004, con implementación y regulación ya para el año 2022.

Para difundir el tema y mejorar los estudios, se realizaron varias reuniones con representantes de la sociedad civil sobre el asunto. Asimismo, el Comité también se reunió con nominados del Ministerio de Ciudadanía y Economía, además de investigadores del IPEA. El conjunto de informaciones intercambiadas y obtenidas en estas reuniones orientó las acciones adoptadas, como las Notas Técnicas mencionadas en este informe.

²⁴⁹ <https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/comite-tematico-especializado-renda-basica-cidada-rbc/>

El tema fue desarrollado en medios de comunicación, con entrevistas y manifestaciones públicas del comité y la DPU sobre el tema en diarios de gran circulación.²⁵⁰

6.3.6. Conclusiones y Recomendaciones

Por las razones anteriores, si bien estos programas sociales existen en teoría, en la práctica estas medidas, a pesar de ser muy meritorias, son todavía insuficientes en valor y alcance. La ayuda de emergencia durante la pandemia ha demostrado el potencial transformador que puede tener una política sólida, incluso para acabar con la pobreza extrema.

Después de todo el análisis, se recomienda:

- El presupuesto para los programas de transferencia de ingresos debe ampliarse considerablemente. Más personas necesitan recibir la ayuda y la cantidad debe aumentar. La discusión presupuestaria, sin embargo, no parece darle al tema la prioridad que merece;
- El Techo de Gastos (EC 95) restringe las políticas sociales, ya que impide que el gasto presupuestario revise sus prioridades en momentos de mayor necesidad. Al vincular el presupuesto del año siguiente al de 2016, corregido por inflación, no se ve un pronóstico optimista para ampliar los programas en la medida de la necesidad social;
- La línea de elegibilidad y los valores de los programas de ingresos necesitan ser corregidos anualmente, preferentemente por inflación u otro índice que asegure que el tiempo no erosione el programa y limite en exceso la entrada de nuevas familias;
- No es lícita la existencia de “colas” para programas de asistencia para combatir la pobreza extrema. La decisión del

²⁵⁰ <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/11/bolsonaro-limita-entrada-no-novo-bolsa-familia-usando-linha-de-pobreza-que-ignora-inflacao-e-onu.shtml> y <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/07/novo-bolsa-familia-deveria-pagar-r-480-e-chegar-a-50-milhoes-diz-defensoria-publica.shtml>

STF en la Solicitud de Requerimiento 7.300 aseguró el pago de la renta básica a todas las personas en situación de extrema pobreza y pobreza. En este sentido, cualquier limitación en el número de beneficiarios puede significar el incumplimiento de la orden judicial;

- Es necesario mejorar la experiencia de la Ayuda Financiera de Emergencia, evitando que se reproduzcan fallas muy graves en cualquier política local de transferencia de ingresos. La vulnerabilidad digital no puede impedir que los sectores más pobres de la población accedan a la renta básica.



6.4. EL DERECHO A LA SALUD Y EL SISTEMA ÚNICO DE SALUD

6.4.1. Contextualización del tema

6.4.1.1. Recomendaciones recibidas por el Estado Brasileño en el 3º Ciclo del Examen Periódico Universal (2017-2021)

En el tercer ciclo del Examen Periódico Universal, el Estado brasileño recibió las siguientes recomendaciones sobre el tema salud:

152. Continuar los esfuerzos orientados a elaborar y aplicar políticas inclusivas de salud y educación que beneficien a todos los sectores de la sociedad (Nepal);

153. Seguir intensificando los esfuerzos encaminados a proporcionar instalaciones y servicios de salud accesibles y de buena calidad para reducir las disparidades en la esperanza de vida entre diferentes grupos de la población (Sri Lanka);

154. Seguir reforzando la política sobre un acceso efectivo y de calidad a los servicios de salud para los grupos de población vulnerables, especialmente las mujeres afrodescendientes, que siguen siendo el grupo con las tasas de mortalidad más elevadas (Colombia);

155. Continuar las inversiones de recursos humanos y financieros en los servicios de sanidad y hospitalarios con objeto de fortalecer el sistema de atención de la salud (Marruecos);

156. Ampliar la atención de la salud a los grupos vulnerables, en particular las mujeres de grupos minoritarios (República de Corea);

157. Velar por que continúen efectivamente las estrategias de lucha contra el VIH/SIDA, particularmente entre los jóvenes y otros grupos especialmente afectados (Bahamas);

158. Asegurar el acceso a la atención de la salud reproductiva, incluida una atención prenatal de buena calidad, y a la información sobre salud sexual y reproductiva, métodos anticonceptivos y anticoncepción de emergencia, y servicios de aborto en condiciones de seguridad para todas las mujeres sin discriminación (Suiza);

159. Asegurar el acceso universal a servicios amplios de salud sexual y reproductiva, sin discriminación y de conformidad con los compromisos contraídos, entre otros, en el Consenso de Montevideo (Uruguay);

160. Seguir adelante con los compromisos contraídos por lo que respecta al acceso a la interrupción voluntaria del embarazo a fin de asegurar el pleno respeto de los derechos sexuales y reproductivos (Francia);

161. Seguir ampliando el acceso a los servicios de interrupción voluntaria del embarazo a fin de asegurar el pleno reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos (Islandia);

162. Reducir los niveles de morbilidad y mortalidad entre las madres, los niños y los lactantes promoviendo medidas eficaces de asistencia durante el embarazo y en el momento del nacimiento (Islandia);

163. Mejorar la atención de la salud para seguir reduciendo la mortalidad infantil (República Islámica de Irán);

6.4.1.2. Salud en Brasil y la pandemia de Covid-19

Identificado por las autoridades chinas en diciembre de 2020 y caracterizado por su alta tasa de contaminación, el Sars-CoV-2 se propagó rápidamente por todo el mundo. Se trata de un nuevo tipo de la categoría coronavirus, cuyo cuadro clínico se remonta al síndrome respiratorio agudo severo y, en casos extremos, a la insuficiencia respiratoria, que puede llegar incluso a la muerte.²⁵¹.

Además de las tristes pérdidas de familiares y amigos experimentadas en todo el mundo, la pandemia también fue responsable de varios otros males experimentados durante este período, cuyos efectos sin duda repercutirán en los años venideros. Entre ellas, es posible mencionar la imposición de medidas restrictivas, por parte de los Estados, Municipios y la Unión, para contener la propagación del virus - como incentivar el aislamiento y distanciamiento social y el uso obligatorio de equipos de protección personal (EPP). -, impactos en la salud mental de la población e impactos económicos, motivados por la necesidad de suspender diversas actividades y sectores de la economía, con el consiguiente

²⁵¹ Coronavirus Pandemic (COVID-19) – the data. Disponible en: < <https://ourworldindata.org/coronavirus-data> >. Consultado en: 10 de noviembre. 2021.

aumento del número de desempleados y la expansión de la crisis financiera ya en marcha.

En este escenario, a pesar de las dificultades inherentes al momento, en particular, la necesidad de adoptar medidas restrictivas, la Defensoría Pública de la Unión necesitaba adaptar su modelo de actuación, con el objetivo de estar a la altura de la demanda de la población vulnerable. Aunque recién se organizó formalmente a partir de la Ley Complementaria 80/94, la DPU, al igual que las Defensorías Públicas Estaduales, es considerada, desde la promulgación de la Constitución de la República de 1988, una institución permanente y esencial de Justicia. A la institución, cuyos principios fundacionales se remontan a la unidad, indivisibilidad e independencia funcional, le corresponde, en la redacción constitucional, “la orientación jurídica, la promoción de los derechos humanos y la defensa, en todos los niveles, judicial y extrajudicial, de los derechos individuales y colectivos, íntegra y gratuitamente, de los necesitados” (art. 134, encabezamiento y párrafo 4, ambos de la CRF/88).

Así, especialmente en un momento en que la población está enfermando y el número de desempleados está creciendo, el mantenimiento de la prestación de servicios públicos por parte de las Defensorías ha demostrado ser extremadamente relevante, incluso si esto significó cambios en los métodos tradicionales de trabajo, por ejemplo, por la implementación del trabajo remoto para la mayoría de los Defensores y servidores activos. Lo cierto es que se siguió buscando ayuda: en septiembre de 2020, el número de servicios prestados por la DPU en Minas Gerais, por ejemplo, totalizó más de 26.000, de los cuales 15.516 fueron realizados solo en la unidad de Belo Horizonte²⁵².

Parte de ello se debió a que la propagación del virus fue responsable de la inauguración de cierto tipo de demandas específicas, como aquellas cuyo objeto es la Ayuda de Emergencia. De acuerdo con la información disponible, en el

²⁵² DPU em Minas Gerais realiza mais de 26 mil atendimentos durante pandemia. Disponible en: < <https://www.anadef.org.br/noticias/ultimas-noticias/item/dpu-em-minas-gerais-realiza-mais-de-26-mil-atendimentos-durante-pandemia.html> >. Consultado en: 10 de noviembre. 2021.

período comprendido entre el 07 de abril de 2020 y el 28 de febrero de 2021, se iniciaron más de 154 mil Procesos de Asistencia Jurídica (PAJ) para atender demandas que involucran el beneficio asistencial, razón por la cual, incluso, se creó un grupo de trabajo específico, denominado *Projeto DPU Emergencial*, para atender exclusivamente las demandas relacionadas con la ayuda, a través de esfuerzos conjuntos en lugares donde no hay una sede formal de DPU²⁵³.

Sin embargo, durante el período se mantuvo la exigencia de que la Defensoría Pública de la Unión actúe en casos cuyo objeto eran recurrentes incluso antes de la propagación del virus, como demandas que versan sobre derechos humanos, jubilación, educación, vivienda y salud, entre otras. Por lo tanto, es importante analizar el desempeño de la DPU, en el contexto de la pandemia, en las demandas de salud, en particular en lo que respecta a los procedimientos relacionados con las mismas, desde la apertura del Proceso de Asistencia Jurídica (PAJ) hasta posterior decisión judicial de procedencia de la solicitud.

6.4.2. La atención de la Defensoría Pública de la Unión y su actuación en el contexto de la pandemia

De conformidad con el art. 196 de la Constitución de la República, el derecho a la salud está garantizado a todos y constituye un deber del Estado, a ser asegurado “a través de políticas sociales y económicas dirigidas a reducir el riesgo de enfermedades y otras lesiones y el acceso universal e igualitario a acciones y servicios para su promoción, protección y recuperación”. Le corresponde, por tanto, adoptar las medidas adecuadas para garantizar el bienestar físico, psíquico y social de todos los ciudadanos. El derecho a la salud también tiene como fundamentos jurídicos la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 25) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 5.1), entre otros instrumentos internacionales.

²⁵³Defensoría Pública de la Unión en números. Disponible en: < https://www.dpu.def.br/images/home-2021/Portfolio_dpu_em_nmeros.pdf >. Consultado en: 10 de noviembre. 2021.

Para la realización efectiva del derecho a la salud, el legislador promulgó la Ley n.º 8.080/90, que prevé “las condiciones para la promoción, protección y recuperación de la salud, la organización y funcionamiento de los servicios correspondientes y otras medidas”. Se reiteraron normas constitucionales en el sentido de que es deber del Estado promover las condiciones indispensables para el pleno ejercicio del derecho fundamental a la salud, a ser garantizado a través de políticas públicas y sociales dirigidas a reducir los riesgos de enfermedades y otros agravios y en el establecimiento de condiciones que aseguren el acceso universal e igualitario a las acciones y servicios para su promoción, protección y recuperación (art. 2º, encabezamiento y párrafo 1º).

A su vez, en su artículo 4º, reglamentó el Sistema Único de Salud (SUS), entendido como el conjunto de acciones y servicios de salud prestados por organismos e instituciones públicas federales, estatales y municipales, Administración directa e indirecta y fundaciones mantenidas por el Poder Público.

A pesar de las distribuciones internas en el ámbito del SUS, ya está consolidado el entendimiento jurisprudencial de que el deber de garantizar la salud es una competencia común y, por lo tanto, es una responsabilidad solidaria, compartida por todas las entidades federativas. En consecuencia, el polo pasivo, por regla general, puede estar compuesto por cualquiera de ellos, por separado o conjuntamente²⁵⁴, no siendo oponible, a los ciudadanos, ningún tipo de distribución administrativa de competencias.

A pesar de estar garantizado por la Constitución de la República, por tratados internacionales y por leyes infraconstitucionales, no es raro encontrarse con situaciones en las que el derecho a la salud no se materializa en la práctica. Así, ante la negativa por parte del Poder Público de proporcionar un determinado

²⁵⁴Tema 793/STF: Las entidades de la federación, como resultado de la competencia común, son solidariamente responsables de las demandas de provisión en el área de salud, y en vista de los criterios constitucionales de descentralización y jerarquía, corresponde a la autoridad judicial dirigir el cumplimiento de acuerdo con las reglas de división de poderes y determinar el reembolso a quienes soportan la carga financiera. (Recurso Extraordinario 855178 RG, Ponente: LUIZ FUX, Tribunal Pleno, sentenciado el 05/03/2015, PROCESO ELECTRÓNICO REPERCUSIÓN GENERAL - MÉRITO DJe-050 DIVULG 13-03-2015 PUBLIC 16-03-2015)

medicamento o tratamiento, en ocasiones la única vía existente para reclamarlos radica en la judicialización del caso.

Cabe señalar, además, que este tipo de demanda tiene una particularidad importante en cuanto al requisito, que le es inherente, de que la provisión judicial se dicte con la mayor celeridad posible, tratándose de un sujeto cuya salud ya es frágil y la enfermedad puede progresar con el tiempo. Precisamente por ello, en casi todos los casos, es necesario solicitar la concesión de una tutela urgente para la concesión del medicamento o para la realización del tratamiento médico.

- **Atención inicial**

En el contexto de la pandemia mundial del coronavirus, las primeras atenciones, que antes se realizaban principalmente con el asistido presentándose a la sede de la DPU, dieron paso a los canales de atención remota implementados, ya sean los correos institucionales creados específicamente para tal fin, las jornadas de guardia a través del servicio telefónico –especialmente para casos y demandas urgentes, en las que existe peligro de retraso– y, por último, la aplicación móvil *DPU Cidadão*.

Esto ciertamente representó una de las grandes innovaciones implementadas por la institución durante el período, con ganancias tanto para los funcionarios jurisdiccionales como para los servidores públicos. Lanzada en diciembre de 2020, como resultado de una sociedad con Serpro, una empresa de tecnología de la información del gobierno federal, la aplicación ya tenía, en marzo de 2021, más de 10 mil usuarios y casi 2 mil demandas relacionadas con la ayuda de emergencia.²⁵⁵ Sin duda representó un hito al habilitar un canal de comunicación directo, seguro, rápido y sencillo con la institución.

Entre sus principales funcionalidades destaca la posibilidad de abrir un Proceso de Asistencia Jurídica (PAJ) directamente a través de la aplicación; que la

²⁵⁵ Assistência jurídica em auxílio emergencial agora pode ser solicitada à DPU por aplicativo. Disponível em: < <https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2021/dpu-aplicativo> >. Consultado en: 10 de noviembre. 2021.

persona asistida envíe copia de los documentos necesarios para su instrucción - haciéndose así innecesaria la presencia física de la persona para entregar los documentos- y también que el ciudadano acompañe, en cualquier momento y lugar, a una o varias PAJ abiertos a su favor, incluyendo alertas sobre posibles desarrollos. Además, la aplicación también tiene su entorno adecuado para la información de contactos, *Enlaces* información útil, preguntas frecuentes y noticias, así como un área específica que contiene orientaciones sobre demandas militares, asistencia jurídica internacional, derechos humanos, salud, jubilación, prestaciones y asistencia social, delitos federales, educación y vivienda.

Se trata, por tanto, de un mecanismo moderno con gran potencial para favorecer la democratización del acceso a la Justicia, para hacer frente a otros medios precarios de comunicación, teniendo la certeza de que, en caso de que la persona asistida no tenga acceso a la tecnología, incluso dependerá de ella buscar asistencia de la Defensoría Pública junto a uno de los otros canales de servicio.

Cabe mencionar que, con el avance de la vacunación y la reducción del número de casos de personas contagiadas por el coronavirus, se pudo retomar, a partir del 28 de septiembre de este año, de manera híbrida, las atenciones presenciales en la Defensoría Pública de la Unión.

En todo caso, se desprende que, aun cuando se suspendió la asistencia presencial por imposiciones sanitarias, la Defensoría Pública continuó prestando de manera efectiva atención y asistencia jurídica a los ciudadanos, cumpliendo en todo momento con su misión constitucional en favor de la defensa de la población desfavorecida y vulnerable.

- **Actuaciones colectivas**

Además de actuar sobre los reclamos individuales de salud, narrados en los tópicos anteriores, la Defensoría Pública de la Unión, durante la pandemia del COVID-19, adoptó diversas medidas para garantizar la protección de los derechos colectivos, difusos e individuales homogéneos en el ámbito de la salud.

Cabe recordar que, en los términos de la Ley Complementaria 80/1994, art. 1º, corresponde a la Defensoría Pública, *"la promoción de los derechos humanos y la defensa, en todos los niveles, judicial y extrajudicial, de los derechos individuales y colectivos, de manera integral y gratuita, a los necesitados"*.

El grupo de Trabajo de Salud, con el objetivo de desempeñar un papel estratégico en la garantía del Derecho a la Salud, estableció procedimientos para monitorear las medidas restrictivas necesarias para la contención del coronavirus, la adquisición y aplicación de vacunas y la disponibilidad de camas y oxígenos.

Consciente de la necesidad de elaborar un plan nacional de vacunación en Brasil, la Defensoría Pública de la Unión trabajó con el Ministerio de Salud para obtener informaciones sobre las compras de vacunas y la implementación de medidas para garantizar una mayor agilidad y seguridad en el plan de inmunización.

Asimismo, en enero de 2021 se emitió la RECOMENDACIÓN N.º 4210597 - DPGU/SGAI DPGU/GABSGAI DPGU, recomendando al Ministro de Salud, la *"implantación urgente del SISTEMA UNIFICADO DE CONTROL DE COLAS DE VACUNACIÓN, según lo previsto en el Plan Operativo Nacional de Vacunación contra el COVID-19, con registro individualizado y aportación de microdatos, incluyendo el CPF, de todas las personas que han sido vacunadas"*.

También en enero de 2021, ante la grave crisis de suministro de insumos vivida por el Estado de Amazonas, se emitió la RECOMENDACIÓN N.º 4189478 - DPGU/SGAI DPGU/GABSGAI DPGU al Ministro de Justicia, sugiriendo la adopción de varias medidas indispensables para el restablecimiento de las reservas de cilindros de oxígeno y otros suministros.

Posteriormente, se emitió la RECOMENDACIÓN N.º 4335208 - DPGU/SGAI DPGU/GTS DPGU, la cual versó sobre la necesidad de adoptar medidas esenciales para garantizar el abastecimiento de camas para el tratamiento de pacientes con diagnóstico o sospecha de COVID-19.

Paralelamente a estas medidas a nivel nacional, en el ámbito de la Defensoría Pública de la Unión en los Estados, también se adoptaron medidas para monitorear los planes estatales de vacunación, así como para garantizar el abastecimiento de camas e insumos.

Específicamente, en Minas Gerais, ante el inminente colapso del sistema de salud local, se lanzó la Acción Civil Pública 1017580-72.2021.4.01.3800, que tiene como objetivo la implementación de camas de UTI [UCI] adicionales y la compra de emergencia de intubación y oxígeno.

Así, parece que la Defensoría Pública de la Unión cumplió con su misión constitucional en la protección colectiva de los derechos sociales, actuando con diligencia y, en lo posible, con carácter preventivo, buscando evitar mayores perjuicios al derecho a la salud de la población necesitada.

6.4.3. Políticas de salud pública a la luz de las recomendaciones del Examen Periódico Universal

El análisis del (in)cumplimiento implica necesariamente un análisis crítico de la Enmienda Constitucional n. 95, de 2016, que determinó el congelamiento del presupuesto federal por 20 (veinte) años, debilitando las políticas sociales dirigidas a la atención de la salud, al enfrentamiento de epidemias y a la protección de grupos vulnerables.

Esta situación es particularmente grave en el caso de la mortalidad materna e infantil, en el tratamiento de las personas con VIH/SIDA, en la garantía de los derechos sexuales y reproductivos y en el acceso de grupos minoritarios a una atención de salud de calidad.

Recuérdese, en el punto, el caso mencionado de pobreza menstrual y los efectos en el desarrollo de niñas y mujeres en situación de vulnerabilidad. Fue precisamente con justificaciones de carácter presupuestario que el Poder Ejecutivo impidió el desarrollo de una política pública de distribución de toallas higiénicas.

Otro efecto directo del congelamiento del gasto presupuestario es sobre el número de camas hospitalarias disponibles en la red pública de salud. Según el Instituto de Estudios de Políticas de Salud (IEPS), en 2020 hubo un déficit de 40.000 camas en unidades de cuidados intensivos (UCI), así lo señala el informe de la sociedad civil sobre el Examen Periódico Universal²⁵⁶.

En este contexto, el fortalecimiento de servicios e instituciones de salud accesibles y de calidad sufre un duro obstáculo por la falta de recursos materiales para su realización. La situación de calamidad pública nacional producto de la pandemia del Covid-19 abrió este escenario y, a pesar de las medidas adoptadas a nivel federal, estatal y municipal, demostró que el país no logró desarrollar un sistema sólido durante este período para enfrentar las desigualdades en el acceso a la salud, que se acentuaron en el contexto de las emergencias sanitarias.

Se puede citar, por ejemplo, la crisis de oxígeno en el Estado de Amazonas a principios de 2021. Hay informes y documentos que denotan la situación de médicos que tenían que elegir a qué pacientes salvar, familias desesperadas por adquirir aparatos de respiración a su costa y personas que mueren sin acceso al oxígeno hospitalario.

