



SANDRA CARVALHO

Sandra Carvalho es Coordinadora General e Investigadora de la organización de derechos humanos Justicia Global.

Email: [Sandra@global.org.br](mailto:Sandra@global.org.br)



EDUARDO BAKER

Eduardo Baker es abogado de la organización de derechos humanos Justicia Global, Máster en Derecho Penal por la Universidad del Estado de Rio de Janeiro, Doctorando en Derecho por la Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro.

Email: [Eduardo@global.org.br](mailto:Eduardo@global.org.br)

## RESUMEN

El presente artículo busca debatir sobre el litigio estratégico en derechos humanos desde la experiencia de una organización brasileña en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Se parte de la conceptualización del litigio estratégico y de cómo puede ser pensado en el contexto interamericano, teniendo a la coyuntura brasileña como telón de fondo. La elaboración teórica sobre el litigio se vincula a la forma de articulación de una organización con los demás actores del sector y, principalmente, con aquellos que están en el territorio de las violaciones, proponiéndose una tipología dual para la cuestión y esbozando dos líneas generales a partir de dos estudios de caso.

Original en portugués. Traducido por Maité Llanos.

Recibido en marzo de 2014.

## PALABRAS CLAVE

Litigio estratégico – Derechos humanos – Sistema Interamericano



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en [www.conectas.org/es/acciones/es-revista-sur](http://www.conectas.org/es/acciones/es-revista-sur).

ENSAYO

# EXPERIENCIAS DE LITIGIO ESTRATÉGICO EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Sandra Carvalho y Eduardo Baker

## 1 Consideraciones iniciales sobre litigio estratégico

Partiremos del siguiente problema: Cómo ponderar las acciones de corto y largo plazo en el campo de los derechos humanos, principalmente respecto a la incidencia vía sistemas internacionales de protección de los derechos humanos. La ponderación entre urgencia e impactos de largo plazo es una ecuación difícil, que puede ser trabajada de las más diversas formas. En este artículo se parte del trabajo de una organización brasileña de derechos humanos, Justicia Global, y más específicamente de su experiencia con el litigio internacional en derechos humanos en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIDH).

Siendo este el objetivo, no fueron considerados relevantes aspectos teóricos y construcciones de la jurisprudencia de los sistemas internacionales. Podríamos debatir sobre las diferentes formas de reparación y prevención ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y sobre cómo fueron procesadas por los diferentes Estados. Sin embargo, el presente texto no busca hacer un análisis sobre la eficacia de los sistemas internacionales de protección, sino que se centra en la forma como se desarrolla el proceso de “este lado” –el de las organizaciones y movimientos que se valen de estos instrumentos.

¿Cuál es o puede ser el accionar de estos actores en un sistema internacional de protección? ¿Qué visiones podemos tener sobre el tema y cómo se presenta esto en el litigio ante dicho mecanismo multilateral de protección de derechos? Algunas cuestiones son importantes en este debate, como la selección de casos y la forma como se produce la triangulación entre peticionarios o representantes de las víctimas, órgano internacional y Estado responsable.

Es evidente que toda respuesta es provisoria. Continuamente aprendemos sobre

---

*Ver las notas del texto a partir de la página 479.*

cuáles son las posibilidades y las limitaciones de este tipo de trabajo y, muchas veces, las limitaciones parecen superar por demás a las posibilidades. No obstante, tal vez esté precisamente en la búsqueda de brechas y creación de nuevas aperturas una de las principales tareas de una organización de derechos humanos. Más que usar el derecho internacional de los derechos humanos, crear a partir de y con el mismo.

Al considerar como principal foco de análisis las posibilidades de incidencia ante el SIDH, un primer punto importante es la interdisciplinariedad. El litigio en la Comisión o en la Corte Interamericana no exige la inscripción profesional como abogado o abogada. La inscripción regular en el Colegio de Abogados de Brasil (OAB, por su sigla en portugués) en el caso brasileño, no es un requisito para postularse o actuar ante el Sistema Interamericano. El artículo 46 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que trata sobre los requisitos mínimos de una petición para que su tramitación sea admitida; el artículo 23 del Reglamento de la Comisión Interamericana, que trata sobre la presentación de peticiones; y el artículo 28 del Reglamento de la Corte, que trata sobre la presentación de escritos, son algunos de los artículos que dejan en claro que no es necesaria la inscripción como abogado.