6.4.4. Conclusiones

De las consideraciones tratadas en otros lugares, es posible concluir que, aún durante la pandemia del COVID-19 y las restricciones sanitarias impuestas a la circulación de personas y al funcionamiento de las instituciones, la Defensoría Pública de la Unión logró mantener con éxito su carácter constitucional con la función de prestar asistencia jurídica a los ciudadanos.

La mayor parte de las nuevas demandas introducidas durante este período se referían a la concesión de Ayuda de Emergencia. Aun así, la mayoría de ellas se relacionaban con otros asuntos que ya enfrentaba comúnmente la

²⁵⁶ COLETIVO RPU. Relatório da Sociedade Civil – Revisão Periódica Universal dos Direitos Humanos no contexto da Covid-19. 2020.

Defensoría incluso antes del inicio de la pandemia. Entre ellas se encuentran demandas relacionadas con la realización del derecho fundamental a la salud, garantizado por la Constitución de la República, por los tratados internacionales y por las leyes infraconstitucionales.

Se mantuvo íntegramente el acceso para los interesados en ser asistidos por la DPU, a distancia o de forma híbrida. Así, los ciudadanos necesitados tuvieron la oportunidad de denunciar la situación vivida y sus intereses, desencadenando la acción individual de la DPU.

Además, la DPU prestó atención al hecho de que, con frecuencia, existe la necesidad de establecer contactos con los asistidos, ya sea para reunir más documentos o para denunciar el incumplimiento de una decisión judicial. En el caso de las demandas de medicamentos, son comunes los contactos para que la entidad jurisdiccional rinda cuentas, recopile recetas médicas y prescripciones médicas actualizadas e informe de la necesidad de reclamar la compra de una mayor cantidad de medicamentos.

Al mismo tiempo, la DPU tomó medidas extrajudiciales y judiciales para garantizar la protección colectiva del derecho a la salud, asegurando un sistema de salud pública fuerte, estructurado, justo y suficiente para dar cabida a todas las demandas de salud extraordinarias que surgieron con la pandemia de COVID-19.

ESCOLA MUNICIPAL CORAÇÃO DE JESUS.

ADM. JOSÉ WILSON
APOIO. ESATUR



6.5. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN BRASIL²⁵⁷

Antonieta de Barros, la primera mujer negra elegida en Brasil desplegaba en su bandera política el poder revolucionario y liberador de la educación para todos. Nacida en Florianópolis, en el estado de Santa Catarina, a los 17 años, fundó el curso privado “Antonieta de Barros”, con el objetivo de combatir el analfabetismo entre los adultos “necesitados”.²⁵⁸ Maestra y periodista, fue elegida diputada de estado por su Estado natal, en 1934. En sus intervenciones destacó que “en la vida de los pueblos civilizados, el derecho que corre paralelo al derecho y al deber del trabajo es el derecho a la educación. Es un derecho que es de todos, ha estado entre nosotros hasta nuestros días, lamentablemente, en general, un privilegio de unos pocos, de aquellos a quienes la fortuna sonrío, de aquellos que poseen la felicidad monetaria”²⁵⁹.

La Escuela Nacional de la Defensoría Pública de la Unión y la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación presentan este informe imbuido del sueño apreciado por Antonieta de Barros. Aunque haya adquirido *status* de un derecho fundamental en la Constitución Federal de 1988, las políticas públicas dirigidas a garantizar el derecho a la educación para todas las personas se han mostrado insuficientes para lograr este objetivo. Por el contrario, la señalización de instancias del gobierno en Brasil, en los últimos años, apunta a un camino de precariedad y retroceso en este sentido.

La Ley 13.005/2014 aprobó el Plan Nacional de Educación, con una vigencia de 10 (diez) años. En su art. 3º, ha dispuesto que siempre dentro de su vigencia se cumplan los fines previstos en esta ley. Sin embargo, según el Balance del Plan Nacional de Educación (PNE) 2022, menos del 14% de las metas se cumplirán para la fecha límite de 2024. Además del bajo ritmo de avance en prácticamente todos los objetivos, el 45% de

²⁵⁷Este capítulo se redactó en colaboración con la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación. Participaron en la preparación Andressa Pellanda, coordinadora general de la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación e integrante de la Red de Activistas por la Educación del Fondo Malala; César de Oliveira Gomes, Director General de la Escuela Nacional de la Defensoría Pública de la Unión (ENADPU) y Alessandra Rodrigues Oliveira Mesquita, Coordinadora de Incentivos a la Investigación y Publicación de la Escuela Nacional de la Defensoría Pública de la Unión.

²⁵⁸ TORRES, Aline. Antonieta de Barros, la parlamentaria negra pionera que creó el Día del Maestro. **El País**, Florianópolis, 14 de octubre, 2020. Disponible en: <https://brasil.elpais.com/opiniao/2020-10-15/antonieta-de-barros-a-parlamentar-negra-pioneira-que-criou-o-dia-do-professor.html>. Consultado el 09 de mayo, 2022.

²⁵⁹ VIDAS NEGRAS: **A Educação Liberta**. Voz en off por: Tiago Rogero. Entrevistada: Flávia Persson. Spotify, 2 de junio, 2021. *Podcast*. Disponible en: <https://open.spotify.com/episode/2fX3UvtOAW8oo98jDrhlVM?si=PuWKZCT-SfCS3nudb1uvIA>>. Consultado el 11 de mayo, 2022.

ellos se encuentra actualmente en retroceso y la situación podría ser aún peor. Dada la gran falta de información actualizada, no es posible afirmar con certeza la gravedad de los retrasos y retrocesos.²⁶⁰

Si bien la pandemia del COVID-19 haya agravado el escenario de desigualdad en relación al acceso a la educación, cabe señalar que incluso antes de la crisis sanitaria, la educación, así como otros derechos sociales, ya se estaba deshidratando.

La Enmienda Constitucional n. 95, promulgada en 2016, impuso severos obstáculos al cumplimiento del Plan Nacional de Educación. Ella determina que, para el año 2036, ninguna inversión en áreas sociales podrá exceder el ajuste inflacionario. A eso se suman los sucesivos recortes establecidos por el Poder Ejecutivo Federal, como la Ley de Presupuesto 2021, aprobada con un recorte de 27% en la educación.

Este informe tiene como objetivo presentar el estado del arte de las políticas públicas destinadas a promover y garantizar el derecho a la educación en Brasil. En un primer momento, se presentan los parámetros normativos que consolidan este derecho y sus recortes específicos, previstos en la escasa legislación. El punto de partida se basa en marcos normativos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que obligan al Estado a interconectar constantemente el derecho a la educación con los principios de igualdad y no discriminación.

El segundo capítulo expone el impacto de la pandemia de COVID-19 y las respuestas del Estado brasileño para garantizar el acceso a la educación. Se abordará la precariedad de las políticas públicas y la falta de financiamiento compatible con los compromisos asumidos por el Estado brasileño con relación al derecho humano a la educación. Desafíos contemporáneos que rodean el debate público también merecerán breves reflexiones, como la educación en el hogar (*homeschooling*), educación antirracista y militarización en las escuelas.

²⁶⁰ CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Balço do Plano Nacional de Educação**. São Paulo, 20 jun. 2022. Disponible en: < <https://campanha.org.br/noticias/2022/06/20/a-3-anos-do-final-da-vigencia-plano-nacional-de-educacao-apresenta-45-das-metas-em-retrocesso-e-sofre-com-falta-de-dados/>>. Consultado el: 31 de octubre de 2022.

La tercera parte tratará de las medidas judiciales extrajudiciales adoptadas por la Defensoría Pública de la Unión y por la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación, con el fin de problematizar las fallas del Estado Brasileño para garantizar el acceso a la educación, guiado por los postulados de igualdad y no discriminación.

Al final, se presentan recomendaciones para que el derecho humano a la educación retome un papel protagónico en la construcción de políticas públicas encaminadas al desarrollo de la ciudadanía y la consolidación del Estado Democrático de Derecho.

6.5.1. El derecho a la educación en Brasil: legislación, aspectos sociales, insuficiencias y desigualdades

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos consagró el derecho a la educación como uno de los derechos sociales indispensables para una vida digna. En el art. 13º, 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), se constata que los Estados-partes reconocen el derecho de toda persona a la educación. El mismo dispositivo establece que la educación debe tender al pleno desarrollo de la persona humana y del sentido de su dignidad. Señala además que la educación debe permitir que cada persona desempeñe un papel útil en una sociedad libre, promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y grupos raciales, étnicos y religiosos.

La correlación entre el derecho a la educación y la igualdad y no discriminación ya había sido motivo de preocupación para el Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos (SIDH) a principios de la década de 1960. Es lo que se puede apreciar en el texto de la Convención sobre la Lucha contra la Discriminación en el Ámbito de la Educación, adoptada por la UNESCO en 1960. En el artículo I, esta Convención define el concepto de discriminación como toda distinción, exclusión, limitación o preferencia basada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión pública o cualquier otra opinión, el origen

nacional o social, o el nacimiento, que tenga por objeto o efecto de destruir o alterar la igualdad de trato en materia de educación. El texto enfatiza situaciones como “privar a cualquier persona o grupo de personas del acceso a diferentes tipos o grados de educación” o “limitar la educación de cualquier persona o grupo a un nivel inferior”.

El derecho a la educación también está previsto en documentos internacionales relacionados con grupos específicos, como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. V, v), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (art. 10º) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 24).

6.5.1.1. Parámetros normativos del derecho a la educación en Brasil

En la Constitución de la República Federativa de Brasil, el derecho a la educación ganó un capítulo propio entre los arts. 205 y 214. Sin embargo, ya en el art. 6º la constituyente se expresó en el sentido de insertar la educación entre la lista de derechos sociales, siendo el primero en ser enumerado, con la idea de que es una puerta para garantizar otros derechos.

El texto constitucional, en el art. 205, establece que “la educación es un derecho de todos y un deber del Estado”, y tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona, su preparación para la ciudadanía y su calificación para el trabajo. La igualdad y la diversidad, entre otros, conforman la lista de principios a considerar en el sistema educativo (“igualdad de condiciones de acceso y permanencia en la escuela” y “pluralismo de ideas y conceptos pedagógicos”).

A nivel infraconstitucional, la Ley n. 9.394/1996 insertó en el ordenamiento jurídico la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDBEN). El art. 1º prevé una serie de etapas en el proceso de formación de las personas, que contribuyen al logro de aquellos objetivos previstos en la

Constitución de la República. En otras palabras, la familia, la convivencia humana, el trabajo, las instituciones educativas, los movimientos sociales, las organizaciones de la sociedad civil y las manifestaciones culturales conforman una estructura que culmina en el desarrollo de la persona y su sentido de ciudadanía.

El flujo establecido por este proceso formativo es permanente y contribuye a la construcción de una sociedad libre, justa y solidaria, uno de los objetivos fundamentales de la República Federativa de Brasil (art. 3º, I). No por casualidad, el legislador ordinario incluyó luego otros tres principios para orientar el sistema educativo brasileño: (i) consideración de la diversidad étnico-racial (incluido por la Ley n. 12.796/2013); (ii) garantía del derecho a la educación y al aprendizaje a lo largo de la vida (incluido por la Ley n. 13.632/2018); (iii) el respeto a la diversidad humana, lingüística, cultural y de identidad de las personas sordas, sordociegas y con deficiencia auditiva (incluido por la Ley n. 14.191/2021).

En 2014, se promulgó la Ley n. 13.005, que aprueba el Plan Nacional de Educación (PNE). Una vez más, entre otros objetivos, se menciona expresamente el objetivo de superar las desigualdades educativas, con énfasis en la promoción de la ciudadanía y la erradicación de toda forma de discriminación. También aparece la “promoción de los principios del respeto a los derechos humanos, la diversidad y la sustentabilidad socioambiental”.

El PNE prevé 20 metas a cumplir para el año 2024, período en que termina la ley, de conformidad con el art. 214 de la Constitución de la República²⁶¹. Una de las características del Plan es que tiene una asignación específica de recursos para su financiación, con prioridad sobre los Planes Plurianuales.

²⁶¹ CFRB, art. 214. “La ley establecerá el plan nacional de educación que tendrá una duración de diez años, con el objetivo de articular el sistema nacional de educación en régimen de colaboración y definir las directrices, los objetivos, metas y estrategias de implementación para garantizar el mantenimiento y el desarrollo de la enseñanza en sus diversos niveles, etapas y modalidades por medio de acciones integradas de los poderes públicos de las diferentes esferas federativas que conduzcan a: (...) (Redacción dada por la Enmienda Constitucional N.º 59, de 2009)

Sin embargo, después de 8 (ocho) años de vigencia del PNE, el escenario presenta un importante estancamiento, asociado a retrocesos y precariedad de las políticas públicas dirigidas a la educación. Cifras presentadas por la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación muestran que de las 20 (veinte) metas establecidas, solo 5 (cinco) fueron cumplidas parcialmente, correspondiendo estas últimas a objetivos no ambiciosos que ya estaban próximos a alcanzarse.²⁶²

Como ejemplo, nótese la Meta n. 6: “Ofrecer educación de tiempo completo en, al menos el 50% de las escuelas públicas, para atender al menos al 25% de los estudiantes de Educación Básica”. En 2014 había 42.665 escuelas y 6,5 millones de matriculaciones de jornada completa. En 2020, las cifras bajaron a 27.969 escuelas y 4,8 millones de matrículas, lo que representa una pérdida de aproximadamente 15.000 escuelas y más de un millón y medio de matrículas.²⁶³

6.5.1.2. Panorama de la desigualdad en el acceso a la educación

El tratamiento precario dado por el gobierno brasileño a las políticas de acceso a la educación pública va en contra de los movimientos destinados a afirmar el Estado Democrático de Derecho, a la primacía de la dignidad humana y a la reducción de las desigualdades sociales, todos objetivos de la Defensoría Pública, de conformidad con el art. 3º-A de la Ley Complementaria n. 80/1944 (redacción de LC n. 132/09). Agregue a esto el hecho de que el Estado brasileño,

²⁶² CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Balço do Plano Nacional de Educação**. São Paulo, 20 jun. 2022. Disponible en: < <https://campanha.org.br/noticias/2022/06/20/a-3-anos-do-final-da-vigencia-plano-nacional-de-educacao-apresenta-45-das-metas-em-retrocesso-e-sofre-com-falta-de-dados/>>. Consultado el: 31 de octubre de 2022.

²⁶³

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Balço do Plano Nacional de Educação**. São Paulo, 20 jun. 2022. Disponible en: < <https://campanha.org.br/noticias/2022/06/20/a-3-anos-do-final-da-vigencia-plano-nacional-de-educacao-apresenta-45-das-metas-em-retrocesso-e-sofre-com-falta-de-dados/>>. Consultado el: 31 de octubre de 2022.

históricamente, no ha enfrentado la pobreza y las múltiples vulnerabilidades que aquejan a la mayoría de la población brasileña.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Brasil, afirmó que la desigualdad en el país es estructural debido a la discriminación histórica de la que son víctimas algunos grupos específicos.²⁶⁴ Cabe decir, de paso, que existe una tendencia de los órganos que integran el Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos a promover informes temáticos con recortes específicos para la situación de grupos históricamente vulnerables. No es casualidad que en el Informe la CIDH "subraye la gran importancia de que la política educativa tenga un carácter tanto universal como inclusivo, prestando atención a los grupos que históricamente se han situado en sus márgenes".²⁶⁵

En cuanto a la población afrodescendiente, se mencionan datos de 2019 del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), que indican que la tasa de analfabetismo alcanza el 9,1% de las personas negras, mientras que el porcentaje de las personas blancas apunta al 3,9%. En el área rural, el porcentaje salta al 20,7% de personas negras y al 11% de personas blancas.²⁶⁶

Otro punto a destacar se refiere al acceso a la educación de las personas trans y travestis. En este sentido, se cita la Resolución n. 12/2015, del extinto Consejo Nacional de Lucha contra la Discriminación y Promoción de los Derechos de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Travestis y Transexuales, vinculado al entonces Ministerio de Derechos Humanos²⁶⁷, que estableció parámetros para garantizar las condiciones de acceso y permanencia de las personas trans y travestis en el sistema

²⁶⁴ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Situación de los Derechos Humanos en Brasil**. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 12 de febrero de 2021. [S.l.]: OEA, 2021. Disponible en: <<http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>>. Consultado el 16 mar. 2022.

²⁶⁵ *Ídem, ibídem.*, pág. 164.

²⁶⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil**. Estudos e Pesquisas, Informação Demográfica e Socioeconômica, Rio de Janeiro, n. 41, 2019. Disponible en: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf. Consultado el: 16 may. 2022.

²⁶⁷El Consejo Nacional de Lucha contra la Discriminación y Promoción de los Derechos de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Travestis y Transexuales fue extinguido por el Gobierno Federal mediante el Decreto N° 9.759/2019.

educativo. Posteriormente, el Ministerio de Educación, en 2018, editó la Ordenanza n. 33/2018, que asegura el uso, en toda la red de Educación Básica del País, del nombre social por parte de personas trans y de género diverso mayores de dieciocho años.

A pesar de la legislación mencionada, los estereotipos negativos y los prejuicios siguen obstaculizando el acceso a la educación de las personas trans, travesti o con otra identidad de género no hegemónica. No son raras las denuncias de violencia contra personas LGBTQI+ en el ámbito escolar y académico, lo que ha provocado un número importante de abandonos por parte de estas personas.²⁶⁸ En el punto, desde la perspectiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, es inadecuada la dirección indicada por la Proposición de Ley n. 7.180/2014, que pretende frenar la educación con perspectiva de género en el ámbito escolar. Recuerda la CIDH²⁶⁹ que esta Proposición de Ley tiende a violar el artículo 13.2 del Protocolo de San Salvador en relación con el derecho a la libertad de expresión de los educadores²⁷⁰.

La educación con perspectiva de género, así como la educación antirracista (que será abordada en un tópico específico), son temas estructurantes para un debate maduro, con sesgo inclusivo, en torno al derecho humano a la educación. En cuanto a lo primero, se destaca la observación de la CIDH en el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Brasil:

[...] la CIDH recuerda al Estado que la perspectiva de género es una herramienta fundamental para combatir la discriminación y la violencia contra las mujeres y las personas con diferentes orientaciones sexuales e identidades de género; y un concepto que busca visibilizar la posición de desigualdad y subordinación estructural de las mujeres a los hombres por su género. Por lo

²⁶⁸BRASIL. Cámara de Diputados. **Estudiantes LGBT se sienten inseguros nas escolas, aponta pesquisa**. Fuente: Agência Câmara de Notícias, 18 oct. 2017.

²⁶⁹ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Situación de los Derechos Humanos en Brasil**. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 12 de febrero de 2021. [S.l.]: OEA, 2021, p. 167. Disponible en: <<http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>>. Consultado el: 16 may. 2022.

²⁷⁰ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador"**. Disponible en: <<https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>>. Consultado el: 16 may. 2022.

tanto, la Comisión recuerda al Estado su obligación de adoptar medidas específicas para modificar patrones socioculturales de comportamiento heteronormativo, incluyendo el diseño de programas educativos formales y no formales para combatir los prejuicios y costumbres y todo tipo de prácticas basadas en la premisa de inferioridad de las mujeres u otros grupos históricamente discriminados por su diversidad sexual o identidad de género.²⁷¹

Con respecto a las mujeres, los datos del IBGE de 2021 informan un aumento en el nivel de educación de las mujeres en comparación con los hombres, a pesar de que la situación en el mercado laboral sigue siendo bastante desventajosa para ellas. Tanto en lo que respecta a la asistencia a la escuela primaria (de 6 a 14 años) como en relación a la asistencia en el grupo de edad entre 15 y 17 años, se identifica una paridad en el acceso, con un porcentaje de 87,1% para las mujeres y 87,4 % para los hombres.²⁷² Con relación a la población de 25 años o más con título universitario, el IBGE hace un análisis de raza y género, respetando las buenas prácticas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos: los números apuntan a un porcentaje de 20% para hombres blancos y 23% para mujeres blancas; 7% para hombres negros y 10% para mujeres negras.

Cabe señalar que la correlación entre género y raza tiene un impacto distinto en la percepción de las políticas públicas relacionadas con la educación. El concepto de interseccionalidad o discriminación múltiple, un tema de gran relevancia para la agenda antidiscriminatoria, ha sido objeto de debate en el ámbito académico y ha cobrado importancia dentro del Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos. No casualmente, la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, recientemente promulgada por Decreto n. 10.932/2022, presenta el concepto de discriminación múltiple o agravada como

²⁷¹ *Ídem, ibídem*, p. 167.

²⁷² INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estatísticas de Género: Indicadores Sociais das Mulheres no Brasil**. Disponible en: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf>. Consultado el: 16 may. 2022.

cualquier preferencia, distinción, exclusión o restricción basada, de forma concomitante, en dos o más de los motivos mencionados en el artículo 1.1 u otros reconocidos en instrumentos internacionales que tenga por objetivo o efecto anular o limitar, el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Partes, en cualquier ámbito de la vida pública o privada.²⁷³

La explicación de la discriminación histórica que consolida la desigualdad en el acceso no solo a la educación, sino también a otras políticas públicas que estructuran una vida digna, pasa por comprender el impacto del colonialismo²⁷⁴ en la sociedad brasileña en el Siglo XXI. Los indicadores sociales muestran que las personas con dificultades para acceder a la educación pública, por regla general, pertenecen a grupos minoritarios que históricamente han sido víctimas de discursos deshumanizadores (afrodescendientes, personas de orientación sexual diferente al estándar cisheteronormativo, personas con discapacidad, personas de escasos recursos), indígenas, migrantes, en el sistema socioeducativo, etc.).