Eso no significa que la actuación en el sistema interamericano no exija conocimientos específicos en el área del Derecho –estos son de hecho, indispensables– sino que señala otra exigencia para la abogacía en esta área: el trabajo integrado e interdisciplinario. Las violaciones de derechos humanos incluyen siempre otras cuestiones que van más allá de la ruptura objetiva de una norma jurídica internacional. Si bien esto es lo mínimo para que se pueda hablar de responsabilidad internacional del Estado, en derechos humanos no es posible tratar adecuadamente el ilícito internacional sin una comprensión general del problema. La violación de derechos humanos está inserta en un contexto político, histórico, económico, social y cultural que debe ser estudiado para que la incidencia a través de estos mecanismos pueda rendir los frutos deseados.

Por ejemplo, en el debate sobre empresas y derechos humanos, un desafío importante es entender el lugar de las agencias gubernamentales e internacionales de fomento, como el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES de Brasil) o el Banco Internacional para la Reconstrucción y Desarrollo (BIRD), en el financiamiento de mega proyectos que impactan en los derechos humanos. Cuando debatimos sobre la política de internación compulsiva orientada al usuario de *crack*, la mirada del área de salud mental no podría ser descartada para comprender cómo esa práctica viola derechos.

Para dar cuenta de estos debates, es necesario un diálogo diversificado. Psicólogos, sociólogos, periodistas y economistas son ejemplos de profesionales que pueden contribuir ampliamente en el litigio en derechos humanos. Sin esa diversidad, el trabajo puede verse bastante perjudicado y hasta puede volverse inviable, según el caso concreto.

No existe, o no debería existir, “abogacía pura” en estos espacios. La discusión sobre cómo se da y cuál es la militancia por la vía del Derecho en temas de derechos humanos puede ser vista como un diálogo con una estrategia más amplia, comúnmente llamada litigio estratégico.

En Brasil, lamentablemente, tenemos muy poca literatura y práctica sobre el

tema. El litigio estratégico está íntimamente vinculado a la educación jurídica y al surgimiento de las llamadas “clínicas” de derechos humanos en Europa, en Estados Unidos y en algunos países de América Latina como Chile, Argentina y Colombia.<sup>1</sup>

Brasil dio inicio en los últimos años a algunas iniciativas, todavía tímidas, en algunas instituciones de educación superior. Por otro lado, algunas organizaciones de la sociedad civil ya trabajan desde hace más de una década con el litigio estratégico, aunque el término en sí aparece pocas veces de manera explícita.

Una posible definición de litigio estratégico se encuentra en el informe *Litigation Report* (SKILBECK, 2013) de *Justice Initiative*, una rama de la organización de fomento *Open Society*, cuyo incentivo se centra específicamente en el área del litigio estratégico. Según el documento, “El litigio estratégico en derechos humanos busca, por medio del uso de la ley, promover cambios sociales en pro de los individuos cuyas voces no serían escuchadas” (SKILBECK, 2013, p. 5). En Estados Unidos, también se utiliza el término *high impact litigation* o *public interest litigation*.

En un libro editado por la School of Law de la Universidad de Columbia:

*Primero, el litigio de interés público persuade al sistema de justicia a interpretar la ley; el litigio de interés público clama a las cortes para que concreten o redefinan derechos previstos en constituciones, estatutos y tratados para tratar mejor sobre ilícitos del gobierno y la sociedad y ayudar a aquellos que sufren por los mismos. Además, el litigio de interés público influencia las cortes para aplicar leyes y reglas favorables existentes que serían, de otra forma, subutilizadas o ignoradas.*

(REKOSH; BUCHKO; TERVIEZA, 2001, p. 81-82, traducción libre).

El énfasis en el aspecto jurídico es a veces relativizado. Por ejemplo, en un artículo que analiza las tipologías del concepto litigio estratégico en las Américas, encontramos cuatro formas de definición del término: centrado en la defensa judicial de los derechos humanos; a partir de los resultados de alto impacto del litigio estratégico; de acuerdo al momento de intervención (preventivo o correctivo); o de acuerdo a los derechos humanos a ser protegidos (CORAL DIAZ; LONDOÑO-TORO; MUÑOZ-ÁVILA 2010, p.49-76).

El litigio estratégico debe ser capaz de llamar la atención hacia los abusos y violaciones de derechos humanos y resaltar la obligación del Estado de cumplir con sus obligaciones nacionales e internacionales. Esto no significa que toda violación de derechos pueda, o deba, ser tratada a través del litigio estratégico. En virtud de su carácter polivalente, entre litigación jurídica e incidencia política, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, por ejemplo, enumera cuatro situaciones en las que sería aplicable esta estrategia:

*1. El derecho no es observado (en lo sustantivo o en lo procedimental); 2. Hay discordancia entre el derecho interno y los estándares internacionales; 3. No hay claridad en el derecho existente; 4. La ley se aplica reiteradamente de manera inexacta y/o arbitraria.*

(CONTRERAS, 2011, p. 25).