Las relaciones asimétricas de poder que se establecen a partir de este proceso histórico afirman la perspectiva hegemónica de la cultura, el trabajo, la forma de ser y de vivir. Personas cuyas características eran ajenas al concepto eurocéntrico de lo humano idealizado por el colonizador (varón, blanco, propietario, heterosexual, sin discapacidad) se convirtieron en víctimas de sucesivas violaciones de derechos que aún son reproducidas por el Estado brasileño.

²⁷³ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância**, 2013. Disponible en: <https://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter_american_treaties_A-68_Convencao_Interamericana_racismo_POR.pdf>. Consultado el: 16 may. 2022.

²⁷⁴El colonialismo, en palabras de Maldonado-Torres, es “una relación política y económica en la que la soberanía de una nación o pueblo descansa en el poder de otra nación, lo que hace de esa nación un imperio”. MALDONADO-TORRES, Nelson. Sobre la colonialidad del ser: contribuciones al desarrollo de un concepto. In: CASTRO-GÓMEZ, Santiago; GROSFUGUEL, Ramón. **El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global**. Bogotá: Iesco-Pensar-Siglo del Hombre, 2007, p 243.

El legislador viene dando señales en el sentido de ver la educación como un instrumento sólido para enfrentar el carácter discriminatorio de la sociedad brasileña. Ejemplo de ello son las leyes n. 10.639/2003 (establece las directrices y bases de la educación nacional, para incluir el tema "Historia y Cultura Afrobrasileña e Indígena" en el currículo oficial de la Red de Educación) y 11.645/2008 (establece las directrices y bases de la educación nacional, para incluir el tema "Historia y Cultura Afrobrasileña e Indígena" en el currículo oficial de la Red de educación), ambas referenciadas más de una vez por la ONU. La Ley n. 13.146/2015, en los artículos 27 a 30 trata sobre el derecho a la educación de las personas con discapacidad.

Sin embargo, el cumplimiento de los citados diplomas legales aún carece de prioridad por parte del Gobierno Federal, y resulta ser un punto más a cuestionar respecto a la garantía de una educación pública inclusiva.

6.5.2. El impacto de la pandemia de covid-19 y las respuestas del Estado brasileño para garantizar el acceso a la educación

6.5.2.1. El impacto de la pandemia de COVID-19 en el acceso a la educación

La pandemia del COVID-19 trajo numerosos desafíos para los Estados en cuanto al acceso a derechos de las personas más vulnerables. La crisis sanitaria ha impactado gravemente en los derechos humanos de quienes, sobre todo, ya se encontraban en un contexto de dificultades para acceder a los mínimos indispensables para una vida digna. No por casualidad, la CIDH, a través de la Resolución n. 1/2020, reconoció que el continente americano se caracteriza por disparidades sociales en las que la pobreza y la pobreza extrema constituyen un problema transversal a todos los Estados de la región.²⁷⁵ Este escenario impidió

²⁷⁵ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución n. 1/2020. **Pandemia e Direitos Humanos nas Américas**, p. 3. Disponible en: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-1-20-pt.pdf>. Consultado el: 18 may. 2022.

que millones de personas tomaran las medidas preventivas básicas contra la enfermedad, en particular aquellas incluidas en grupos vulnerables.²⁷⁶

La CIDH también recomendó a los Estados garantizar el acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes, con los incentivos que su edad y nivel de desarrollo requieran. Se hace especial mención al acceso a la educación en línea de niños, niñas y adolescentes con discapacidad, con el fin de evitar la exclusión digital.²⁷⁷

En abril de 2020, el Presidente de la República emitió la Medida Provisional n. 934, que estableció reglas excepcionales para el año escolar de educación básica y superior, debido a la emergencia provocada por la Pandemia del COVID-19. El texto exime, excepcionalmente, a las escuelas de educación básica de la obligación de observar un mínimo de 200 (doscientos) días lectivos de trabajo escolar.

En el mismo período, el Consejo Nacional de Educación (CNE) aprobó el Dictamen CNE/CP n. 5/2020, que versó sobre la “Reorganización del Calendario Escolar y la posibilidad de cómputo de actividades no presenciales a los efectos de cumplir con la carga horaria mínima anual, debido a la Pandemia del Covid-19”. En este documento, el CNE define las actividades pedagógicas no presenciales como “el conjunto de actividades realizadas con o sin mediación tecnológica con el fin de garantizar la asistencia escolar indispensable durante el período de restricciones para la realización de actividades escolares con la presencia de estudiantes en la unidad educativa de la educación básica o superior”²⁷⁸.

Con el objetivo de fortalecer el diálogo y la transparencia sobre las políticas públicas educativas diseñadas por el Estado brasileño como respuestas a

²⁷⁶ *Ídem, ibídem.*, p. 3.

²⁷⁷ *Ídem, ibídem.*, p. 16.

²⁷⁸ CONSELHO NACIONAL DA EDUCAÇÃO. **Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19.** Parecer CNE/CP n. 5/2020. Disponible en: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=145011-pcp005-20&category_slug=marco-2020-pdf&Itemid=30192. Consultado el: 13 jul. 2022.

la crisis sanitaria, la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación, en alianza con otras organizaciones de la sociedad civil, emitió una Nota Técnica en la que señala potencialmente violaciones del derecho a la educación básica obligatoria.²⁷⁹ Entre ellos destacan: (i) la exclusión de estudiantes y docentes de las “actividades no presenciales” por no tener acceso a internet y/o falta de equipos electrónicos como ordenadores, tablets o smartphones; (ii) desconsideración de las situaciones socioeconómicas de las familias de los alumnos de la enseñanza básica en las redes públicas, ya que se impone a las familias una mayor responsabilidad en la realización de las actividades escolares; (iii) la falta de protección alimentaria de niños, niñas y adolescentes; (iv) inducción al uso temprano de equipos electrónicos por parte de los niños y niñas, y la interacción en aplicaciones y redes sociales, con posible exposición a contenidos y publicidad inapropiados, en contravención de las normas de protección de la niñez y adolescencia.²⁸⁰

La entonces Relatora Especial de la ONU para el Derecho a la Educación, Koumbou Boly Barry, en un informe sobre el impacto del COVID-19 en el derecho a la educación, con el que la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación fue llamada a contribuir en el grupo de expertos, reconoció que la discriminación estructural tenía un impacto más severo en los grupos más vulnerables y marginados. La relatora destaca que el problema ha afectado con mayor intensidad a países donde el sistema de educación pública es frágil, así como donde no existe confianza entre los ciudadanos y las instituciones públicas.²⁸¹

De hecho, un número significativo de personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica y cultural no tienen acceso a internet y dispositivos informáticos. El escenario de crisis humanitaria tiende a empeorar la situación

²⁷⁹ CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO; CEDECA CEARÁ; GRUPO DE PESQUISA DIREITO À EDUCAÇÃO, POLÍTICAS EDUCACIONAIS E ESCOLA; REDE ESCOLA PÚBLICA E UNIVERSIDADE. **Recomendações para a disponibilização e a coleta de dados sobre as ações das redes de ensino relacionadas às atividades educacionais durante a pandemia da Covid-19** [Nota Técnica]. São Paulo/Fortaleza: CNDE/CEDECA-CE/DIEPEE-UFABC/REPU, 2020.

²⁸⁰ *Ídem, ibídem*, p. 8-9.

²⁸¹ ONU. **Right to education: impact of the COVID-19 crisis on the right to education; concerns, challenges and opportunities**, 15 June 2020 (A/HRC/44/39). Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/report-impact-covid-19-crisis-right-education>. Consultado el: 13 jul. 2022.

financiera de muchas familias, con el fin de aumentar la brecha de desigualdad que ya identificaba a la sociedad brasileña incluso antes de la pandemia. No por casualidad, Boly Barry recuerda que “una dependencia excesiva de las herramientas de aprendizaje en línea para garantizar la continuidad de la educación puede exacerbar las desigualdades”²⁸².

En Brasil, una encuesta realizada por el Instituto Locomotiva señaló que el 55% de los estudiantes de las favelas del país se quedaron sin estudiar durante la pandemia. Alrededor del 34% no pudo participar debido a la falta de acceso a Internet, y otra porción (21%) no estaba recibiendo actividades de la escuela o universidad en la que estaba inscrito.²⁸³ Esta realidad potencia la aparición de otra serie de factores que hacen la vida más vulnerable. Es por ello que la relatora para el derecho a la educación menciona que no se trata solo de garantizar una educación inclusiva, sino también de asegurar la prestación de una serie de otros servicios sociales esenciales a colectivos marginados, como salud, vivienda, comida y empleo. En otras palabras, teniendo en cuenta los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la respuesta a la crisis sanitaria debe ser multidimensional y multisectorial.²⁸⁴

6.5.2.2. Financiamiento de políticas públicas educativas

El régimen de austeridad adoptado por el Estado brasileño en relación con las políticas públicas para la realización de los derechos sociales viene impactando la educación desde mucho antes de la pandemia del COVID-19. La Enmienda Constitucional n. 95/2016 (Enmienda del “Límite de Gastos”) inauguró un período de congelamiento de la inversión pública en áreas que son esenciales para combatir la desigualdad estructural presente en la sociedad brasileña. De acuerdo con este nuevo régimen fiscal, constitucionalmente previsto para 20 años, hasta el año 2036, siendo una medida extrema sin precedentes en el mundo, "el

²⁸² *Ídem, ibídem*, p. 11.

²⁸³ INSTITUTO LOCOMOTIVA. São Paulo, 2020. Disponible en: <https://ilocomotiva.com.br/clipping/o-globo-maioria-dos-alunos-que-moram-em-favelas-ficou-sem-estudar-na-pandemia-mostra-pesquisa/>.

Consultado el: 13 jul. 2022.

²⁸⁴ ONU, *op. cit.*, p. 22.

gasto primario del gobierno federal está limitado por un tope definido por el monto máximo del año anterior reajustado por inflación, en 12 meses calculada por el Índice Nacional de Precios al Consumidor Ampliado (IPCA)”²⁸⁵.

Al entrar en el siglo XXI, Brasil presenta algunos indicadores sociales preocupantes en materia de educación, especialmente en relación con las elevadas tasas de analfabetismo de jóvenes y adultos y de exclusión escolar. Sin embargo, durante los primeros 15 (quince) años de este siglo, el gobierno brasileño implementó algunas políticas que resultaron en mejoras sustanciales en los indicadores sociales y educativos.²⁸⁶ En este periodo, la inversión pública social (gastos directos y fiscales) aumentó, en proporción al PIB, de alrededor del 13% en 2002 al 18% en 2015.²⁸⁷

A partir de la promulgación de la EC n. 95/2016, la reducción de la inversión en políticas sociales viene provocando un denso retroceso en la educación pública brasileña. De un presupuesto de 114,9 mil millones de reales en 2015, la educación tenía una previsión de 70,6 mil millones de reales en su presupuesto, lo que representa una disminución del 38,6%.²⁸⁸ El principal efecto se revela en la dificultad de cumplir con los dispositivos del Plan Nacional de Educación (Ley n. 13.005/2014), que prevé veinte metas a cumplir, desde el jardín de infantes hasta la educación superior, para el año 2024.

En cuanto al impacto de la EC n. 95/2016, la CIDH expresó su preocupación al respecto, recordando los “desafíos que aún existen en cuanto al acceso a la educación infantil y superior, la alfabetización de jóvenes y adultos, la

²⁸⁵ DIRETOS VALEM MAIS. A urgência do fim da Emenda Constitucional 95 no enfrentamento da COVID-19 e no cenário pós-pandemia, 2020. Disponible en: <https://direitosvalemmais.org.br/2020/05/08/documento-tecnico-urgencia-do-fim-da-ec95-no-enfrentamento-da-covid-19-e-no-pos-pandemia/>. Consultado el 10.08.2022.

²⁸⁶ CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Estudo Educação e Desigualdades – Capítulo Brasil:** os efeitos do investimento em educação para a redução das desigualdades sociais e os dos cortes para o aprofundamento do abismo: uma análise das últimas duas décadas, 2020, p. 4.

²⁸⁷ *Ídem, ibídem.*

²⁸⁸ DIRETOS VALEM MAIS. **Nota Técnica LDO/LOA 2021 e PEC 188:** Piso mínimo emergencial para serviços essenciais, desmonte do Estado pela PEC do pacto federativo e necessidade de mudanças urgentes nas regras físicas. Disponible en: https://direitosvalemmais.org.br/wp-content/uploads/2020/09/NOTATECNICA_DVM_LOALDOPEC1288.pdf. Consultado el 10.08.2022.

deserción escolar y, en especial, considerando las desigualdades étnico-raciales en el acceso a una educación de calidad”²⁸⁹. Al defender el aumento de la inversión pública en educación en Brasil, la CIDH recuerda que “el 3% de los niños y niñas no está en la educación 'fundamental 1', el 4% no está en educación 'fundamental 2', así como el 17% está fuera de la educación secundaria”, por lo que el Estado no debe promover la discontinuidad de políticas inclusivas como el Programa Brasil Alfabetizado²⁹⁰.

El régimen de austeridad fiscal de Brasil también fue analizado por la ONU. Al tratar sobre el futuro de los sistemas de educación pública, la entidad destacó que en el país los recortes de fondos y la política de techo de gasto llevaron al desmantelamiento de las políticas sociales, impidiendo que los interesados tengan una respuesta urgente y adecuada al contexto de la pandemia del COVID-19.²⁹¹ En consecuencia, la Agencia Especial de la ONU sobre el Derecho a la Educación, en un informe temático sobre la educación en la pandemia, recomendó que los países dediquen el máximo de sus recursos disponibles a fin de lograr plenamente el derecho a la educación.²⁹²

Además del incumplimiento de la agenda progresista establecida por el Plan Nacional de Educación, otra consecuencia directa de la EC n. 95/2016 es el distanciamiento de las metas establecidas por el Objetivo de Desarrollo Sostenible n.º 4 de la ONU (ODS 4), que trata sobre la educación de calidad. El ODS 4 tiene como objetivo garantizar el acceso a una educación inclusiva, equitativa y de calidad, así como promover oportunidades de aprendizaje permanente para todas las personas.²⁹³

²⁸⁹ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Situación de los Derechos Humanos en Brasil**. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 12 de febrero de 2021. [S.l.]: OEA, 2021, p. 164-165. Disponible en: <<http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>>. Consultado el: 15 ago. 2022.

²⁹⁰*Ídem, ibídem*, p. 165.

²⁹¹ONU. **Right to education: impacto f the COVID-19 crisis on the right to education; concerns, challenges and oportunities**, 15 June 2020 (A/HRC/44/39), p. 16. Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/report-impact-covid-19-crisis-right-education>. Consultado el: 14 de agosto de 2022.

²⁹²*Ídem, ibídem*.

²⁹³NAÇOES UNIDAS BRASIL. **Objetivo Sustentável 4: Educação de Qualidade**. Disponible en: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/4>>. Consultado el: 15 ago. 2022.

El retroceso del Estado brasileño en relación a las políticas públicas para la educación también fue evidente durante el análisis del cumplimiento de las recomendaciones del 3° Ciclo del Examen Periódico Universal (2017-2021)²⁹⁴. En un informe del Colectivo EPU Brasil, organizado por el Instituto para el Desarrollo y los Derechos Humanos (IDDH) y cuyo capítulo de educación es coordinado por la Campaña, se identifica que el Estado brasileño no viene cumpliendo una serie de recomendaciones que tratan temas como “Inclusión escolar para grupos afrodescendientes”, “Plan Nacional de Educación” y “Educación inclusiva y reducción de la desigualdad escolar”²⁹⁵.

La propuesta del Proyecto de Enmienda Constitucional N.º 13/2021 también fue otra medida que marcó un movimiento hacia el debilitamiento de las políticas dirigidas a la educación pública. La citada PEC, ya aprobada, añade el art. 115 de la Ley de Disposiciones Constitucionales Transitorias, que dispone la no responsabilidad de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, así como de sus agentes, por el incumplimiento, en el ejercicio económico de 2020, de las disposiciones del encabezamiento del art. 212 de la Constitución de la República. De acuerdo con este dispositivo, “la Unión aplicará, anualmente, nunca menos de dieciocho, y los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, el veinticinco por ciento, por lo menos, de los ingresos provenientes de impuestos, incluidos los provenientes de transferencias, en el mantenimiento y desarrollo de la educación”.

Las entidades federativas beneficiarias de la medida argumentaron que la crisis económica producto de la pandemia del COVID-19 afectó sus respectivos presupuestos, lo que requirió la adopción de medidas excepcionales. Por otro lado, entidades de la sociedad civil, como la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación, presentaron contrapuntos en el sentido de impedir la promulgación de la PEC. Entre ellos, el argumento de que, si bien se había producido un aumento

²⁹⁴El Examen Periódico Universal (EPU) es un mecanismo por el cual los países, basándose en los informes presentados al Consejo de Derechos Humanos de la ONU, se hacen recomendaciones mutuas con el objetivo de mejorar la situación de los derechos humanos en todo el mundo.

²⁹⁵ RELATÓRIOS COLETIVO RPU BRASIL, marzo de 2022, p. 18-20. Disponible en: <https://plataformarpu.org.br/storage/publications_documents/VGBTkrKxfPOBwvb0v09E6c1onW2dxu7Uec5z8Ywx.pdf>. Consultado el: 14 ago. 2022.

en las demandas de gasto en salud y asistencia social, estas fueron financiadas en gran medida con recursos transferidos por la Unión.²⁹⁶ La entidad también advirtió que la propuesta contiene un precedente que desacredita la institución del piso de inversión en educación, porque incentivaría a los agentes políticos a incumplir con sus obligaciones, a través de la creencia en la emisión de una norma futura que los eximiría del mandamiento constitucional.²⁹⁷

La PEC 13/2012 resultó en la promulgación de la Enmienda Constitucional n. 119/2022, que exime a los estados y municipios de aplicar un monto mínimo de recursos en educación en los años 2020 y 2021, y exime a los gestores públicos de esta responsabilidad, debido a la pandemia del COVID-19.

6.5.2.3. Alimentación Escolar

El derecho a una alimentación adecuada está previsto en el art. 6º de la Constitución de la República Federativa de Brasil. También está previsto en el art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y en el art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

El art. 208, VII, de la Constitución brasileña prevé que el deber del Estado con la educación será cumplido garantizando “asistencia al estudiante, en todas las etapas de la educación básica, a través de programas complementarios de material didáctico-escolar, transporte, alimentación y atención de la salud”.

La Ley n. 11.947/2009 es considerada un hito histórico fundamental en la lucha por la seguridad alimentaria y nutricional de los niños, niñas y adolescentes.²⁹⁸ Ella instituyó el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) para todos los alumnos de la educación básica pública.

²⁹⁶ CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Não é uma crise, é um projeto: os efeitos das reformas do Estado entre 2016 e 2021 na educação (caderno 1)**. São Paulo: Instituto Campanha, 2021, p. 82. Disponible en: <https://campanha.org.br/acervo/estudo-nao-e-uma-crise-e-um-projeto-os-efeitos-das-reformas-do-estado-entre-2016-e-2021-na-educacao/>. Consultado el: 04 set. 2022.

²⁹⁷ *Ídem, ibídem*, p. 83.

²⁹⁸ OBSERVATÓRIO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. **Sobre el PNAE**. Disponible en: <www.alimentacaoescolar.org.br>. Consultado el: 07 set. 2022.

Según el Observatorio de la Alimentación Escolar, el PNAE atiende a cerca de 41 millones de alumnos, con una transferencia anual de 4 mil millones de reales para los 27 estados y 5.570 municipios, cuyo valor es presupuestado por los estados y municipios.²⁹⁹ Esta es una política pública de suma relevancia, ya que una parte sustancial de los estudiantes beneficiarios tienen acceso a su única o principal comida del día en la escuela.

Debido a la pandemia del COVID-19 y la consecuente suspensión de las clases presenciales, se interrumpió el suministro de alimentación en las escuelas, causando enormes daños a niños, niñas y adolescentes cuyo acceso a la alimentación escolar era una cuestión de sobrevivencia. Sobre el tema, una encuesta realizada por el Observatorio de Alimentación Escolar reporta que antes de la pandemia, el 85% de los estudiantes comía en la escuela.³⁰⁰

La Ley n. 13.987/2020 autorizó el uso de recursos del PNAE para promover la distribución de alimentos a los estudiantes. Aun así, en muchas localidades las cestas/kits de alimentos no llegaron a su destino, o solo hubo asistencia parcial.³⁰¹ El Observatorio de Alimentación Escolar informa que el 23% de los/las estudiantes no recibió ningún tipo de ayuda alimentaria.³⁰²

6.5.2.4. Educación inclusiva y estrategias interseccionales

La educación inclusiva es un concepto didáctico que pretende garantizar el acceso a la educación de todas las personas, en consonancia con el principio de igualdad y no discriminación. Presupone la valoración de la diversidad, teniendo en cuenta los marcadores sociales de diferencia que pueden

²⁹⁹ *Ídem, ibídem.*

³⁰⁰ OBSERVATÓRIO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. **Estudantes: O que pensam os/as escolares sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar, antes e na pandemia de Covid-19.** Disponible en: <
https://alimentacaoescolar.org.br/media/acervo/documentos/LEVANTA_DADOS_ESTUDANTE_VF.pdf
>. Consultado el: 07 set. 2022.

³⁰¹ OBSERVATÓRIO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. **Sobre el PNAE.** Disponible en: <
www.alimentacaoescolar.org.br>. Consultado el: 07 set. 2022.

³⁰² OBSERVATÓRIO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. **Estudantes: O que pensam os/as escolares sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar, antes e na pandemia de Covid-19.** Disponible en: <
https://alimentacaoescolar.org.br/media/acervo/documentos/LEVANTA_DADOS_ESTUDANTE_VF.pdf
>. Consultado el: 07 set. 2022.

eventualmente crear obstáculos para que algunos grupos de personas disfruten plenamente del derecho humano a la educación. La educación inclusiva deberá incluir la diversidad étnica, racial, cultural, social, física, intelectual, sensorial y de género, por ejemplo.