A partir de esta caracterización surge una dificultad, ejemplificada en el tema de la tortura en unidades penitenciarias. Sabemos que en Brasil se trata de una práctica reiterada violar el derecho de las personas privadas de libertad, a su integridad física y psicológica. No es clara la línea diferencial entre maltrato y tortura en la aplicación de la ley por parte de los tribunales y tampoco es posible ver, en esa actuación, un diálogo con las fuentes de derecho y jurisprudencia internacionales. La ley sobre la tortura es muy poco utilizada en la práctica de las investigaciones y acciones penales. Así, en teoría, el tema se encaja en cualquiera de las cuatro situaciones anteriormente citadas.

Estamos, sin embargo, ante dos problemas: ¿Por qué litigar este tema en lugar de la no demarcación del territorio de los pueblos tradicionales, por ejemplo? Al fin y al cabo, sería igualmente posible enmarcar este otro tema en las categorías mencionadas. ¿Y qué caso escoger para dar la pelea?

El mismo texto, al tratar de la elección del caso paradigmático, presenta las siguientes consideraciones:

*La oportunidad, la calidad probatoria del caso, la relación con la(s) víctima(s), el agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, o la suma de los anteriores factores, o cualquier otra situación que una vez evaluada nos permita identificar una posible situación que por su trascendencia amerite el litigio nacional e internacional.*

(CONTRERAS, 2011, p. 31).

La construcción no parece apropiada para el problema que se ha presentado. El motivo principal es que, en esta forma de trabajar el litigio estratégico, quien realiza toda la reflexión y ponderación de los medios y resultado aparece como en una posición relativamente externa al problema. Por eso, lo importante es la relación con la víctima, y debemos actuar en beneficio de aquellos individuos sin voz. La tarea de quien litiga parece ser empoderar al otro.

La distancia entre quien litiga y ese otro queda aún más clara cuando encontramos, en la bibliografía especializada, recomendaciones para quien hará el litigio, tales como: “Es siempre recomendable estar atentos a las necesidades del ‘mercado’ para los servicios ofrecidos” (EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTER INTERIGHTS, MIGRATION POLICY GROUP, 2004, p. 38, traducción libre) y “La necesidad percibida desde el punto de vista de los clientes potenciales (la ‘clientela’) es una consideración clave” (EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTER; INTERIGHTS; MIGRATION POLICY GROUP. 2004. p. 37). Del mercado de clientes pasamos lógicamente a un mercado de financiadores, y el litigio en derechos humanos empieza a cobrar forma de administración de empresas. En el mundo corporativo-jurídico de los derechos humanos, nuestro papel sería, por ejemplo, identificar *stakeholders*. Nuestros “antiguos” análisis de coyuntura desaparecen de la jerga.

Antes de profundizar este debate, es necesario hacer un desvío. Relacionada al tema del litigio estratégico, pero a menudo oculta en la discusión, está la cuestión de la agenda política de los financiadores. Primero, es importante distinguir entre un caso a ser litigado de actividad *lato sensu* y uno a ser ejecutado en el marco de un proyecto. Cuando se busca financiamiento, no es poco común que el financiador

colabore en la construcción de la agenda de actividades. El simple hecho de abrir una línea de financiamiento para un tema y no para otro ya señala una posición ético-política del financiador.

Sabemos, además, que esto no es privilegio del mundo de las organizaciones de derechos humanos. No son raras las universidades, por ejemplo, que abren oportunidades de becas específicas por temas, a partir de aportes financieros de empresas y agencias de cooperación. Sin la intención de extendernos en el debate sobre la política científica, basta con señalar que esta es una realidad con la que, de una u otra forma, todos convivimos.

A partir de esa constatación, podemos pensar en dos modelos de selección de casos. El primero sigue una línea recta: financiador => entidad => víctima. En el segundo, la vía es de doble mano: aliados <=> entidad <=> financiador; siendo que este último elemento, el financiador, no siempre está presente.

En el primer modelo, el financiador otorga una línea de financiamiento para abordar determinado tema, utilizar determinado mecanismo internacional o investigar cierta temática. A partir de la obtención de los recursos, la entidad busca casos y/o víctimas que se encajen en el perfil de la línea de fomento, o rechazan o aceptan a aquellos que les presentan sus casos a partir de este filtro. Con base en esto, se construye la estrategia de litigio.