Según la Observación General n. 4 del Comité de seguimiento de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la educación inclusiva debe entenderse como:

- a) un derecho humano fundamental de todo alumno. Más concretamente, la educación es un derecho de los alumnos y no de los padres o cuidadores, en el caso de los/las niños y niñas. Las responsabilidades de los padres y madres a este respecto están supeditadas a los derechos del niño;
- b) Un principio que valora el bienestar de todos los alumnos respeta su dignidad y autonomía inherentes y reconoce las necesidades de las personas y su capacidad efectiva de ser incluidas en la sociedad y contribuir a ella;
- c) Un medio para hacer efectivos otros derechos humanos. Es el principal medio para que las personas con discapacidad salgan de la pobreza y obtengan los recursos para participar plenamente en sus comunidades y protegerse de la explotación. También es el principal medio para lograr sociedades inclusivas;
- d) El resultado de un proceso de compromiso continuo y dinámico para eliminar las barreras que impiden el derecho a la educación, así como de cambios en la cultura, las políticas y las prácticas de las escuelas de educación general para acoger y hacer efectiva la inclusión de todos los alumnos.

En la misma perspectiva, el Objetivo de Desarrollo Sostenible n.º 4 de la ONU (ODS 4 - Educación de calidad), establece entre sus metas "para 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar la igualdad de acceso a todos los niveles de la educación y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones vulnerables", y "Construir y mejorar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños, las personas con discapacidad y las cuestiones de género y proporcionen entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos".

El Plan Nacional de Educación (Ley N.º 13.005/2014) apunta en esa dirección al disponer entre sus orientaciones la universalización de la asistencia escolar, la superación de las desigualdades educativas, con énfasis en la promoción de la ciudadanía y la erradicación de toda forma de discriminación, así como la promoción de los principios de respeto a los derechos humanos, diversidad y sostenibilidad ambiental.

El enfoque interseccional debe tener en cuenta la incidencia de múltiples vulnerabilidades que marcan la condición de una persona, que pueden dificultar o incluso impedir el acceso a una educación de calidad (raza, género, discapacidad física o intelectual, ingresos, etc.). Se hace mención, una vez más, a la Observación General N.º 4 del Comité de seguimiento de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, sobre las características de la educación inclusiva:

El respeto y el valor de la diversidad: todos los miembros de la comunidad discente tienen cabida por igual y el respeto por la diversidad se manifiesta independientemente de la discapacidad, la raza, el color de la piel, el sexo, el idioma, la cultura lingüística, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico, indígena o social, el patrimonio, el nacimiento, la edad o cualquier otra condición. Todos los alumnos deben sentirse valorados, respetados, incluidos y escuchados.

6.5.2.4.1. Educación especial

El Supremo Tribunal Federal, en la Acción de Directa de Inconstitucionalidad n. 6.590/DF, definió que “el paradigma de la educación inclusiva es el resultado de un proceso de conquistas sociales que han pasado de la idea de una vida segregada para las personas con discapacidad o necesidades especiales a su inserción en el contexto comunitario”³⁰³. La sentencia trató de la inconstitucionalidad del Decreto n. 10.502/2020, que instituyó el "Plan Nacional de Educación Especial: Equitativa, Inclusiva y con Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida", que contó con un listado de organizaciones de la sociedad civil como

³⁰³ Brasil. Supremo Tribunal Federal. **Acción Directa de Inconstitucionalidad n. 6590 MC-Ref/DF**. Tribunal Pleno. Ponente Min. Dias Toffoli. Brasilia, 21 de diciembre de 2020.

amicus curiae, reunidos en la Coalición Brasileña por la Educación Inclusiva, entre ellas la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación³⁰⁴.

La política pública de educación especial prevista en el Decreto N.º 10.502/2020 eliminó la matrícula obligatoria en la educación regular, pasando a presentar esta modalidad solo como una alternativa en el ámbito del sistema de educación especial. Así, el STF entendió que el mencionado Decreto abriría espacio para políticas públicas que debilitarían el imperativo de inclusión de estudiantes con discapacidad, trastornos globales del desarrollo y altas capacidades o superdotación en la red de educación regular.

El gobierno brasileño apoyó el argumento de que correspondía a las familias decidir qué sería lo mejor para sus hijos. Sin embargo, esta directriz va en contra de la Constitución brasileña y también de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad³⁰⁵, que tiene rango de Enmienda Constitucional en el ordenamiento jurídico brasileño, en los términos del art. 5º, párrafo 3º de la Constitución de la República. El art. 24.1 de esta Convención, inclusive, es perentorio al señalar que

Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Para realizar este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados Partes garantizarán un sistema de educación inclusivo en todos los niveles, así como el aprendizaje a lo largo de toda la vida [...].

El Relator de la ADI 6590/2021, Ministro Dias Toffoli, destacó el carácter segregacionista de la política pública propuesta por el Decreto N.º 10.502/2020:

Llama la atención que el dispositivo trate a las escuelas regulares inclusivas como una categoría específica dentro del universo de la educación especial, como si existiera la posibilidad de escuelas regulares no inclusivas. Resulta que la educación inclusiva no significa la implementación de una nueva institución, sino la adecuación de todo el sistema educativo regular, con el fin de reunir a estudiantes con y sin discapacidad en el ámbito de una misma propuesta didáctica, en la medida de sus especificidades. Además, también es problemática la

³⁰⁴Obtenga más información en el libro “Pela Incusão”, editado por el Instituto Alana y publicado en 2022.

³⁰⁵El art. 3 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad establece entre los principios generales la “no discriminación”, “participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad”, “El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas”, “igualdad de oportunidades” y “accesibilidad”.

previsión, en el decreto, para la implantación de escuelas bilingües para sordos como instituciones de enseñanza de la red regular, presentadas como opción para los que utilizan la Lengua Brasileña de Signos (Libras). Esto es porque no es visible, *a priori*, obstáculos para que las escuelas del sistema educativo general se adapten para atender a dichos estudiantes, como efectivamente venía ocurriendo antes de la emisión del acto cuestionado.

El Comité de la Organización de las Naciones Unidas encargado de monitorear la implementación de la Convención, en 2016, avaló el carácter inclusivo de la educación para las personas con discapacidad, a través de la Observación General n.º 4, tal como se destaca en el tema anterior.

Otro punto de mucha polémica fue a Proposición de Ley n.º 4.909/2020, que pretendía modificar la Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDB) para prever la enseñanza bilingüe en Libras como primera lengua y portugués escrito como segunda lengua como modalidad de la enseñanza básica para alumnos con deficiencia auditiva, sordos, sordociegos, signantes o no, sordos con altas capacidades o superdotados o con discapacidades asociadas.

El PL n.º 4.909/2020 fue aprobado y dio lugar a la promulgación de la Ley n.º 14.191/2021, en los términos pretendidos por el autor de la propuesta. En una declaración pública, la Coalición Brasileña por la Educación Inclusiva se posicionó en contra de la aprobación del texto legal, argumentando que se trata de "un retroceso en las políticas de inclusión y en los derechos de las personas sordas, con o sin lengua de signos, permitiendo que este tipo de educación se imparta en escuelas, polos y/o clases especiales, sin garantía de interacción con otros grupos sociales"³⁰⁶. El Colectivo advierte sobre el carácter segregacionista y discriminatorio de la propuesta, lo que confirma la tendencia del gobierno brasileño a alejarse de las directrices del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la materia.

³⁰⁶ COALIZÃO BRASILEIRA PELA EDUCAÇÃO INCLUSIVA. **Pela educação inclusiva bilíngue: Nota pública da Coalizão Brasileira pela Educação Inclusiva sobre o Projeto de Lei nº 4.909/2020**, 25 mai. 2021. Disponible en: <<https://inclusaoja.com.br/2021/05/31/nota-da-coalizao-brasileira-pela-educacao-inclusiva-sobre-pl-da-educacao-bilingue/>>. Consultado el: 8 set. 2022.

Para prestigiar una interpretación armónica y coherente de las normas protectoras que rigen los derechos de las personas con discapacidad, es posible que los fundamentos que dieron lugar a la declaración de inconstitucionalidad del Decreto n.º 10.502/2020 por el STF, subsidien un nuevo ADI contra la Ley 14.191/2020.

6.5.2.4.2. Educación Domiciliaria (*homeschooling*)

La expresión *homeschooling* designa la situación en la que los padres o tutores asumen plenamente la responsabilidad de la educación formal del niño, sin delegarla en las instituciones educativas. La principal característica de esta modalidad es que la educación formal se llevará a cabo, a elección de los padres, solo en el hogar, y el papel del Estado en la formación del niño ya no existirá.

La educación domiciliaria ha sido objeto de un intenso debate en Brasil en los últimos años, después de haber sido objeto de una proposición de ley en el Congreso Nacional destinado a regularla. El Supremo Tribunal Federal también ha tenido la oportunidad de expresar su opinión sobre el tema mediante el Recurso Extraordinario N.º 888815/RS.

El art. 205 de la Constitución de la República establece que la educación es un derecho de todos y un deber del Estado y de la familia. El texto establece una corresponsabilidad entre la familia y el Estado para la educación del niño y, en consecuencia, para la formación de ese ciudadano que en el futuro podrá contribuir a los procesos de evolución y maduración necesarios para la consolidación de una sociedad libre, justa y solidaria (CF, art. 3º, I), así como los valores democráticos. No por casualidad, el art. 205 dispone también que la educación "se promoverá y fomentará con la colaboración de la sociedad, con miras al pleno desarrollo de la persona, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía y su cualificación para el trabajo".

La educación en Brasil, por lo tanto, resulta de un sistema en el que el Estado, la familia y la sociedad se interrelacionan a través de deberes recíprocos con respecto a la formación del niño, cuyo producto es el pleno desarrollo de la

persona para el ejercicio de la ciudadanía. El constituyente fue clarísimo en el sentido de pensar el sistema educativo a partir de la actuación de los tres actores mencionados.

En su libro "El Principio de Responsabilidad", el filósofo alemán Hans Jonas, en su disertación sobre la responsabilidad de la educación de la niñez, hace una distinción entre el papel de los padres y madres y el papel del Estado. El autor explica que la responsabilidad de los padres y madres está directamente relacionada con el deber de garantizar la existencia del/de la niño/a. La primera etapa de la infancia es la plena responsabilidad parental. Sin embargo, las otras etapas de la capacitación están acompañadas por el Estado, que tiene interés en capacitar a las personas públicas a través de la política educativa establecida por él.³⁰⁷ Es digno de mención un extracto del libro que ilustra los fundamentos presentados aquí:

[...] La educación del/ de la niño/a incluye la introducción en el mundo de las personas y, comenzando con el lenguaje y siguiendo con la transmisión de todo el código de creencias y normas sociales, cuya apropiación permite al individuo convertirse en un miembro de la sociedad en general. Lo privado se abre al público y lo incorpora como parte integrante del Ser de la persona. En otras palabras, el/la "ciudadano/a" es un objeto inmanente de la educación y, por lo tanto, nace de la responsabilidad de los genitores, no solo por una imposición del Estado. Por otro lado, al igual que los genitores educan a sus hijos/as "para el Estado" (y para muchas otras cosas), el Estado asume por sí mismo la educación de los/as niños/as. En la mayoría de las sociedades, la primera fase se confía a la familia, pero todas las demás están sujetas a la supervisión, regulación y asistencia del Estado, por lo que puede haber algo así como una "política educativa". Es decir, el Estado no sólo quiere recibir a los/as ciudadanos/as ya formados/as, quiere participar en su formación.

En el RE 888815/RS, se discutió el reconocimiento de la educación domiciliaria *homeschooling* como una forma de cumplimiento por parte de la

³⁰⁷ JONAS, Hans. **O Princípio Responsabilidade**: ensaio de uma ética para uma civilização tecnológica. Traducción: Marijane Lisboa; Luiz Barros Montez. Río de Janeiro: Contraponto. Ed. PUC-Rio, 2006, p. 186-187.

familia con el deber de proporcionar educación. El STF desestimó la apelación y estableció la siguiente tesis: "No existe un derecho público subjetivo del/ de la estudiante o su familia a la educación en el hogar, inexistente en la legislación brasileña"³⁰⁸.

El Tribunal Constitucional podría haber avanzado para consolidar el entendimiento de que la educación en el hogar compromete los valores democráticos queridos por el pacto civilizador firmado en la Constitución de 1988, como la promoción de la diversidad y el derecho a la diferencia. Es la escuela la que permite al niño/a desarrollar los primeros lazos de socialización fuera del entorno familiar, lo que le permitirá aprender sobre la solidaridad, la igualdad, la no discriminación y el respeto a la diferencia.

Además, los argumentos señalados por la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación en audiencia pública en la Cámara de Diputados durante la última etapa de la tramitación de la Proposición de Ley n.º 3.179/2012 apuntan al grado de negacionismo científico de la propuesta, ya que la pedagogía es una ciencia y necesita ser ejercida por profesionales con la formación adecuada, asegurando una de las dimensiones primordiales de la calidad de la educación. Además, los datos del *Disque 100* y del Foro Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil señalan un mayor riesgo de violencia doméstica, abuso sexual, explotación sexual infantil y trabajo infantil al eliminar el derecho de los niños, niñas y adolescentes que es el espacio de protección social que representa la escuela.

Al centrar los fundamentos de la decisión en ausencia de una disposición legal, el STF señaló al Congreso Nacional la posibilidad de regularizar el *homeschooling* a través de una ley. Este movimiento se realizó a través de la PL n.º 3.179/2012, que prevé la posibilidad de impartición domiciliaria en el ámbito de la educación básica. En la justificación se destaca el derecho a la libertad como

³⁰⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinario n. 888815/RS**. Tribunal Pleno. Redactor de la sentencia Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 12 de septiembre de 2018.

fundamento principal de su propuesta. Este proyecto fue aprobado por la Cámara de Diputados y actualmente está pendiente de análisis por el Senado Federal, bajo el n.º 1.388/2022.

6.5.2.4.3. Educación Antirracista

Al recordar las vulnerabilidades y desigualdades estructurales que caracterizan a la sociedad brasileña, la CIDH destacó la importancia de que la política educativa tenga “carácter tanto universal como inclusivo, apuntando a los grupos que históricamente se encontraban al margen.”³⁰⁹. En consecuencia, la educación antirracista se presenta como uno de los mecanismos destinados a la lucha contra el racismo sistémico en Brasil.

La intersección de género y raza siempre debe estar en evidencia cuando se trata de discutir políticas antirracistas. Esto se debe a que estos dos marcadores sociales, cuando actúan en conjunto, aumentan el nivel de exposición de la persona a sucesivas violaciones de derechos humanos. En educación no es diferente. Así lo señala una investigación de Géledes – Instituto de la Mujer Negra, que identificó una intensificación de las desigualdades en el municipio de São Paulo, con un enfoque de raza, color y género, durante la pandemia de la COVID-19. El estudio revela que las niñas negras tenían menos acceso al aprendizaje remoto en comparación con otros grupos de estudiantes (niños blancos y negros, niñas blancas). Alrededor del 40 % de las niñas entrevistadas por el Instituto no tuvieron acceso a materiales didácticos durante la pandemia, mientras que todos los niños blancos entrevistados afirmaron haberlo tenido.³¹⁰

Uno de los temas centrales en cuanto a la política educativa antirracista son las acciones afirmativas destinadas a reservar plazas para personas negras,

³⁰⁹ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Situación de los Derechos Humanos en Brasil**. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 12 de febrero de 2021. [S.l.]: OEA, 2021, p. 164. Disponible en: <<http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>>. Consultado el: 23 oct. 2022.

³¹⁰ GÉLEDES INSTITUTO DA MULHER NEGRA. **A Educação de meninas negras em tempos de pandemia** [livro eletrônico]: o aprofundamento das desigualdades. 1 ed. São Paulo: Géledes, 2021. Disponible en: <<https://www.geledes.org.br/a-educacao-de-meninas-negras-em-tempos-de-pandemia-o-aprofundamento-das-desigualdades-o-livro/>>. Consultado el: 23 oct. 2022.

pardas e indígenas en las instituciones federales de educación superior. Esta política pública fue instituida por la Ley 12.711/2012, conocida como “Ley de Cuotas”, que el 29 de agosto de 2022 cumplió diez años. El art. 7 de esta ley prevé la revisión de la medida en un plazo de diez años a partir de la fecha de su publicación. Como resultado, se han intensificado los debates dentro del Poder Legislativo sobre la continuación o no de la política de cuotas raciales en las universidades públicas.

Según el Observatorio Legislativo Brasileño, en la actual legislatura el tema movilizó la propuesta de 19 (diecinueve) proposiciones de ley, de los cuales 09 (nueve) son favorables a la política de cuotas, 07 (siete) contrarios y 03 (tres) neutrales³¹¹. El alcance del principio de la igualdad es la gran cuestión que divide opiniones y moviliza a políticos de distintas tendencias ideológicas.

Por un lado, se entiende que la política de cuotas viola el principio de igualdad entre todos los brasileños, creando una distinción basada en la raza que de ninguna manera se justifica en el caso del Estado brasileño, que nunca adoptó un régimen de segregación racial entre blancos y negros. Esta perspectiva contempla una dimensión meramente formal de la igualdad.

Por otro lado, los defensores de la política de cuotas tienen en cuenta la dimensión material del principio de la igualdad. Esta corriente apunta a la desigualdad histórica entre blancos y negros en Brasil, resultado del racismo sistémico (en su interfaz estructural e institucional), que conduce a la falta de igualdad de oportunidades para el acceso a la educación superior. Este aspecto está en consonancia con las directrices establecidas por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El Sistema Interamericano, por ejemplo, enfatiza “el deber de los Estados de adoptar medidas para garantizar la igualdad real y jurídica entre las personas, además de combatir la discriminación histórica estructural o de hecho

³¹¹ OBSERVATÓRIO DO LEGISLATIVO BRASILEIRO. *Ciências Sociais Articuladas: o Congresso e a Revisão da Política de Cotas*, 17 dez. 2021. Disponible en: < <https://olb.org.br/ciencias-sociais-articuladas-o-congresso-e-a-revisao-da-politica-de-cotas/>>. Consultado el: 23 oct. 2022.

contra las personas afrodescendientes”³¹². En este sentido, la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, internalizada en Brasil con estatus de Enmienda Constitucional, prevé en el art. 1, ítem “5”, que

No constituyen discriminación racial las medidas especiales o acciones afirmativas adoptadas para garantizar en condiciones de igualdad, el goce o ejercicio de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales de grupos que así lo requieran, siempre que tales medidas no impliquen el mantenimiento de derechos separados para grupos distintos y que no se perpetúen después de alcanzados sus objetivos.

La redacción de este artículo dialoga con el art. I, "4" de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD), que establece que

Las medidas especiales adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objetivo de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales no se considerarán como medidas de discriminación racial, siempre que no conduzcan, como consecuencia, al mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales y que no se mantengan en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron.

El desarrollo de un debate maduro sobre la educación antirracista, en particular sobre la indispensabilidad de la política de cuotas a favor de los afrodescendientes, presupone cuestionar el mito de la democracia racial, que aún se propaga en el seno de las instituciones públicas brasileñas, así como en una parte significativa de la sociedad. Según la teoría de la democracia racial, Brasil no habría interiorizado las bases estructurantes del racismo, debido al carácter supuestamente inclusivo del colonizador portugués, y al consiguiente mestizaje ocurrido en el proceso civilizatorio, lo que impidió la consolidación de categorías raciales específicas.

³¹²ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Situación de los Derechos Humanos en Brasil**. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 12 de febrero de 2021. [S.l.]: OEA, 2021, p. 165-166. Disponible en: <<http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>>. Consultado el: 23 oct. 2022.

El mito de la democracia racial fue acogido por el Gobierno brasileño durante el régimen cívico-militar (1964-1985) y todavía hoy impone obstáculos al pensamiento político, jurídico y social brasileño para que se identifique las causas y consecuencias del racismo estructural para el mantenimiento de las asimetrías de poder entre blancos y negros.

Esta discusión podría estar en una fase mucho más avanzada si el Estado brasileño hubiera llevado a cabo otra política pública dirigida a la educación antirracista: el cumplimiento del mandamiento legal previsto en el art. 26-A de la Ley n. 9.394/1996 (Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional), con la redacción de las Leyes n. 10.639/2003 y 11.645/2008. Según este dispositivo, “En los establecimientos de educación primaria y secundaria, públicos y privados, el estudio de la historia y la cultura afrobrasileña e indígena pasa a ser obligatorio”. El § 1 destaca la importancia del sesgo transdisciplinario del plan de estudios, con la previsión de abordar diversos aspectos de la historia y cultura negra e indígena, y sus contribuciones en los ámbitos social, político y económico para la formación. Hay dos Leyes citadas como ejemplos internacionales de la incorporación legal de la educación como una dimensión del derecho cultural, en el informe temático del Relator Especial de la ONU sobre el Derecho a la Educación publicado en 2021.

Sin embargo, a pesar de que se trata de una política sumamente relevante para combatir el racismo sistémico, la ausencia de un plan para su implementación por parte del gobierno federal significa que, en la práctica, el art. El 26-A aún está lejos de ser una realidad. En algunas escuelas de todo el país hay una u otra actividad excepcional, esporádica, con el objetivo de dar concreción a esta política pública. Sin embargo, sin la elaboración, por parte del gobierno, a través del Ministerio de Educación, de un plan de ejecución, con directrices pedagógicas específicas, la tendencia es que la medida se estanque, lo que siempre dependerá de la buena voluntad del gestor local.

6.5.2.4.4. Proyecto Escuela sin Partido

El Proyecto Escuela sin Partido surge como un movimiento que pretende combatir en las escuelas la educación con perspectiva de género y la enseñanza de la política y la ciudadanía en las escuelas. El movimiento dio lugar a la Proposición de Ley n.º 7.980/2014, cuyo objetivo es exigir que los docentes adopten una posición neutral en relación con estos temas.