En el segundo caso, la organización posee aliados con los que construyó su trayectoria institucional y con los que trabaja regularmente. Por medio del accionar conjunto entre los actores, surge la propuesta de trabajar determinada temática y/o caso a través del litigio usando, por ejemplo, el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Una vez construida una agenda conjunta, si es posible, se busca financiamiento para responder a la demanda, se encaja la propuesta en algún financiamiento ya existente o, en algunos casos –o incluso muchos– se actúa independientemente de la obtención de apoyos directos.

Es claro que los modelos son exagerados y reduccionistas. Lo importante es que tengamos en claro la distinción de perspectiva, en cuanto a la forma de abordar el trabajo en derechos humanos. El problema es el punto de partida. O se tiene como base la movilización con la materialidad de las luchas sociales o no.

## 2 Dos experiencias de incidencia

En la organización en la cual actúan autor y autora del presente artículo, existe un ejemplo reciente de incidencia en este sentido, en el sistema interamericano, referente a la lucha de los Guaraní-Kaiowá de Mato Grosso do Sul por el acceso a la tierra y al territorio. En este caso, nuestro trabajo partió de una articulación con el Consejo Indigenista Misionario (Cimi), con el cual tenemos una alianza de larga data.

En noviembre de 2011, fue asesinado el cacique Nísio Gomes, líder de la aldea Guaiviry. Tras conversaciones con abogados y miembros de la entidad, salió la propuesta de realizar un pedido de medida cautelar ante la Comisión Interamericana. Debido a la urgencia y al riesgo de nuevos ataques, parecía ser la medida más adecuada para los objetivos trazados.

La intención era dar visibilidad a lo que estaba ocurriendo en el Estado de Mato Grosso do Sul, que no era nada nuevo. Desde hace muchos años los Guaraní-Kaiowá y Terena de ese territorio, son víctimas de la negligencia estatal y de la acción de los pistoleros de la región, siendo la falta de demarcación de sus territorios, la principal razón de la violencia, incluso interna. Los índices de suicidio y homicidio entre la población indígena es altísima en Mato Grosso do Sul. Entre los años 2004 y 2010, el estado concentró el 55,5% de los asesinatos de indígenas en el país, y el 84% de los suicidios.<sup>2</sup>

A través de la medida cautelar, pretendíamos debatir precisamente el problema del acceso al territorio, que no podría ser el objeto directo de la medida cautelar. El sistema interamericano posee dos formas principales de litigación: tramitación de casos individuales y solicitud de medidas cautelares y provisionales. Esta segunda categoría ocurre cuando hay una situación de urgencia y gravedad en la cual puede producirse un daño irreparable. La gravedad, urgencia e irreparabilidad del daño estarían probadas, y así lo argumentamos, con la muerte de Nísio y el contexto más amplio de amenazas, atentados y violencias, que dichas comunidades habían estado sufriendo en los últimos años.

En el pedido, intentamos mostrar la relación, para nosotros indisociable, entre la violación del derecho al acceso al territorio tradicional y las amenazas, la violencia y las muertes que el pueblo Guaraní-Kaiowá estaba y está aún sufriendo. El material producido por el Cimi a lo largo de los años fue esencial en este debate, pues contenía un análisis cuidadoso y extensivo sobre esa relación y otros impactos generados por la privación de la tierra.

La conjunción entre el argumento jurídico y la contextualización histórica y social cumple un papel muy importante en los pedidos de medida cautelar. Es necesario mostrar –porque ayuda en la persuasión de la Comisión– cómo la gravedad, la urgencia y el daño están insertos en una estructura más amplia de violación de derechos, y cómo la medida cautelar, aunque obviamente no soluciona el problema estructural, puede cumplir un papel vital en la preservación de algunos derechos que son esenciales en esta lucha mayor. En este caso, la lucha mayor por el acceso al territorio tradicional.

Sin embargo, esa dimensión política tiene dos aspectos. La relación entre la Comisión Interamericana y Brasil, en aquel momento, no era de las mejores. El incidente en Belo Monte había ocurrido hacía relativamente poco tiempo y la Comisión tal vez no quisiera abrir otro flanco de posibles ataques. Ambos casos trataban sobre pueblos indígenas, aunque con perspectivas muy diferentes. Luego de diversos intercambios de información, pareció trabarse el avance del pedido.