El STF, en la ADI 5537, al evaluar la inconstitucionalidad de una ley del Estado de Alagoas que creó el Programa Escuela Libre (inspirada en el proyecto Escuela sin Partido), definió que la neutralidad impuesta por la ley del estado en cuestión era incompatible con el principio constitucional de la pluralidad de ideas, así como con la libertad de enseñar y aprender. El Programa Escuela Libre prohibía la práctica del “adoctrinamiento político e ideológico” en las aulas, bajo el argumento de que los padres tienen derecho a que sus hijos reciban una educación moral libre de adoctrinamiento político, religioso o ideológico”. Dicha ADI contó con la participación de varias organizaciones de la sociedad civil como *amicus curiae*, en una coalición movilizada por la ONG Ação Educativa, entre ellas la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación.

La CIDH recuerda al Estado que “la perspectiva de género es una herramienta fundamental para combatir la discriminación y la violencia contra las mujeres y las personas con diferentes orientaciones sexuales e identidades de género; y un concepto que busca visibilizar la posición de desigualdad y subordinación estructural de las mujeres a los hombres en razón su género”³¹³.

6.5.2.4.5. Militarización de las escuelas

El tema de la militarización de las escuelas fue objeto de atención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el informe publicado en 2021. El tema ganó énfasis con la creación del Programa Nacional de Escuelas Cívico-Militares a través del Decreto n.º 10.004/2019. De acuerdo con los objetivos, los

³¹³ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Situación de los Derechos Humanos en Brasil**. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 12 de febrero de 2021. [S.l.]: OEA, 2021, p. 167. Disponible en: <<http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>>. Consultado el: 23 oct. 2022.

militares actuarían como monitores en los campos educativo, didáctico-pedagógico y administrativo, en las escuelas públicas estatales, municipales y distritales regulares que adhieran al programa.

La CIDH enfatizó que "la garantía del derecho a la educación requiere una pedagogía que respete la individualidad, promueva la ciudadanía y la socialización con respeto a los derechos humanos, y requiere personal especializado. En este sentido, la Comisión llama la atención sobre la distinta naturaleza de las fuerzas armadas en comparación con aquellas destinadas a dinámicas educativas"³¹⁴.

6.5.2.5. Examen Periódico Universal de la ONU

El Examen Periódico Universal (EPU) es un mecanismo periódico y universal del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, en funcionamiento desde 2008. La función de este instrumento es verificar el cumplimiento de las recomendaciones en materia de derechos humanos dirigidas a los Estados Miembros de la ONU.³¹⁵ Actualmente, Brasil está finalizando su 3^{er} ciclo EPU (2018-2022) e iniciando el 4^o ciclo (2023-2027).

El Colectivo EPU Brasil, un grupo integrado por 30 organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de hacer seguimiento del Examen Periódico Universal, publicó este año un Informe para evaluar el cumplimiento de las 242 recomendaciones aceptadas por el Estado brasileño en 2017, cuando se inició el 3^{er} ciclo. Con respecto específicamente al derecho a la educación (sin contar

³¹⁴ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Situación de los Derechos Humanos en Brasil**. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 12 de febrero de 2021. [S.l.]: OEA, 2021, p. 165. Disponible en: <<http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>>. Consultado el: 23 oct. 2022.

³¹⁵ CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Brasil está em retrocesso em metade das metas de direitos humanos sobre as quais deve prestar contas à ONU**. Disponible en: <<https://campanha.org.br/noticias/2022/05/25/brasil-esta-em-retrocesso-em-metade-das-metas-de-direitos-humanos-sobre-as-quais-deve-prestar-contas-a-onu/>>. Consultado el: 23 oct. 2022.

aquellas en las que el tema aparece en conjunto con otros campos), hubo 15 recomendaciones, ninguna de las cuales se cumplió.³¹⁶

Entre las recomendaciones sobre el derecho a la educación aceptadas y no cumplidas por el Estado brasileño, se identifica la elaboración y el fortalecimiento de programas educativos para reducir las tasas de homicidio entre hombres afrodescendientes (recomendación n. 69 - Haití), inclusión escolar para grupos afrodescendientes (recomendaciones 151, 173 y 174, de Honduras, Haití e Indonesia, respectivamente), cumplimiento del Plan Nacional de Educación (recomendaciones 164, 166, 167, 169 y 171, de Israel, Malasia, Marruecos, Corea del Sur y Sudán), educación inclusiva y reducción de la desigualdad escolar (recomendaciones 149, 165, 168, 170, 172 y 175, de Libia, Japón, Perú, Turquía, China y Paraguay, respectivamente).

El capítulo referente a “educación, austeridad y discriminación” del Informe del Colectivo EPU Brasil, coordinado por la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación, presenta las siguientes recomendaciones: (1) Poner fin a las políticas de austeridad y retomar la financiación pública masiva en la educación pública; (2) Realizar un diagnóstico acertado del incumplimiento del Plan Nacional de Educación y retomar el enfoque de la política educativa del Estado para el avance de sus objetivos; (3) Suspender todas las políticas que van en contra de las disposiciones de la Constitución Federal de 1988 y de la legislación infraconstitucional, tales como *homeschooling*, Escuela sin Partido, militarización de escuelas, intervenciones en la gestión democrática de las instituciones educativas, entre otros; (4) Reglamentar el Sistema Nacional de Educación, el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica y el Costo Alumno-Calidad, a fin de implementar mecanismos para combatir las desigualdades

³¹⁶ COLETIVO RPU BRASIL. **Relatórios Coletivo RPU Brasil**, 2022. Disponible en: <https://plataformarpu.org.br/storage/publications_documents/HZVYvOSZHAW7sZzE3E2UfhrXTh4w8gTdqOre7xdX.pdf>. Consultado el: 23 oct. 2022.

educativas, regionales y sociales, el racismo, el sexismo y otras formas de discriminación.³¹⁷

6.5.3. Medidas extrajudiciales y judiciales adoptadas por la Defensoría Pública de la Unión y por otras instituciones de defensa de los derechos humanos

Los trámites de asistencia jurídica relacionados con el derecho a la educación forman parte del trabajo diario de la DPU. Hay demandas relacionadas con el financiamiento del FIES, PROUNI, sistema de cuotas en las universidades públicas federales, problemas con la matrícula en las universidades públicas federales e institutos federales, entre otras pretensiones.

En una acción relacionada con el contexto de la pandemia de COVID-19, la DPU presentó una Acción Civil Pública en el primer semestre de 2020 contra la Unión Federal, el Estado de Río de Janeiro y el Municipio de Río de Janeiro, con el fin de obtener un plan de emergencia para las comunidades periféricas de este Estado.³¹⁸

En esta actuación, la Institución presentó datos de DataFavela³¹⁹, instituto de investigación asociado a la Central Única de las Favelas y al Instituto Locomotiva³²⁰, que señalaron que, entre los hijos en edad escolar de los residentes, el 86 % dejó de ir a la escuela a causa de la pandemia. La misma investigación mostró las dificultades de los niños de estas comunidades para acceder a Internet, ya que el 30 % ni siquiera dispone de ordenadores para realizar sus actividades. Al final, la DPU solicitó al Poder Judicial que ordenara al Poder Ejecutivo la elaboración de un plan de contingencia, orientado a buscar activamente la

³¹⁷ COLETIVO RPU BRASIL. **Relatórios Coletivo RPU Brasil**, 2022, p. 97. Disponible en: <https://plataformarpu.org.br/storage/publications_documents/HZVYvOSZHAW7sZzE3E2UfhrXTh4w8gTdqOre7xdX.pdf>. Consultado el: 23 oct. 2022.

³¹⁸ BRASIL. Defensoría Pública de la Unión. **Proceso de Asistencia Jurídica n.º 2020/016-03374**. Río de Janeiro, 5 de mayo de 2020.

³¹⁹ CENTRAL ÚNICA DAS FAVELAS (CUFA). Río de Janeiro, 2020. Disponible en: <https://www.cufa.org.br/>. Consultado el: 24 oct. 2020.

³²⁰ INSTITUTO LOCOMOTIVA. São Paulo, 2020. Disponible en: <https://www.ilocomotiva.com.br/>. Consultado el: 18 jul. 2020.

promoción social y la democratización de la educación a distancia, en un plazo compatible con la urgencia provocada por los efectos de la pandemia, en favor de las comunidades del Estado y Municipio de Río de Janeiro.

La DPU también monitoreó las inscripciones del ENEM durante el contexto de la pandemia de COVID-19. Al inicio de la crisis sanitaria, en abril de 2020, la Institución emitió una Recomendación al Ministerio de Educación para suspender el calendario del ENEM.³²¹ En esta ocasión, la DPU señaló que el 30 % de la población no tiene acceso a Internet, así como el 43 % de las escuelas rurales. En consecuencia, las personas de bajos ingresos serían las más afectadas por mantener el calendario original para aquel año, puesto que no podrían solicitar la exención de la tasa de inscripción, tampoco podrían estudiar para la prueba, prevista inicialmente para el 11 de octubre de 2020. La Campaña Nacional por el Derecho a la Educación apoyó esta acción mediante su participación como *amicus curiae*.

El intento de solución extrajudicial junto al MEC fue infructuoso, razón por la cual la DPU presentó, en abril de 2020, una acción civil pública contra la Unión Federal y el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira – INEP ante el 12º Juzgado Federal Civil de São Paulo. En la acción colectiva, la DPU, junto con la Campaña Nacional por la Educación y la Unión Brasileña de Estudiantes Secundarios, pidieron al Poder Judicial que determine a los imputados la adecuación del calendario y cronograma del ENEM a la realidad pandémica de aquel momento.

La DPU obtuvo la concesión de la medida cautelar para prorrogar otros quince días el plazo para solicitar la exención de la tasa de inscripción. Aunque la Unión haya interpuesto Recurso Interlocutorio contra la decisión que estimó la medida cautelar, efectivamente se modificó el calendario para incluir como fecha límite para solicitar la exención de la tasa de inscripción el 22 de mayo de 2020.

³²¹ BRASIL. Defensoría Pública de la Unión. **Proceso de Asistencia Jurídica n.º 2020/020-03650**. Río de Janeiro, 6 de abril de 2020.

En 2021, aún en la misma acción civil pública, la DPU solicitó la posposición de la prueba, programada para el 24.01.2021. Esta vez, a pesar de no haber obtenido la concesión de la solicitud, se concedió la medida cautelar para que se determinara la reaplicación de las pruebas, los días 23 y 24 de febrero, a todos los aspirantes que se presentaron al examen, pero se les negó el acceso a las salas de pruebas por superar el 50 % de aforo.

Las dos acciones destacadas anteriormente demuestran el compromiso institucional de la DPU e de las instituciones colaboradoras de la sociedad civil, como la Campaña Nacional por la Educación, con el derecho humano a la educación. Además, señala la característica institucional de actuar junto a la sociedad civil organizada en la búsqueda de la materialización de políticas públicas básicas.

6.5.4. Conclusión y recomendaciones

En vista de todos los retrocesos analizados y en vista de los desafíos para la realización del derecho a la educación en Brasil, se incluyen las siguientes recomendaciones en este informe:

1. Derogar la Enmienda Constitucional n.º 95 para excluir a la educación pública del régimen de austeridad fiscal que impuso. La educación es la principal herramienta para combatir la desigualdad estructural que caracteriza a la sociedad brasileña.
2. Financiar adecuadamente la educación, cumpliendo con lo dispuesto en la Ley n.º 13.005/2014, del Plan Nacional de Educación; regulando e implementando adecuadamente el Fondo Nacional para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (Fundeb), mediante la definición de ponderadores apropiados a las necesidades de las respectivas etapas y modalidades, de la regulación e implementación del Costo Alumno-Calidad (CAQ) a través del Sistema Nacional de Educación, y de la regulación e

implementación del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica (Sinaeb), indispensables para la buena y equitativa distribución de los 2,5 puntos porcentuales correspondientes a la complementación VAAR de la Unión al Fondo; y recomponiendo el presupuesto de las Instituciones de Educación Superior, con la reanudación de las becas de investigación y las inversiones dedicadas a la docencia, investigación y extensión universitaria.

3. Adoptar directrices pedagógicas asertivas y propositivas sobre la educación inclusiva. Esto incluye contribuir a la política educativa, de manera prioritaria, en temas relacionados con la educación antirracista, la educación especial desde una perspectiva inclusiva y la educación para la diversidad de género y orientación sexual. También incluye retomar las agendas inclusivas y exitosas de la extinta Secadi/MEC. Son cuestiones que atraviesan toda la historia de la formación de Brasil, sin embargo, desde una perspectiva subalterna y estereotipada, encargando el Estado de promover políticas públicas educativas capaces de conferir protagonismo a estos grupos históricamente vulnerabilizados.

4. Fortalecer la Educación Secundaria en el país, garantizando una educación de calidad, con financiamiento adecuado y profesionales con formación adecuada, condiciones de trabajo y reconocimiento; con profundización disciplinar e inclusión de perspectivas críticas para la formación ciudadana; y extinguir cualquier política dirigida a formar mano de obra barata y desincentivos para acceder a la educación superior. En la misma perspectiva, es necesario ampliar las condiciones para el acceso inclusivo al ENEM, etapa fundamental para la democratización del acceso a la educación superior. Y, finalmente, revisar la Ley de Cuotas, continuando y fortaleciendo su política de acción afirmativa de manera permanente y sostenida.

NÃO A
MINERAÇÃO
NÃO A PL 191



7. CUESTIONES SOCIOAMBIENTALES, EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS

7.1. Contextualización del tema

7.1.1. Recomendaciones recibidas por el Estado brasileño en el 3^{er} Ciclo del Examen Periódico Universal (2017-2021)

En el tercer ciclo del Examen Periódico Universal, el Estado brasileño recibió las siguientes recomendaciones sobre el tema empresas y derechos humanos:

51. Elaborar un plan nacional de acción sobre las empresas y los derechos humanos a fin de impedir que los proyectos de desarrollo vulneren los derechos de las poblaciones tradicionales, los pueblos indígenas y los trabajadores y causen daños al medio ambiente, y a fin de garantizar que existan remedios eficaces gracias a consultas significativas con las comunidades afectadas (Países Bajos);
52. Elaborar un amplio plan nacional de acción sobre las empresas y los derechos humanos que tenga en cuenta los Principios Rectores de las Naciones Unidas en la materia (Paraguay);
53. Elaborar un plan de acción para las empresas y los derechos humanos (Sierra Leona);
54. Proseguir los esfuerzos encaminados a castigar a los culpables de la rotura de los muros de contención en Jacarei y Mariana; y velar por que se garantice a las víctimas de ese episodio el acceso a la justicia y su derecho a compensación, remedio y reparaciones justas por los daños causados. Recomendamos que el Brasil dé a conocer las experiencias adquiridas mediante su participación constructiva y sustantiva en el Grupo de Trabajo Intergubernamental establecido por la resolución 26/9 del Consejo de Derechos Humanos (Ecuador);
55. Proseguir sus esfuerzos relativos a la aplicación de la Política Nacional sobre el Cambio Climático a fin de reducir la deforestación en la región amazónica (Etiopía);

7.1.2. Grandes emprendimientos y violaciones de derechos humanos en Brasil

Como se desprende del contenido de las recomendaciones recibidas por el Estado brasileño sobre el tema “empresas y derechos humanos”, se consideró fundamental elaborar un Plan Nacional de Acción sobre la materia, de acuerdo con los Principios Rectores de las Naciones Unidas, para evitar que los proyectos de desarrollo violen los derechos de los pueblos tradicionales, pueblos indígenas y trabajadores y causen daños al medio ambiente, y para garantizar una reparación efectiva con consultas significativas a las comunidades afectadas.

A respecto de ello, cabe señalar que el Congreso Nacional no aprobó una ley específica sobre la materia. Aunque existen proposiciones de ley apoyadas por la Defensoría Pública de la Unión, como la Política Nacional de Personas Afectadas por Represas, aún existe una escasez legislativa para proteger los derechos de las poblaciones y grupos vulnerables afectados.

El Decreto n.º 9.571, del 21 de noviembre de 2018, estableció Directrices Nacionales sobre Empresas y Derechos Humanos, para medianas y grandes empresas, incluidas las empresas multinacionales que operan en el país. Sin embargo, la adopción de directrices nacionales es facultativa para las medianas y grandes empresas, incluidas las multinacionales, y la actividad de los miembros del Comité de Monitoreo es un servicio público no remunerado, lo que reduce los incentivos para unirse al mencionado comité.

Lo que se quiere decir es que, si bien el Decreto 9.571/2018 ha creado la política nacional recomendada, con una previsión de cumplimiento de los estándares de la ONU, su implementación no es obligatoria y su monitoreo por parte de la sociedad civil no tiene incentivos económicos por parte del Estado. En rigor, su participación depende de la voluntad de los miembros. Y, además, la asistencia a las reuniones se realizará preferentemente de forma virtual, previéndose expresamente que los gastos de viaje para participar en el acto correrán a cargo del propio miembro. En cuanto a los miembros de los órganos de gobierno, la participación depende del nombramiento del superior de la institución

de la que forma parte el funcionario, con designación del Ministro de Estado de Derechos Humanos, lo que revela el carácter político del nombramiento.

Así, a pesar de que el Observatorio Parlamentario del Examen Periódico Universal haya publicado un documento en el que se indica que las Recomendaciones n.º 52 y 53 están en curso³²², es importante señalar que las acciones del Estado brasileño en los últimos dos años aún requieren más compromiso para su implementación efectiva.

Otro debilitamiento de la política de derechos humanos y empresas es el desmantelamiento del Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAMA). La elaboración del decreto que modificó el CONAMA, seguido de la derogación de las resoluciones que protegían las Áreas de Preservación Permanente (Resolución n.º 303), y la que preveía la concesión de licencias ambientales de proyectos de riego en el sector agrícola (Resolución n.º 284), representaron un grave retroceso en la protección del medio ambiente. En la misma línea, la Resolución 499 permite la quema de agroquímicos y residuos tóxicos en hornos rotatorios de cemento, en una clara satisfacción de los intereses empresariales, aunque sea descaradamente contraria a las normas que protegen el medio ambiente.

No se puede olvidar que el derecho a un ambiente sano ya fue contemplado como un derecho humano por el Protocolo de San Salvador, adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 11), así como por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de la Organización de las Naciones Unidas – ONU (Artículo 12.2.b).

Para reforzarlo, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU publicó una Resolución, en la que reconoce expresamente el derecho al medio ambiente como un derecho humano a proteger, y que aborda el impacto del cambio climático

³²²Recomendaciones n.º 52 (Elaborar un amplio plan nacional de acción sobre las empresas y los derechos humanos que tenga en cuenta los Principios Rectores de las Naciones Unidas en la materia-Paraguay) y n.º 53 (Elaborar un plan de acción para las empresas y los derechos humanos-Sierra Leona). Observatorio Parlamentario del Examen Periódico Universal: empresas y derechos humanos. 2021. P. 6. Consultado el 03/02/2022.

y otros problemas derivados del uso no sostenible de los recursos naturales, contaminación del aire, la tierra y el agua que interfieren claramente en el disfrute de un medio ambiente seguro, limpio y saludable³²³.

La Constitución Federal de 1988, reconocida como ciudadana, social y dirigente, asegura el derecho fundamental a un medio ambiente ecológicamente equilibrado (artículo 225). En este contexto, se puede afirmar que los cambios mencionados en las Resoluciones del CONAMA representan un retroceso en la relación entre derechos humanos y empresas, en clara oposición a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (objetivos 12 y 13)³²⁴.

En cuanto a la recomendación n.º 54 de Ecuador, que se refiere a “proseguir los esfuerzos encaminados a castigar a los culpables de la rotura de los muros de contención en Jacarei y Mariana; y velar por que se garantice a las víctimas de ese episodio el acceso a la justicia y su derecho a compensación, remedio y reparaciones justas por los daños causados.”, el Observatorio Parlamentario señaló que no hubo cumplimiento, afirmando que:

El proceso de identificación y reparación de las víctimas de la rotura de la presa aún no se ha concluido. En el caso de la rotura de la presa Mariana, el delito de homicidio fue retirado del proceso en 2019. Las comunidades destruidas no han sido reconstruidas y siguen faltando respuestas para la recuperación del medio ambiente.

En cuanto a la Recomendación n.º 55 de Etiopía, en el sentido de “Proseguir sus esfuerzos relativos a la aplicación de la Política Nacional sobre el Cambio Climático a fin de reducir la deforestación en la región amazónica”, el Observatorio concluyó que hubo regresión, asumiendo que “datos del sistema PRODES muestran que la tasa de deforestación en la Amazonía en 2019 es la tasa más alta desde 2008.

³²³ Disponible en: <https://brasil.un.org/pt-br/150667-meio-ambiente-saudavel-e-declarado-direito-humano-por-conselho-da-onu>. Consultado el 03/03/2022.

³²⁴ Disponible en: <https://odsbrasil.gov.br/>. Consultado el 03/03/2022.

En 2020, el Sistema de Estimaciones de Emisiones y Absorciones de Gases de Efecto Invernadero (SEEG) afirmó que Brasil no alcanzaría la meta establecida en la Política Nacional sobre el Cambio Climático, ni siquiera en su umbral menos ambicioso”.³²⁵. Los últimos años estuvieron marcados por la desestructuración de las redes de protección ambiental, el estímulo a la minería artesanal y a la expansión de la apropiación ilegal de tierras para la producción agrícola no sostenible, además de la liberación desproporcionada de agroquímicos.

Según el Instituto del Hombre y del Medio Ambiente de Amazonia-IMAZON, la “selva amazónica vivió en 2021 su peor año en una década”. Se destruyeron más de 10 mil kilómetros cuadrados del área de la selva³²⁶. En el mismo sentido, el Instituto de Investigación Ambiental de Amazonía-IPAM informó que “de 2010 a 2020, el área ocupada por la minería artesanal dentro de las tierras indígenas creció un 495 %; en el caso de las unidades de conservación, el crecimiento fue del 301 %. Solo en 2020, el 9,3 % del área de minería artesanal del país se realizó dentro de tierras indígenas.”³²⁷. El Informe Cicatrices en la Selva analizó el crecimiento de la minería artesanal en territorio Yanomami, destacando que se trata de una de las tierras indígenas más afectadas por la minería artesanal ilegal, habiendo crecido, a pesar de la pandemia, más de un 30 % en 2020³²⁸. El aumento en la actividad minería artesanal también se debe a la autorización del gobierno para la exploración minera dentro de los territorios indígenas.

El Instituto Socioambiental-ISA relaciona la reducción de medidas de protección ambiental con la expansión de la apropiación ilegal de tierras y de la minería artesanal³²⁹, habiendo afirmado que “la deforestación agregada de los tres años del actual gobierno de Jair Bolsonaro (2019 a 2021) con los tres años

³²⁵ Observatorio Parlamentario del Examen Periódico Universal: empresas y derechos humanos. 2021. P-20 Consultado el 03/02/2022

³²⁶ Disponible en: <https://amazonia.org.br/imprensa/desmatamento-na-amazonia-cresce-29-em-2021-e-e-o-maior-dos-ultimos-10-anos/>. Consultado el 02/02/2022.

³²⁷ Disponible en: <https://ipam.org.br/garimpo-na-amazonia-o-coracao-da-floresta-e-suas-veias-impactados/>. Consultado el 04/02/2022

³²⁸ Relatório Cicatrizes da Floresta. A evolução do garimpo ilegal na TI Yanomami em 2020. Realización: Hutukara Asociación Yanomami. Asociación Wanasseduume Ye'kwana. P. 46-48.

³²⁹ Disponible en: <https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-monitoramento/fiquesabendo-de-janeiro-amazonia-teve-pior-desmatamento-da-decada-em-2021>. Consultado el 02/02/2022.

anteriores (2016 a 2018), la deforestación de áreas protegidas ha aumentado en un 79 %.”³³⁰ Por si fuera poco, el INESC advirtió, en Nota Técnica³³¹, que la Proposición de Ley Presupuestaria de 2021 redujo en un 35 % el presupuesto asignado a los órganos ambientales.

Los daños causados por la minería artesanal y por la deforestación no solo dañan el medio ambiente, sino que tienen profundas consecuencias para las comunidades tradicionales, cuyos territorios son cada vez más limitados y sus recursos naturales más escasos. Asimismo, teniendo en cuenta que el contexto de los últimos dos años se refiere a la pandemia del COVID-19, el aumento de la presencia de mineros artesanales en la región Amazónica aumenta considerablemente el riesgo de propagación del nuevo Coronavirus, presentando un impacto desproporcionado en las comunidades indígenas que no tienen fácil acceso a los centros urbanos para buscar ayuda, dependiendo de los precarios Distritos Sanitarios Indígenas.³³²

Además, la tensión entre indígenas y mineros artesanales se intensificó y se registraron varios episodios violentos, incluidos ataques directos, con armas de alto calibre, contra comunidades Yanomami.³³³

De hecho, la situación en torno a la Recomendación n.º 55 es una de regresión significativa a la protección del medio ambiente, del clima y de las comunidades tradicionales especialmente afectadas por la deforestación y la

³³⁰ Nota Técnica Desmatamento sem controle na Amazônia legal: a estimativa da taxa de Desmatamento PRODES em 2021 e o impacto nas áreas protegidas. Disponible en: https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/prov0448_0.pdf. P. 3. Consultado el 02/02/2022.

³³¹ Nota Técnica Meio Ambiente e o PLOA 2021: mais uma peça do desmonte da política ambiental brasileira. Disponible en: https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2020/10/NT_PLOA2021MeioAmbiente_V03.pdf. P.3. Consultado el 02/02/2022.

³³² Reportagem Fantástico: [Terra Yanomami e o retrato do abandono: desnutrição, surto de malária e frascos de dipirona | Roraima | G1 \(globo.com\)](https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2021/11/14/terra-yanomami-e-o-retrato-do-abandono-desnutricao-surto-de-malaria-e-frascos-de-dipirona-|_Roraima-|_G1_(globo.com)). Disponible en: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2021/11/14/terra-yanomami-e-o-retrato-do-abandono-desnutricao-surto-de-malaria-e-frascos-de-dipirona.ghtml>. Consultado el 25/11/2021.

³³³ Reportagem O Globo. Ataque de garimpeiros em TI Yanomami. Disponible en: <https://oglobo.globo.com/politica/video-pf-revida-ataque-troca-tiros-com-garimpeiros-em-terra-yanomami-25013364>. Consultado el 25/11/2021.

contaminación del aire y del agua. Una vez más, al sopesar los objetivos de promover el desarrollo económico, producir riqueza y generar energía con el objetivo de proteger a las comunidades tradicionales, queda claro que Brasil ha dado mucho más peso a los intereses económicos, poniendo en riesgo la vida de miles de indígenas y de comunidades ribereñas directamente afectadas, así como la de millones de personas a nivel local, regional y global, en la medida en que el medio ambiente es un bien de titularidad difusa y esencial para toda la humanidad.

En cuanto a la Recomendación n.º 51 de los Países Bajos, en el sentido de “elaborar un Plan Nacional de Acción sobre las empresas y los derechos humanos a fin de impedir que los proyectos de desarrollo vulneren los derechos de las poblaciones tradicionales, los pueblos indígenas y los trabajadores y causen daños al medio ambiente, y a fin de garantizar que existan remedios eficaces gracias a consultas significativas con las comunidades afectadas”, el Observatorio señaló que la situación actual es de progreso³³⁴, informando sobre diversas normas elaboradas con el objetivo de crear un plan nacional para ampliar la participación de los involucrados. Sin embargo, como se presenta en este punto, aunque haya actividad legislativa, en la práctica lo que se verifica es la fragilidad de la actuación de la sociedad civil.

El caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, en curso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH, es un ejemplo que involucra a las poblaciones tradicionales. En resumen, se trata de un conflicto territorial entre la Comunidad Quilombola y la Base Aeroespacial de la Aeronáutica ubicada en la ciudad de Alcântara/MA, en la que las Fuerzas Armadas, a mediados del siglo pasado, instalaron la Base y desplazaron a las familias a asentamientos, imponiéndoles una nueva dinámica de vida e impidiéndoles ejercer su libre reproducción cultural, a pesar de que hay titulación

³³⁴ Disponible en: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. P. 06. Consultado el: 03/02/2022.

de tierras a favor de las comunidades quilombolas, en la forma del artículo 68 del ADCT³³⁵.

Tras la publicación de informes en el ámbito de la CIDH, el Estado brasileño sólo ha cumplido parcialmente con las determinaciones de la Comisión. Esto porque, aunque se haya consultado a la población local, las decisiones de las comunidades deben guiar la toma de decisiones gubernamentales, puesto que la consulta no es solo un requisito formal para la adopción de políticas en sentido contrario. En rigor, el objetivo de involucrar a las personas afectadas es garantizar que sus intereses se valoren y se sopesen al momento de crear la política pública aplicable. Por esta razón, aunque Brasil haya adoptado las medidas normativas apropiadas y observado el procedimiento desde el punto de vista formal, materialmente no ha satisfecho los deseos reales de las comunidades involucradas. Por este motivo, el caso fue recibido recientemente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos para juicio.

También cabe señalar que los conflictos territoriales en Brasil son frecuentes. Solo en 2021, “418 territorios sufrieron 'Violencia Contra la Ocupación y la Posesión'. De ellos, el 28% son territorios indígenas; el 23% son territorios quilombolas; el 14% son territorios ocupados; el 13% son territorios sin tierra, entre otros”.³³⁶ Se observa, sin embargo, que las comunidades tradicionales están a la vanguardia de las disputas por la tierra, teniendo que vivir, a pesar de la protección constitucional, en una situación de despojo persistente con poseedores ilegales de tierras, mineros artesanales, empresarios y el propio gobierno federal (el 14 % de los conflictos)³³⁷, como ocurre en Alcântara/MA y Simões Filho/BA, entre la Comunidad Quilombola de Rio dos Macacos y la Marina de Brasil.

³³⁵Art. 68, ADCT: “Se reconoce la propiedad definitiva de las tierras actualmente ocupadas por las comunidades remanentes de los quilombos y para ello el Estado debe emitir los respectivos títulos”.

³³⁶Disponible en: <https://www.ecodebate.com.br/2021/12/13/mortes-em-conflitos-por-terra-dispam-em-2021/#:~:text=Em%202021%2C%20418%20territ%C3%B3rios%20sofreram,sem%2Dterras%2C%20entre%20outros>. Consultado el 04/02/2022.

³³⁷Disponible en: <https://www.ecodebate.com.br/2021/12/13/mortes-em-conflitos-por-terra-dispam-em-2021/#:~:text=Em%202021%2C%20418%20territ%C3%B3rios%20sofreram,sem%2Dterras%2C%20entre%20outros>. Consultado el 04/02/2002.

Por lo tanto, en cuanto a la recomendación n.º 51, no hay avances efectivos en su cumplimiento. La expansión de la minería en tierras indígenas, así como la desregulación ambiental que favorece a la minería artesanal y el reciente envío del caso de las Comunidades Quilombolas de Alcântara a la Corte Interamericana de Derechos Humanos demuestran el estancamiento del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos.

En cuanto a los aspectos sociales relacionados con las actividades empresariales y los derechos humanos, el informe "Situación de los Derechos Humanos en Brasil", de 2021, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH - señala que las empresas cuentan con estructuras funcionales que evidencian el racismo estructural que existe en el país y, en su mayoría, no adoptan acciones afirmativas para la contratación de sus empleados, por lo que solo "el 4,7 % de los puestos ejecutivos y gerenciales en las empresas más grandes de Brasil están ocupados por personas afrodescendientes"³³⁸.

Según lo que se presenta en los puntos de contexto general y en el capítulo específico de personas en situación de calle, la ocupación de espacios públicos como forma de alojamiento ha sido un problema creciente en los últimos años, con énfasis en los últimos 2 años en los que el índice aumentó casi un 32%. Esto se debe, en parte, a la ausencia de políticas públicas efectivas para la realización del derecho a la vivienda digna en el país, y, según lo informado por la CIDH, existe un mayor predominio de los intereses de las empresas inmobiliarias en relación con la gestión democrática de la ciudad para la ocupación de la tierra urbana³³⁹.

Asimismo, la CIDH manifestó que es sorprendente que la lista de empresas que integran la "Lista Sucia", es decir, que adoptan la explotación laboral análoga a la esclavitud, no haya sido publicada durante 2 años consecutivos y,

³³⁸ Disponible en: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. P. 20. Consultado el: 03/02/2022.

³³⁹ Disponible en: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. P. 48. Consultado el: 03/02/2022.

posteriormente, en 2019, haya sido publicada pero no actualizada. En efecto, la última lista publicada “contenía 187 empleadores que habían embaucado a 2.375 trabajadores, en su mayoría en haciendas, obras de construcción civil, talleres de costura y explotaciones mineras”³⁴⁰ Consultado el Portal de Inspección del Trabajo³⁴¹, se verifica que en 2020 se rescataron 936 personas y solo en 2021, 1.937.

A pesar de la gravedad de la situación, se recibieron denuncias en el ámbito de la DPU sobre el corte de fondos destinados a la realización de las auditorías fiscales laborales, encargadas de la fiscalización de las empresas³⁴². Según lo verificado, incluso ante el mayor riesgo de captación de mano de obra esclava en los años de la pandemia, debido a la intensificación de las vulnerabilidades sociales, el recorte presupuestario fue el mayor en 10 años, equivalente a una reducción del 40 % de los montos anteriormente asignado³⁴³.

La preponderancia de los intereses empresariales sobre los intereses de los trabajadores no es nada nuevo en Brasil. El país ya ha sido responsabilizado por trabajo en condiciones análogas a la esclavitud ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Trabajadores de la Fazenda Brasil Verde vs. Brasil³⁴⁴ y en el caso de Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus en Bahía vs. Brasil³⁴⁵, en el que, tras la explosión de una fábrica irregular, sin la seguridad mínima para desarrollar la actividad, pero que contaba con licencia del Ejército para el manejo de explosivos, murieron 64 personas y 6 resultaron heridas. De ellos, la mayoría eran mujeres y niños, personas en situación de extrema pobreza

³⁴⁰ Disponible en: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. P. 55. Consultado el: 03/02/2022.

³⁴¹ Disponible en: <https://sit.trabalho.gov.br/radar/>. Consultado el 03/03/2022.

³⁴² Disponible en: <https://www.brasildefato.com.br/2021/04/13/lista-suja-e-divulgada-mas-desmante-freia-combate-a-escravida-na-pandemia>. Consultado el: 03/03/2022.

³⁴³ Disponible en: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/02/21/em-ano-de-pandemia-verba-para-combate-ao-trabalho-escravo-encolhe-mais-de-40percent-e-e-a-menor-dos-ultimos-10-anos.ghtml>. Consultado el: 03/03/2022.

³⁴⁴ Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Trabajadores de Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf. Consultado el: 03/03/2022.

³⁴⁵ Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus en Bahía vs. Brasil. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2018/12428FondoPt.pdf>. Consultado el: 03/03/2022.

y falta de oportunidades. El destaque necesario es que en ambos casos los empresarios tenían licencia y, al menos en teoría, habían sido sometidos a inspección. Esta es la problemática sobre el debilitamiento de las auditorías laborales y la necesidad de cuestionar a quién benefician tales medidas.

Por último, la CIDH presenta su preocupación por la privatización de las prisiones en el país. Esto se debe a que, aunque los costos para las arcas públicas son mayores a los que se observan en los centros penitenciarios de gestión estatal, las condiciones de trato a los internos y sus oportunidades en el sistema no son mejores, por lo que la privatización no estaría justificada. Asimismo, desde la perspectiva de la dignidad de la persona humana, los condenados pasarían de sujetos de derechos ante el Estado a mercancías ante la empresa, ya que el importe a recibir corresponde al número de personas en situación carcelaria. Por tanto, el lucro depende del mayor número de presos, mientras que los derechos de ejecución penal se dejan en un segundo plano, en contra de los principios procesales penales de reducción de la encarcelación y adopción de medidas distintas a la prisión. Además, “los establecimientos privados dan preferencia a los presos por delitos no violentos o con mayores posibilidades de reintegración social, lo que no representaría ninguna ventaja para la economía pública”³⁴⁶.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, es imperativo destacar la experiencia brasileña con la privatización de establecimientos penitenciarios y el elevado número de hechos violentos ocurridos en estos espacios, como el Complejo Penitenciario de Pedrinhas, en Maranhão y el Complejo Penitenciario Anísio Jobim – COMPAJ, en Amazonas. En este sentido, en ambos complejos privatizados, la CIDH destaca episodios que ocasionaron graves violaciones a los derechos humanos, como las masacres de 2013 y 2019 respectivamente³⁴⁷.

Se concluye, por lo tanto, que, de las cinco recomendaciones presentadas por el último ciclo del Examen Periódico Universal sobre el tema de los derechos humanos y las empresas, Brasil no cumplió con, en la práctica, al

³⁴⁶ Disponible en: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. P. 80. Consultado el: 03/02/2022.

³⁴⁷ Disponible en: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. P. 80. Consultado el: 03/02/2022.

menos cuatro de ellas, presentando medidas que van en contra del desarrollo sostenible, del respeto a los derechos humanos y de la transparencia de la información.

Es preocupante el actual escenario brasileño, que superpone los intereses de las empresas a los de los grupos vulnerables, incurriendo en graves violaciones de los derechos humanos, especialmente de las comunidades tradicionales, personas negras y personas en situación de pobreza, lo que demuestra el impacto desproporcionado de las medidas adoptadas y refuerza la ocurrencia del racismo ambiental³⁴⁸, en el que las minorías étnicas son sistemáticamente victimizadas por acciones de degradación ambiental, presentándose como una de las formas de manifestación del racismo estructural, latente en la historia de la sociedad brasileña.

Tres contextos son simbólicos en este tema: Altamira, Rio Doce y Brumadinho, que presentamos en las siguientes líneas.

7.1.3. La rotura de las presas en Mariana/MG y Brumadinho/MG

Dada la gravedad de las violaciones de los derechos de las personas y grupos vulnerables debido a las rupturas de las presas de Fundão (Mariana/MG) y la mina Córrego do feijão (Brumadinho/MG), la DPU instituyó el Comité Temático Especializado para la Cuenca del Río Doce/Brumadinho (Ordenanza GABDPGF DPGU n.º 850, del 18 de noviembre de 2020).

El propósito del Comité Temático es definir, coordinar, elaborar y promover la implementación de acciones dirigidas a defender los derechos de las personas afectadas por desastres, así como dialogar con los diversos sectores de la

³⁴⁸ Disponible en: <https://racismoambiental.net.br/textos-e-artigos/racismo-ambiental-expropriacao-do-territorio-e-negacao-da-cidadania-2/>. Consultado el 04/02/2022

sociedad civil, las empresas responsables, todas las esferas de gobierno y las comunidades afectadas.

- **De la Rotura de la Presa de Fundão**

El 15 de noviembre de 2015 se rompió la presa de Fundão, ubicada en el subdistrito de Bento Rodrigues, a 35 km del centro de Mariana (MG), el mayor desastre ambiental del mundo relacionado con las presas de relaves mineros, lo que provocó la muerte de diecinueve personas y vertió al medio ambiente más de 40 millones de metros cúbicos de relave minero, contaminando la cuenca del Río Doce, en los estados de Minas Gerais y Espírito Santo, hasta llegar al mar territorial brasileño.

La ola de relaves provocó, en los municipios de Minas Gerais y Espírito Santo, la destrucción de la cobertura vegetal en las áreas ribereñas, el soterramiento de la flora acuática y terrestre y la destrucción de hábitats, culminando con la extinción de la fauna acuática y la reducción de la terrestre. También alojó sedimentos de relaves mineros a lo largo de todo el curso del agua.

El desastre provocó la muerte de trabajadoras y trabajadores que se encontraban cerca de la represa y de habitantes de la comunidad de Bento Rodrigues, caracterizándose también un riesgo para la salud de las poblaciones de los Municipios afectados.

- **De la Rotura de la Presa BI en la Mina Córrego do Feijão**

La represa BI de la empresa minera Vale S.A. en la mina Córrego do Feijão, ubicada en Brumadinho-MG, se rompió el 25 de enero de 2019, matando a 270 personas y esparciendo cerca de 13 millones de m³ de relaves mineros, causando daños socioambientales y socioeconómicos a lo largo de su cauce y afectando, en diferentes dimensiones de daños, a varias personas y comunidades que tenían una relación directa o indirecta con el río.

Se trata del mayor accidente laboral en la historia de Brasil, pero los daños no se limitan al ámbito laboral.

Las comunidades indígenas, quilombolas y tradicionales, que utilizaban el Río Paraopeba y sus afluentes como medio de subsistencia y ejercicio de sus actividades sociales, culturales y espirituales, fueron drásticamente impactadas, y estos daños se suman al historial de vulnerabilidad e invisibilidad de estas comunidades en las políticas públicas desarrolladas por el Poder Público.

7.2. Medidas extrajudiciales y judiciales adoptadas por la Defensoría Pública de la Unión y por otras instituciones de defensa de los derechos humanos

El Comité Temático Especializado realizó las siguientes acciones en atención a las violaciones de derechos resultantes del colapso de la presa de Fundão, Mariana/MG.

- Notificación extrajudicial a Vale, en conjunto con la Defensoría Pública de Espírito Santo y el Ministerio Público Federal, debido la omisión de la empresa en la negociación para la reparación de los daños sufridos por las comunidades indígenas Tupinikim y Guaraní de Comboios y Caieiras Velha, ubicadas en Aracruz/ES, como resultado de la rotura de la presa Fundão en Mariana/MG;
- Seguimiento de las reuniones de renegociación en el marco del Acuerdo de Ajuste de Conducta, relacionadas con la rotura de la presa de Fundão, en el Consejo Nacional de Justicia (08038.012942/2021-58);
- Reuniones, a lo largo de 2021, con el Consejo Nacional de Justicia y otras Instituciones de Justicia, sobre los procesos de renegociación de proyectos de indemnización relacionados con la rotura de la presa Mariana/MG (08038.012942/2021-58);

- Participación en el acta de acuerdo para la reparación de daños económicos individuales y en el proceso de reparación integral de la Comunidad Indígena Guaraní Mboapy Pindó, en atención a la rotura de la presa Mariana/MG;
- Participación en el acta de acuerdo para la reparación de daños económicos individuales y el proceso completo de reparación de la Comunidad Indígena de Trenes, en atención a la ruptura de la presa Mariana/MG;
- Apoyo al Defensor Regional de Derechos Humanos de Minas Gerais en el proceso n.º 1003050-97.2020.4.01.3800 (PAJ n.º 2020/004-01099);
- Visita, junto con el MPF, la FUNAI y el perito judicial, al territorio indígena Krenak, ubicado entre las orillas del río Doce y el Pico de Sete Salões, para continuar el proceso de asesoramiento técnico (08038.010342/2021-55);
- Apoyo en la elaboración del Incidente de Sospecha Civil n.º 1017945-29.2021.4.01.3800;
- Seguimiento, junto con la Fundación Renova y la Defensoría Pública de Espírito Santo, del procedimiento de elaboración del Plan Básico Ambiental - Componente Indígena (PBAI) de la Comunidad Indígena de Comboios, en atención a la rotura de la presa Mariana/MG;
- Asistencia a la audiencia pública, organizada por el Senado Federal, con el fin de instruir la discusión sobre la Proposición de Ley n.º 2.788, de 2019, que instituyó la Política Nacional de Derechos de las Poblaciones Afectadas por Presas (PNAB) (08038.021022/2021-21).

El Comité Temático Especializado realizó las siguientes acciones en atención a las violaciones de derechos resultantes de la rotura de la presa de Fundão, Mariana/MG.

- Ingreso, como *amicus curiae*, en el Alegato de Incumplimiento de Precepto Fundamental n.º 790/DF, a fin de defender la revocación de la homologación del acuerdo judicial establecido en el proceso de mediación SEI n.º 0122201-59.20208.13.000 entre el Estado de Minas Gerais, el Ministerio Público de Minas Gerais, el Ministerio Público Federal y la Defensoría Pública del Estado de Minas Gerais con la empresa Vale S.A., dada la falta de participación libre e informada de los afectados por la rotura de las presas B-I, B-IV y B-IVA, en Brumadinho/MG;
- Visita institucional a las comunidades indígenas Pataxó y Pataxó Hã-Hã-Hãe, afectadas por la rotura de la presa de la Mina Córrego do Feijão, para examinar las demandas actuales relacionadas con el proceso de reparación contra Vale S.A. (08038.023531/2021-98);
- Formalización de la segunda acta complementaria al Acuerdo de Ajuste Preliminar Extrajudicial – TAP-E entre DPU, MPF, Vale S.A., FUNAI y líderes indígenas, en agosto de 2021, que definió: (i) el pago definitivo de los montos relacionados con el fondo de emergencia, con base en la perspectiva de pago hasta el año 2024; (ii) permanencia del servicio complementario de salud hasta diciembre de 2023; (iii) creación de grupos de trabajo para elaborar criterios de compensación individual; y (iv) la viabilidad del inicio de las actividades de la entidad responsable del estudio socioeconómico (IEDS) (4631409);
- *Mutirão* [trabajo colectivo] de asistencia a las familias del Pueblo Pataxó y Pataxó Hã-Hã-Hãe, afectadas por la rotura de la presa de Brumadinho. Asistencia a cerca de 40 familias de la comunidad indígena Pataxó y Pataxó Hã-hã-hãe, afectadas por la rotura de la presa Brumadinho-MG en 2019, con el objetivo de determinar los daños individuales sufridos, para su posterior solicitud de indemnización contra Vale SA (08038.022750/2021-50);

- Actuación junto con Vale S.A. para hacer viable la contratación de la Consultoría Socioeconómica – IEDS, con miras a iniciar los trabajos de diagnóstico de daños causados al pueblo Pataxó y Pataxó Hã-Hã-Hãe (reuniones registradas en SEI 4805240 y 4878327, oficios SEI 4807363 y 4905055, y dictamen técnico SEI 4815029);
- Actuación junto con Vale S.A. para definir el diagnóstico de salud a favor de la comunidad indígena Pataxó y Pataxó Hã-hã-hãe y la regularización del servicio complementario de salud brindado a los pueblos (SEI 08182.000137/2020-37);
- Visita institucional a las comunidades quilombolas Quilombo de Pontinha, Beira Córrego y Retiro dos Moreiras, en noviembre de 2021, para evaluar las demandas actuales relacionadas con el proceso de reparación contra Vale S.A. (08038.008008/2021-31);
- Iniciativa de la Fundación Cultural Palmares para que se defina el borrador de términos de referencia para la contratación de la Consultoría Socioeconómica con el fin de evaluar los daños sufridos por las comunidades quilombolas Quilombo de Pontinha, Beira Córrego y Retiro dos Moreiras (4871750);
- Visita institucional, del 6 al 8 de noviembre, a las comunidades quilombolas Marinhos, Rodrigues, Sapé y Ribeirão, ubicadas en el área rural del municipio de Brumadinho/MG, para analizar las demandas relacionadas con el proceso de reparación contra Vale S.A. (08038.023856/2021-71);
- Actuación para adaptar el estudio del componente quilombola (ECQ) realizado por Ecology Brasil, en cumplimiento de los requisitos de los Términos de Referencia (TR) emitido por la Fundación Cultural Palmares (FCP), en favor de las comunidades quilombolas Marinhos, Rodrigues, Sapé y Ribeirão, con el envío de un oficio y la realización de una reunión con Ecology Brasil, con el fin de señalar la necesidad de

llevar a cabo una nueva consulta, con participación de un asesoramiento técnico independiente y de la Fundación Palmares, para el análisis del ECQ con las comunidades quilombolas restantes de Brumadinho/MG (4846124 y 4861867);

- Actuación contra las partes del Acuerdo Global de Reparación (Estado de Minas Gerais, Ministerio Público de Minas Gerais, Ministerio Público Federal y Defensoría Pública de Minas Gerais), para adaptar el proceso de consulta popular para priorizar temas y subtemas de proyectos relacionados con los Anexos I.3 y I.4 del Acuerdo de Reparación Judicial, con el fin de adaptarse a la realidad de las comunidades quilombolas afectadas (Sapé, Ribeirão, Marinhos, Rodrigues, Pontinha, Beira Córrego y Retiro dos Moreiras), en particular con respecto a la exclusión digital de sus miembros, y salvaguardar la observancia de sus especificidades como comunidades tradicionales (4817520 y 4838087);
- Borrador de Informe de Defensorial n.º 01/2021 (4902079), que trata de los relatos recogidos de las comunidades quilombolas y de los pueblos indígenas afectados por la rotura de la presa en Brumadinho/MG, así como las conclusiones sobre las violaciones de derechos cometidas durante el proceso de reparación;
- Reunión conjunta con líderes del Pueblo Kaxixó, por los daños resultantes de la rotura de la presa en Brumadinho/MG (08038.010341/2021-19).

7.3. Conclusiones y recomendaciones

En vista de lo anterior, se observa la violación sistemática de los derechos humanos de la población vulnerable como resultado de las roturas de las presas de Fundão y Córrego do Feijão.

La actuación de la Defensoría Pública Unión ha buscado el diálogo en diversos ámbitos jurídicos, judiciales y extrajudiciales, por lo que, aunque no haya una Unidad de la Defensoría Pública en todo el territorio afectado, se realiza un gran esfuerzo por parte del Comité Temático en los ámbitos procesales y extraprocesales que involucran ambos desastres.

Los daños sociales, individuales y ambientales generados, en gran parte, no están sujetos a reparación, por lo que, actualmente, se discuten las formas de indemnización y medidas de mitigación.

7.4. Altamira

7.4.1. Impactos sociales de la Central Hidroeléctrica de Belo Monte

Ubicada al oeste del estado de Pará, la región Xingu abarca los municipios de Altamira, Anapu, Brasil Novo, Medicilândia, Pacajá, Placas, Porto de Moz, Senador José Porfírio, Uruará y Vitória do Xingu. El nombre de la región proviene del río Xingu, que nace al este del estado de Mato Grosso y cruza el estado de Pará hasta desembocar en el río Amazonas.

Entre los municipios que conforman la región Xingu, merece especial atención la ciudad de Altamira. Es el municipio más grande del país y el tercero más grande del mundo, con un territorio superior al de diez estados brasileños y de países como Portugal, Grecia, Islandia, Irlanda y Suiza. Cerca del municipio de Altamira se encuentra la Central Hidroeléctrica de Belo Monte, ubicada en la cuenca del río Xingu.

Operado por el Consorcio Norte Energía, un grupo liderado por Eletronorte, el proyecto fue incluido en el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) en 2007, y las obras empezaron en 2011. El funcionamiento completo de la central tuvo lugar en 2019, con la activación de la 18ª y última turbina. Con la instalación de la Central Hidroeléctrica de Belo Monte, la región de Altamira cambió rápidamente. El brusco crecimiento poblacional generado

por las obras no estuvo acompañado de inversiones en servicios de salud pública, educación y seguridad compatibles con la nueva realidad del lugar. Al mismo tiempo, las transformaciones ambientales y económicas afectaron drásticamente la producción, la subsistencia y el comercio locales, produciendo aún más violencia y desempleo en una región históricamente marcada por la ausencia del Estado.

En este contexto, según el Atlas de la Violencia 2017 (producido con datos de 2015)³⁴⁹, Altamira llegó a ocupar la posición de ciudad más violenta de Brasil. Según el Atlas de la Violencia 2019 (producido con datos de 2017)³⁵⁰, el municipio se convirtió en el segundo más violento entre las ciudades con más de cien mil habitantes, y sigue siendo la ciudad más violenta de la Amazonia. Además, con la implementación de la Central Hidroeléctrica de Belo Monte, se cambió el perfil del crimen local, que pasó a ser tomado por conflictos entre facciones^{351 352}.

Además de los costos sociales, hay innumerables impactos socioambientales causados por la construcción y por el funcionamiento de la Central Hidroeléctrica de Belo Monte. De hecho, la presa y el desvío del río Xingú provocaron la inundación de un área de 478 kilómetros cuadrados y modificaron el caudal en Volta Grande do Xingú (VGX), por lo que la cantidad de agua ya no deriva del flujo natural del río, sino del control operado por la empresa concesionaria. Ante este escenario, se estipuló el Hidrograma de Consenso, que es la principal medida para mitigar los efectos adversos de la reducción de caudal en Volta Grande do Xingu. Indicado en el EIA-RIMA de la Central Hidroeléctrica de Belo Monte, el objetivo del Hidrograma sería, en principio, conciliar la generación de energía con la cantidad de agua indispensable

³⁴⁹ Ipea - Atlas da Violência 2017

³⁵⁰ IPEA - Atlas de la Violencia v.2.7 - Atlas de la Violencia de los Municipios Brasileños 2019

³⁵¹ Com Belo Monte e briga de facções, Altamira vive explosão de assassinatos | Exame

³⁵² Altamira, a cidade que mata o futuro - Outras Palavras

para las funciones ecológicas de la región y el mantenimiento de sus condiciones de navegabilidad.

Sin embargo, en el EIA-RIMA no se demuestra que los caudales adoptados son suficientes para garantizar la sostenibilidad de Volta Grande do Xingu. Los caudales implementados en la fase inicial de funcionamiento de la Central (de 2015 a 2019) fueron superiores a los planificados y, aún así, resultaron insuficientes para garantizar la sostenibilidad de la empresa, causando diversos impactos en la fauna, flora y poblaciones locales.

7.4.2. Proyecto Minero Volta Grande

Promovido por Belo Sun Ltda., una subsidiaria brasileña de la empresa canadiense Belo Sun Mining Corporation, el Proyecto Minero Volta Grande fue presentado a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Sostenibilidad de Pará (SEMAS/PA) en 2012. Se trata del mayor proyecto de extracción de oro a cielo abierto de América Latina, estando indicado en el Estudio de Impacto Ambiental (EIA). El proyecto pretende instalarse en el municipio de Senador José Porfírio/PA, a menos de cincuenta kilómetros de la presa principal de la Central Hidroeléctrica de Belo Monte. Se trata, por lo tanto, de la misma región afectada por el caudal reducido de Volta Grande do Xingu, que alberga numerosas comunidades ribereñas y dos Tierras Indígenas (Arara y Paquiçamba).

Según lo indicado en estudios y dictámenes independientes, hay un riesgo de colapso de la presa diseñada para el Proyecto Minero Belo Sun, situación que causaría daños irreversibles al río Xingu, exterminando una de las regiones con mayor biodiversidad del mundo³⁵³. También cabe destacar que las empresas que realizaron el estudio de estabilidad de presas fueron las mismas empresas contratadas por Vale S.A. antes de los desastres en Mariana y Brumadinho³⁵⁴.

³⁵³ Projeto de mineração Belo Sun é inviável, aponta estudo técnico | ISA - Instituto Socioambiental

³⁵⁴ Belo Sun se movimentava para explorar ouro em terras indígenas no Pará mesmo com batalha judicial - Observatório da Mineração (observatoriodaminerao.com.br)

7.4.3. Conflictos territoriales

A orillas de la Carretera Transamazónica, está ubicada la ciudad de Anapu, que concentra una parte significativa de las demandas agrarias de la región del Xingu. En 2005, el Municipio se hizo conocido en todo el mundo debido al asesinato de la misionera Dorothy Mae Stang, creadora de los Proyectos de Desarrollo Sostenible (PDS) Esperança y Virola-Jatobá.

El delito fue ordenado por dos hacendados que disputaban la posesión de tierras pertenecientes a la Unión. Diversas son las causas de los conflictos territoriales existentes en Anapu. De hecho, se registra una gran concentración de tierras en Pará originadas de proyectos integracionistas y desarrollistas consolidados en el siglo XX, en especial durante la dictadura militar brasileña (1964-1985). En consecuencia, se inició un proceso de expropiación y explotación del territorio que provocó apropiaciones ilegales de tierras públicas ("*grilagem*") y graves impactos ambientales causados por la extracción ilegal de madera y las quemas³⁵⁵.

En este contexto, las disputas territoriales se hacen inevitables. La situación también se agrava por la reiterada omisión estatal de hacer efectivo el derecho constitucional a la reforma agraria, consolidada ante la ausencia de una estructura capaz de fiscalizar las irregularidades existentes en el campo. Por último, cabe señalar la impunidad reiterada de los delitos cometidos en Anapu, los que involucran amenazas, agresiones y asesinatos. De hecho, según una encuesta realizada por la Comisión Pastoral de Tierras, al menos diecinueve personas han sido asesinadas en la región desde 2015 en delitos relacionados con conflictos por la tierra³⁵⁶.

³⁵⁵ Conflitos Agrários e Ocupação de Terras na Amazônia: Uma análise crítica acerca da Dinâmica Fundiária Paraense - Empório do Direito (emporiiodireito.com.br)

³⁵⁶ 15 anos após assassinato de Dorothy Stang, ativistas dos direitos pela terra na Amazônia continuam em grande risco - Notícias ambientais (mongabay.com)

7.4.4. Medidas extrajudiciales y judiciales adoptadas por la Defensoría Pública de la Unión y por otras instituciones de defensa de los derechos humanos

La Defensoría Pública de la Unión, en 2021, institucionalizó el Comité Temático Especializado para Altamira (CTE Pacaraima), que concentró las siguientes acciones.

- Para la elaboración del 1^{er} Informe de Defensa-Altamira, el CTE realizó 36 (treinta y seis) reuniones con representantes de comunidades, movimientos sociales e instituciones públicas, como el Ministerio Público Federal, el Ministerio Público del Estado de Pará, la Defensoría Pública del Estado de Pará, el INCRA, la FUNAI y el IBAMA. Se realizaron visitas a las comunidades ribereñas situadas fuera del embalse de la Central Hidroeléctrica de Belo Monte; a las comunidades indígenas Mayaká y Furo Seco; al reasentamiento urbano colectivo (RUC) Tavaquara y al Bairro Jardim Independente I. También se realizaron reuniones en la ciudad de Anapu/PA, que concentra una parte significativa de los conflictos de territoriales en la región;
- Elaboración de un informe técnico, en el que se sugería la necesidad de abrir 29 (veintinueve) nuevos Procesos de Asistencia Jurídica Colectiva, con temas como vivienda y conflictos territoriales; personas afectadas por grandes eventos; demandas específicas de los pueblos tradicionales y usuarios de servicios públicos;
- Elaboración del Informe de Defensorial n.º 01/2021 con recomendaciones y sugerencias a la Agencia Nacional de Minería, Caixa Econômica Federal, Defensoría Pública de la Unión, Defensoría Pública del Estado de Pará, FUNAI, ICMBio, Ibama, Incra, Laboratorio de Estudios de la Dinámica Territorial de la Amazonia, Ministerio de Ciudadanía, Ministerio de la Mujer, Familia y Derechos Humanos, INSS, Municipio de

Altamira, Norte Energia S.A., Secretaría de Patrimonio de la Unión y Secretaría de Salud Pública del Estado de Pará;

- Seguimiento del Hidrograma de Consenso establecido en el Estudio de Impacto Ambiental de la central hidroeléctrica, mediante la presentación de Acción Civil Pública n.º 1000684-33.2021.4.01.3903 y con visitas a las comunidades indígenas y ribereñas afectadas del 20.09.2021 al 25.09.2021;
- Celebración de una reunión, el 29.10.2021, en la sede del Movimiento Xingu Vivo en Altamira/AM para escuchar las demandas relacionadas con los impactos socioambientales resultantes de la instalación de la Central Hidroeléctrica de Belo Monte.
- Requerimiento de información, el 08.03.2021, al ICMBIO sobre el plan de gestión propuesto para RESEX Verde Para Sempre.
- Los días 18.08.2021 y 19.08.2021, se realizó una visita técnica a RESEX Verde Para Sempre, oportunidad en la que se escuchó a varias familias beneficiarias y líderes comunitarios sobre los temas socioeconómicos y ambientales pendientes que aún existen, especialmente relacionados con la falta de aplicación plena del régimen de protección establecido para la unidad de conservación. El 15.09.2021, requirió información sobre recursos, planes de regularización de tierras, composición del Consejo Deliberativo de la RESEX, entre otros, al ICMBIO;
- Visita técnica realizada a la Tierra Indígena Paquiçamba (Vitória do Xingu/PA), con conocimiento de que gran parte de los indígenas residentes en la localidad no están registrados en la Tarifa Social de Energía Eléctrica - TSEE. Así, se expidieron oficios de requerimiento a la empresa Equatorial Energia Pará, al Ayuntamiento de Vitória do Xingu y a la FUNAI, con el fin de subsidiar la actuación;

- Elaboración de acciones posesorias para asegurar la posesión de las familias ocupantes del Proyecto de Asentamiento Ressaca frente al INCRA y Belo Sun Mineração Ltda (proceso n.º 1003722-53.2021.4.01.3903);
- Emisión, en marzo de 2021, de la RECOMENDACIÓN N.º 4302188 - DPU PA/GABDPC PA/DRDH AP PA destinada a la Fundación Nacional de los Pueblos Indígenas, con el objetivo de impedir la autorización, promoción, articulación y/o participación en reuniones para la presentación y discusión de los Estudios de Componentes Indígenas de los Estudios de Impacto Ambiental del Proyecto Minero Volta Grande con las comunidades de las Tierras Indígenas Arara da Volta Grande do Xingu y Paquiçamba, o sus representantes, mientras persista la pandemia del nuevo coronavirus (COVID-19);
- Expedición, en octubre de 2021, de la RECOMENDACIÓN N.º 4679103 - DPU PA/GABDPC PA/DRDH AP PA, con el objetivo de que la Tierra Indígena Trinchreira-Bacajá se incluya en la licencia ambiental del Proyecto Volta Grande; se consulte al pueblo Mebengokre-Xikrin sobre el emprendimiento; se realice un Estudio de Impacto Ambiental del Componente Indígena sobre los pueblos indígenas desplazados de Volta Grande do Xingu; y, garantizar la consulta libre, previa e informada a los pueblos indígenas desplazados antes mencionados;
- Seguimiento de la inspección realizada por IBAMA como parte del proceso de renovación de la Licencia de Operación de la Central Hidroeléctrica de Belo Monte, junto con el MPF, residentes, NESAs y sociedad civil, a varios RUC, como Laranjeiras, São Joaquim, Tavaquara y Jardim Independente I;
- Participación en un seminario técnico sobre análisis independientes del EIA-CI de Belo Sun en Altamira/AM, los días 16.11.2021 y 17.11.2021, organizado por el Instituto

Socioambiental. En la misión, se observó la precaria situación jurídica de PA Ressaca, lo que motivó la emisión de oficios de requerimiento al INCRA y solicitudes de reuniones con INCRA y Belo Sun;

- Celebración de reuniones con IBAMA, MPF, MPPA, Ayuntamiento de Altamira y Norte Energia S.A. para discutir la reubicación de las familias que viven alrededor de la laguna del barrio Jardim Independente I, que fueron reconocidas por el ente autárquico de licencias de la Central Hidroeléctrica de Belo Monte como afectadas por el proyecto.
- Emisión, el 18/03/2021, de la RECOMENDACIÓN CONJUNTA DPU/MPPA/MPF N.º 01/2021 con el objetivo de la adopción inmediata de las medidas necesarias para la ejecución de las determinaciones contenidas en el Oficio n.º 172/2020/COHID/CGTEF/DILIC, el que aceptó plenamente lo dispuesto en el Dictamen Técnico n.º 29/2020-COHID/CGTEF/DILIC, imponiendo a Norte Energia la presentación de un cronograma ejecutivo para la reubicación de las familias de los inmuebles registrados en el área alrededor de la laguna del Jardim Independente I;
- Realización, el 20/05/2021, de una Audiencia Pública para recopilar información sobre la reubicación de las familias que residen alrededor de la laguna del barrio Jardim Independente I;
- Emisión, el 19.07.2021, de la RECOMENDACIÓN CONJUNTA DPU/MPPA/MPF N.º 02/2021, con el objetivo de presentar un cronograma ejecutivo rápido y eficiente para la reubicación de las familias y la fijación de multa en caso de incumplimiento (4568028). El 29/10/2021, participó en una inspección realizada por IBAMA en el barrio Jardim Independente I como parte del proceso de renovación de la Licencia de Operación de la Central Hidroeléctrica de Belo Monte;

- Emisión de un Oficio al Instituto Chico Mendes para la Conservación de la Biodiversidad (ICMBio), solicitando la continuación de las negociaciones con la empresa Norte Energía para implementar la condición 2.24, ítem "c", de la LO 1317/2015, con respecto a la obligación de proporcionar asistencia técnica de pesca para los tres RESEX de Terra do Meio, por un período de tres años;
- Emisión de un Oficio, en diciembre de 2021, al Distrito Sanitario Especial Indígena (DSEI) en Altamira requiriendo información sobre las comunidades indígenas desplazadas Iawá, Jericoá II, Kanipá y São Raimundo, las cuales, según lo determinado en una visita institucional, no son atendidas por los órganos competentes de atención a la salud indígena;
- Participación en reuniones con la Ciudad de Altamira, MAB, residentes, MPPA, DPPA e IBAMA, con el fin de discutir temas relacionados con los Reasentamientos Urbanos Colectivos (RUC) de Altamira/PA;
- Celebración de un encuentro con la comunidad quilombola de Porto de Moz/PA, con representantes del MAB, con la Asociación de Residentes del Barrio Jardín Independiente I (AMBAJI) y con el Ayuntamiento de Altamira;
- Solicitación a la 3ª Oficina de Registro Civil de Personas de Altamira, y posteriormente a la Contraloría General del Tribunal de Justicia del Estado de Pará, para que se emitan los registros de nacimiento de los indígenas del pueblo Parakanã en Altamira/PA.

7.4.5. Conclusiones y recomendaciones

En vista de lo anterior, se observa la violación masiva de los derechos humanos de las poblaciones residentes en Volta Grande do Rio Xingú, debido a

la implementación de grandes emprendimientos. El Poder Público, en general, no cuenta con una actuación efectiva para el cese de daños y, a veces, asume la figura del principal infractor.

Es fundamental la aprobación de legislación nacional con marcos normativos sobre los deberes de las empresas, transnacionales y nacionales, relacionados con una responsabilidad compartida en el ámbito de los derechos humanos. Se trata de una medida capaz de garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos de las poblaciones afectadas por las actividades del mercado.

8. CONCLUSIÓN

Como lo anteriormente mencionado, en 2019, Brasil ocupó la 73ª posición en el ranking mundial del índice de desarrollo humano - IDH, presentando un coeficiente de aproximadamente 0,7, mientras que figuró en el 9º lugar en la comparativa relativa al índice de Gini, medido a partir de los factores de desigualdad social³⁵⁷. El informe de investigación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, reveló que Brasil es uno de los líderes actuales en la mala distribución de ingresos, solo superado por Catar. En 2021, el país volvió al mapa del hambre de la ONU, con más de 61 millones de personas por debajo de la línea de pobreza, según el valor de referencia de ½ salario mínimo utilizado por el Registro Único³⁵⁸, y una tasa de desempleo del 14,7 %, récord si se compara con los últimos años desde 2012³⁵⁹.

Observamos en el informe que la violencia contra las personas adultas mayores sigue siendo una realidad y aumentó durante la pandemia causada por el Coronavirus. Según el Defensor Nacional de los Derechos Humanos, Fernando Ferreira, sólo en el primer semestre de 2021 se recibieron 37.000 notificaciones de violencia contra personas adultas mayores.³⁶⁰

La realidad del sistema penitenciario brasileño es también uno de los enfoques de este informe. Esto se debe a que, más de cinco años después de que el Supremo Tribunal Federal (STF), en el contexto del Alegato de Incumplimiento de Precepto Fundamental (ADPF) n.º 347, reconociera el estado de cosas

³⁵⁷PNUD-ONU. Informe sobre desarrollo humano 2019. Más allá de los ingresos, más allá de los promedios, más allá del presente: las desigualdades en el desarrollo humano en el siglo XXI. 2019. p. 303

³⁵⁸ IBGE. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira : 2020 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Río de Janeiro: IBGE, 2020, p. 66. Disponible en <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>. Consultado el 29/05/2021.

³⁵⁹ IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD. Indicadores mensais produzidos com informações do trimestre móvel terminado em março de 2021. Río de Janeiro, 2021. Disponible en https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/49e558eb5b0e3bb0dd9d5801400c4c2d.pdf f. Consultado el 29/05/2021

³⁶⁰ Disponible en: <https://www.camara.leg.br/noticias/774878-pandemia-de-covid-agravou-situacao-de-violencia-contra-idosos/>

inconstitucional en las cárceles del país, el hacinamiento en las cárceles sigue siendo sistemático, lo que aumenta el clima de tensión, además de imposibilitar la garantía de los derechos y asistencias fundamentales a la ejecución e individualización de la pena.

En este contexto, en relación con la población LGBTQIA+, se destaca la modificación sustancial a la Resolución 348 del CNJ, que fue reeditada el 25 de enero de 2021 por la Resolución 366 de la CNJ, para retirar el derecho de las travestis y personas intersex a expresar su elección sobre el lugar de privación de libertad.

La situación de las comunidades indígenas también presentó retrocesos. La expansión de la actividad minera en Tierras Indígenas generó importantes impactos ambientales, además del debilitamiento del estado de salud de las familias indígenas y varios episodios de conflictos violentos³⁶¹. La proximidad de los mineros artesanales a los pueblos supone una disminución de la vida animal y un aumento de las tensiones. En 2021, importantes medios de comunicación informaron del abandono de las comunidades Yanomami por parte de órganos de fiscalización y vigilancia, mostrando imágenes de mineros disparando, con armas de alto calibre, contra hombres, mujeres y niños indígenas³⁶².

Además, la colmatación y el depósito de metales, productos de la minería artesanal, tienen un impacto especial en las aguas de los ríos, fuente de vida de los pueblos indígenas. Con la contaminación de las aguas, hay una reducción de peces y el suministro de alimentos es cada vez más escaso. La mala calidad del agua también afecta la salud de los indígenas. En cuanto al subsistema de salud indígena, aunque hay regulación de los distritos sanitarios en la Ley del SUS, los medios publicaron registros de niños en situación de desnutrición y

³⁶¹ Relatório Cicatrizes da Floresta. A evolução do garimpo ilegal na TI Yanomami em 2020. Realização: Hutukara Asociación Yanomami Asociación Wanasseduume Ye'kwana. p. 52

³⁶² Reportagem O Globo. Ataque de garimpeiros em TI Yanomami. Disponible en: <https://oglobo.globo.com/politica/video-pf-revida-ataque-tiros-com-garimpeiros-em-terra-yanomami-25013364>. Consultado el 25/11/2021.

probable verminosis, además de una alta tasa de mortalidad infantil. Los hospitales sin una estructura mínima y la falta de medicamentos son otros graves problemas a los que se enfrentan muchas comunidades³⁶³.

Cabe señalar que, a pesar de que Brasil haya sido responsabilizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos por el retraso en la demarcación de territorios indígenas³⁶⁴, el gobierno federal manifestó que el Estado no es capaz de contener la actividad minera en la región, y por lo tanto no actúa para garantizar la posesión permanente del área a las comunidades indígenas, como está previsto constitucionalmente, ni evita que continúen los delitos ambientales en su interior³⁶⁵. Al contrario, se intensificó la presión política por la legalización de la actividad minera en Tierras Indígenas³⁶⁶, con la aprobación del régimen de urgencia de la PL 191/2020, que pretende regular el § 1 del art. 176 y el § 3 del art. 231 de la Constitución para establecer las condiciones específicas para la realización de actividades de investigación y explotación de recursos minerales e hidrocarburos y para el aprovechamiento de los recursos hídricos para la generación de energía eléctrica en tierras indígenas, además de instituir una indemnización por la restricción del usufructo de tierras indígenas³⁶⁷.

³⁶³ Reportagem Fantástico: Terra Yanomami e o retrato do abandono: desnutrição, surto de malária e frascos de dipirona | Roraima | G1 (globo.com). Disponible en: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2021/11/14/terra-yanomami-e-o-retrato-do-abandono-desnutricao-surto-de-malaria-e-frascos-de-dipirona.ghtml>. Consultado el 25/11/2021.

³⁶⁴ Caso Xucuru vs. Brasil. Sentencia disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf. Consultado el 25/11/2021.

³⁶⁵ FOLHA DE S.PAULO. Mourão diz que é hora de discutir mineração em terra indígena. 08/09/2020. Disponible en: < <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/09/mourao-diz-que-e-hora-de-discutir-mineracao-em-terra-indigena.shtml> >. Consultado el: 25/02/2021. A PUBLICA. Enquanto força tarefa investiga ouro ilegal, lobby do garimpo tem apoio do governo. 22/06/2020. Disponible en: < <https://apublica.org/2020/06/enquanto-forca-tarefa-investiga-ouro-ilegal-lobby-do-garimpo-tem-apoio-do-governo/> > Acceso em: 25/02/2021. RORAIMA EM TEMPO. Onyx: Garimpo é ‘importantíssimo’ e indígenas podem desenvolver ‘sem perder características’. 24/11/2020. Disponible en: < <https://www.roraimaemtempo.com/ultimas-noticias/onyx-garimpo-e-importantissimo-e-indigenas-podem-desenvolver-sem-perder-caracteristicas-380414.jhtml> >. Consultado el: 25/02/2021.

³⁶⁶ Relatório Cicatrizes da Floresta. A evolução do garimpo ilegal na TI Yanomami em 2020. Realización: Asociación Hutukara Yanomami
Asociación Wanasseduume Ye'kwana.

³⁶⁷ Disponible en <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236765>. Consultado el 19/03/2022.

Los líderes indígenas se manifestaron a través de una carta en abril de 2021, denunciando las acciones gubernamentales contra sus tierras y forma de vida, destacando la destrucción que la construcción de represas hidroeléctricas y la minería provocan en sus tierras, así como el fomento a la no demarcación de las TI y el establecimiento de hitos temporales más restringidos³⁶⁸.

Los últimos años estuvieron marcados por la desestructuración de las redes de protección ambiental, el estímulo a la minería artesanal y a la expansión de la apropiación ilegal de tierras para la producción agrícola no sostenible, además de la liberación desproporcionada de agroquímicos. Según el Instituto del Hombre y del Medio Ambiente de Amazonia-IMAZON, la “selva amazónica vivió en 2021 su peor año en una década”. Más de 10.000 kilómetros cuadrados de área forestal fueron destruidos, casi la mitad de los cuales eran federales³⁶⁹. El INESC advirtió, en Nota Técnica³⁷⁰, que la Proposición de Ley Presupuestaria de 2021 redujo en un 35 % el presupuesto asignado a los órganos ambientales.

Las comunidades quilombolas también han visto sus territorios implicados en disputas y sus derechos violados. El artículo 68 del ADCT asegura la propiedad definitiva de las tierras tituladas, pero el dispositivo es violado constantemente, especialmente por las Fuerzas Armadas. En Alcântara/MA, por ejemplo, las disputas tienen que ver con el desplazamiento forzado de comunidades de sus áreas tituladas y el impacto negativo del reasentamiento en áreas con características extremadamente diferentes, lo que viola el Decreto 6.040/2007, sobre el mantenimiento de los espacios necesarios para la reproducción cultural, social y económica de los pueblos y comunidades tradicionales. El caso se encuentra en proceso de presentación ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tras infructuosos intentos de solución

³⁶⁸Carta Manifiesto – Kayapó. Disponible en: https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/carta_kriny.pdf. Consultado el 02/02/2022.

³⁶⁹ Disponible en: <https://imazon.org.br/imprensa/desmatamento-na-amazonia-cresce-29-em-2021-e-e-o-maior-dos-ultimos-10-anos/>. Consultado el 02/02/2022.

³⁷⁰ Nota Técnica Meio Ambiente e o PLOA 2021: mais uma peça do desmonte da política ambiental brasileira. Disponible en: https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2020/10/NT_PLOA2021MeioAmbiente_V03.pdf. P.3. Consultado el 02/02/2022.

amistosa en el ámbito de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos–CIDH.

Los conflictos territoriales urbanos y rurales están presentes en todo el país. La crisis económica, agravada por la nueva pandemia de coronavirus, ha provocado un aumento de los impagos de alquiler y el consiguiente incremento de las ocupaciones irregulares, que dan lugar a demandas de reintegración de posesión y nuevos desahucios. Si, por un lado, las recomendaciones oficiales son quedarse en casa, por otro, las políticas públicas no favorecen la permanencia de los trabajadores rurales y urbanos en sus hogares, dada la insuficiente existencia de políticas de promoción económica de la producción agrícola en régimen de economía familiar, de tarifas sociales básicas de agua, alcantarillado, energía o de financiación de viviendas para poblaciones necesitadas. Las líneas de crédito relacionadas con el Programa Nacional de Reforma Agraria (PNRA) a menudo tienen un período de gracia muy corto, contratos de adhesión y dificultades para probar la pérdida de cultivos debido a problemas climáticos³⁷¹.

Estos hechos someten a la población rural y urbana a pésimas condiciones habitacionales, sin red de saneamiento ambiental básico (agua entubada y alcantarillado), con disposición de residuos a cielo abierto, agravando aún más la salud de esta población. El aumento de los alquileres en las zonas urbanas y la insuficiencia de las políticas de vivienda han incrementado el número de personas en situación de calle.

No hay datos nacionales sobre esta realidad, puesto que el Censo realizado, por regla general anualmente, por el IBGE, no fue autorizado en 2021 por falta de recursos presupuestarios. Sin embargo, algunas investigaciones denotan la escalada de la crisis social. El Ayuntamiento de São Paulo, por ejemplo, calculó que en dos años se había producido un aumento de un 31 % en el número de personas que vivían en situación de calle, pasando de cerca de 29.000 a casi

³⁷¹Programa Nacional de Reforma Agraria - PNRA, en todo el Estado de Acre, detallando las modalidades de concesión de crédito: Apoyo Inicial; Desarrollo; Desarrollo de la Mujer; Semiárido; Forestal; Recuperación Ambiental; Cacao; Vivienda y Reforma Habitacional.

32.000 personas³⁷². Otro dato a destacar es que un 35,3 % de los encuestados afirmó haber pasado un día entero sin comer en los últimos siete días, lo que en números absolutos significa que la situación de inseguridad alimentaria extrema ha alcanzado a cerca de 8.600 personas³⁷³.

Como señala el Grupo de Actuación Estratégica de la Defensoría Pública en los Tribunales Superiores:

“Todos estos componentes del déficit habitacional y la inadecuación de los hogares también son factores agravantes para la transmisión de la COVID-19. Las viviendas precarias, compuestas por viviendas rústicas e improvisadas, son lugares insalubres y ofrecen riesgos de contagio; la carga excesiva del alquiler supone un gran riesgo de desahucio para las familias que se encuentran en una situación económica aún más frágil debido a la crisis económica generada por la pandemia; a la cohabitación de las familias aumenta la intensidad del contacto y, en consecuencia, de la transmisión domiciliar; la falta de infraestructura urbana, como la falta de acceso a la electricidad, el suministro de agua, el alcantarillado y la recolección de basura, también dificultan enormemente la adopción de medidas preventivas básicas, como la higiene y el aislamiento social; el déficit en las estructuras como la falta de un baño exclusivo, el uso de todas las habitaciones como dormitorio, el almacenamiento de agua, el piso y la cobertura inadecuados también aumentan el riesgo de transmisión del virus; la insuficiencia de la propiedad de la tierra representa la inseguridad de la posesión y supone un mayor riesgo de desahucios.³⁷⁴

Incluso a pesar de las leyes y decisiones judiciales que prohíben los desahucios durante el periodo de la pandemia COVID-19, estos se han producido

372Censo de la población en situación de calle, caracterización socioeconómica de la población en situación de calle e informe temático que identifica las necesidades de esta población en la ciudad de São Paulo (2021). Disponible en: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Produtos/Produto%209_SMADS_SP.pdf. P. 83 – 90. Consultado el 02/02/2022.

373Censo de la población en situación de calle, caracterización socioeconómica de la población en situación de calle e informe temático que identifica las necesidades de esta población en la ciudad de São Paulo (2021). Disponible en: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Produtos/Produto%209_SMADS_SP.pdf. P. 50-52. Consultado el 02/02/2022.

374Solicitud de habilitación como Amicus Curiae del GAETS, de la Defensoría Pública del estado de São Paulo, en el ámbito de la ADPF 828. P.33-34.

con frecuencia. Por esta razón, se presentó la ADPF 828 en el ámbito del Supremo Tribunal Federal, con el fin de reconocer el derecho a la vivienda como un derecho a la vida y a la salud en el contexto de una emergencia sanitaria para la ampliación del ámbito de aplicación de la ley 14.216/21³⁷⁵, con el fin de evitar nuevos desahucios y la violación de los derechos de los grupos vulnerables directamente afectados.

Es innegable que la pandemia del nuevo Coronavirus ha provocado impactos negativos significativos en el ejercicio de los derechos fundamentales, especialmente para los miembros de los grupos más vulnerables, los que, ante un contexto de emergencia sanitaria, han visto profundizada la interseccionalidad de sus vulnerabilidades. El Estado, aunque haya actuado para mitigar estos efectos a través de programas de distribución de ingresos como la ayuda de emergencia³⁷⁶, no pudo anular los efectos nocivos de la Pandemia.

La reducción de espacios de control social y de participación popular en la Administración Pública muestra el debilitamiento de algunos pilares de la democracia. Los espacios de discusión y participación de la sociedad civil, como los Consejos de Derechos, han sufrido cambios significativos en sus estructuras, desde reestructuraciones para facilitar la alteración de normas, pasando por la reducción de la participación popular, hasta la propia extinción de los órganos colegiados³⁷⁷ No solo en el ámbito ambiental, el Consejo Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente también sufrió cambios profundos tras el Decreto Presidencial 10.003/2021, que “destituyó a los consejeros electos para el bienio 2019-2020; estableció reuniones trimestrales por videoconferencia (en lugar de reuniones presenciales mensuales); procesos selectivos en lugar de elecciones; y

³⁷⁵Ley 14.216/2021. Establece medidas excepcionales debido a la Emergencia de Salud Pública de Importancia Nacional (Espin) resultante de la infección humana por el coronavirus SARS-CoV-2, para suspender la ejecución de medidas judiciales, extrajudiciales o administrativas que resulten en el desalojo o desahucio colectivo de bienes privados o públicos, exclusivamente urbanos, y la concesión de medidas cautelares en los procedimientos de desahucio en virtud de la Ley n.º 8.245, del 18 de octubre de 1991, y para fomentar la ejecución de los acuerdos en las relaciones de alquiler.

³⁷⁶Ley n.º 13.982, del 2 de abril de 2020, prorrogada por las Medidas Provisionales n.º 1.000 de 2020 y 1.039 de 2021.

³⁷⁷ Disponible en: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/governo-reduz-transparencia-e-participacao-social-na-area-ambiental-mostra-estudo>. Consultado el 02/02/2022.

presidencia nombrada en lugar de electa, con derecho a voto adicional en caso de empate en las deliberaciones³⁷⁸".

El Supremo Tribunal Federal reconoció, en el ámbito del ADPF 622, la práctica de "constitucionalismo abusivo", que reside en la "práctica de promover la interpretación o alteración del ordenamiento jurídico, con el fin de concentrar poderes en el Jefe del Ejecutivo e inhabilitar a los agentes que ejercen control sobre sus acciones, instrumento asociado, en el orden internacional, a los retrocesos democráticos y a la vulneración de los derechos fundamentales³⁷⁹". También hubo importantes recortes presupuestarios en el campo de la educación e investigación. A modo de ejemplo, la FIOCRUZ, fundación cuyo papel es fundamental en la investigación y producción de vacunas contra el COVID, con especial énfasis en los últimos 2 años, tuvo un recorte de presupuesto de 11 millones de reales³⁸⁰.

Tal como se presentó, la estructura del Sistema Único de Salud, aún insuficiente para la demanda ordinaria de la población, no logró evitar un número tan elevado de muertes causadas directa e indirectamente por la infección por COVID-19. La tasa de mortalidad, sin embargo, es directamente proporcional a la vulnerabilidad económica y social del grupo afectado. La inseguridad alimentaria, la falta de vivienda adecuada, el precario nivel educativo de la población y la violencia doméstica y estatal también contribuyen al alto número de víctimas de la Pandemia.

Como consta en el último informe del Examen Periódico Universal de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2017)³⁸¹, Brasil recibió 246 recomendaciones, habiendo aceptado 242 en el 3^{er}. En 2020, cuando se revaluó Brasil, el informe indicó que 142 recomendaciones (un 58,68 % del total) no se

³⁷⁸ Disponible en: <https://prioridadeabsoluta.org.br/agenda-227/stf-julga-decreto-conanda/>. Consultado el 02/02/2022.

³⁷⁹ STF, ADPF n° 622. Disponible en: <https://prioridadeabsoluta.org.br/wp-content/uploads/2021/06/acordao-adpf-622.pdf>. P. 13. Consultado el 02/02/2022.

³⁸⁰ Disponible en: <https://www.brasildefato.com.br/2022/01/24/educacao-e-trabalho-concentram-cortes-de-bolsonaro-veja-quanto-cada-ministerio-perde-em-2022>. Consultado el 02/02/2022.

³⁸¹ Mecanismo extraconvencional del Consejo de Derechos Humanos de la ONU para el monitoreo y la protección de los derechos humanos en los países miembros.

estaban cumpliendo y, entre estas, en 64 recomendaciones se registró graves retrocesos. Esto significa que, además de no cumplir con más de la mitad de las recomendaciones, Brasil se mostró en contra de cumplir con casi un tercio de todas las recomendaciones del 3^{er} ciclo del EPU³⁸².

En este contexto, ante los graves retrocesos o estancamientos en relación con la mayoría de las recomendaciones del tercer ciclo del Examen Periódico Universal de la ONU, es urgente la necesidad de que el Estado brasileño invierta en soluciones estructurales que prioricen a las poblaciones en situación de vulnerabilidad. La exigibilidad inmediata de los derechos humanos y su universalidad, a la luz del principio de prohibición del retroceso, no permiten abandonar los compromisos políticos y sociales asumidos por Brasil en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de derechos humanos.

La Defensoría del Pueblo de la Unión, como institución nacional y encargada de la promoción de derechos, mantendrá bajo constante vigilancia en el próximo ciclo la postura de los poderes constituidos en relación con el cumplimiento de las recomendaciones del Examen Periódico Universal.

³⁸²Informe sobre la situación de los derechos humanos en Brasil en el contexto de la pandemia de Covid-19, elaborado en 2020. Disponible en: https://plataformarpu.org.br/storage/publications_documents/pf8qPxasVS5ad6V3FRP7zzhgyNaZzJ6RK5Hkts2y.pdf. Consultado el 18/11/2021.