Por otro lado, la tramitación del pedido creó un flujo de intercambio entre los actores involucrados, fortaleciendo las alianzas, y presionó al Estado para que se moviera, aun si lo hizo de forma muy incipiente, por ejemplo, formulando y aprobando un Plan de Seguridad para parte del Estado de Mato Grosso do Sul para la protección de algunas aldeas indígenas, cuya implementación efectiva sigue pendiente.

Durante esos meses, otros actores se sumaron al proceso y pasaron a componer ese frente de derecho internacional de los derechos humanos en defensa del pueblo Guaraní-Kaiowá de Mato Grosso do Sul. De forma temporaria o

permanente, Abogados Sin Fronteras, Asociación de Jueces por la Democracia, Amnistía Internacional y Fian actuaron, o siguen actuando, en esa dirección. Esta última organización, Fian Brasil y la Internacional, se acercó más fuertemente en la construcción de esas iniciativas, principalmente por el hecho de que ya desarrollaban hacia años un trabajo junto a los Guaraní-Kaiowá desde otra perspectiva, la de la seguridad alimentaria. Pasamos a formular entonces otras estrategias de incidencia internacional.

En el ámbito del Sistema Interamericano, empezamos a apostar a las audiencias temáticas como otra posible forma de presión. Más allá de la tramitación de casos individuales y de la concesión de medidas cautelares, que podríamos denominar tutela protectora directa de la Comisión Interamericana, el órgano también posee la función de promoción y monitoreo de los derechos humanos en las Américas. Una de las formas en que la comisión desempeña dicho papel es por medio de las audiencias temáticas concedidas durante sus períodos de sesión. Cualquier organización o grupo puede solicitar una audiencia sobre el tema de derechos humanos que le parezca especialmente relevante. La Comisión recibe estos pedidos y selecciona aquellos que le resulten más relevantes en la coyuntura del momento –al menos en teoría, puesto que en la práctica pareciera que hay otros factores políticos que influyen en la decisión de la Comisión de otorgar o no una audiencia.

A fines de 2012, solicitamos una audiencia temática para tratar sobre el acceso a la tierra de los pueblos Guaraní-Kaiowá de Mato Grosso do Sul. Si por un lado la medida cautelar sería una forma indirecta de abordar el asunto, pues sería difícil conseguir una cautelar que tratase directamente sobre el acceso a la tierra, por el otro, la audiencia temática nos daba esa libertad. La audiencia no nos fue concedida.

La lectura de las organizaciones involucradas en el pedido fue que podría ser complejo para la Comisión trabajar directamente el tema del acceso al territorio de pueblos indígenas, incluso en una audiencia temática. Al igual que habíamos trabajado la medida cautelar como un medio indirecto para enfrentar el problema, buscamos tratar la solicitud de audiencia temática de la misma forma y pedimos, para el último período de sesiones, que ocurrió en octubre y noviembre de 2013, una audiencia sobre la situación de los defensores de derechos humanos en Brasil, siendo que, en el mismo pedido, indicábamos que trataríamos específicamente sobre aquellos defensores y defensoras que actúan en el tema tierra y territorio.

En esa ocasión, la audiencia fue concedida y conseguimos tratar sobre la violencia contra los Guaraní-Kaiowá y sobre la falta de una política y práctica diligentes en la demarcación de tierras por parte del Estado brasileño. No entraremos en los detalles de la audiencia –la misma está disponible en su versión completa en la página de la Comisión Interamericana.<sup>3</sup> Lo importante de este relato es mostrar cómo un aparente fracaso, desde el punto de vista técnico-jurídico, puede llevar a resultados positivos, y tal vez uno de los más importantes sea, precisamente, una mejor articulación entre las organizaciones y los movimientos que se unen para incidir y litigar acerca del tema.

Un segundo ejemplo de litigio estratégico muestra otro campo de posibilidades: el caso *Urso Branco*, también en sede con medidas cautelares. La



cárcel *Urso Branco* (Oso Blanco), oficialmente llamada Casa de Detención José Mario Alves da Silva, fue inaugurada en 1996 en Porto Velho, Rondônia, con el objetivo inicial de albergar a tan solo 360 presos preventivos.

En diciembre de 2001, el Juez del Tribunal de Ejecuciones Penales, Arlen Silva de Souza, ordenó al entonces director del establecimiento penitenciario, Weber Jordiano Silva, “que todos aquellos que tengan condena en la denominada ‘Celda Libre’<sup>4</sup> sean mantenidos en las celdas, hasta ulterior deliberación de este tribunal, bajo pena de responsabilidad. Que a partir de esa fecha ningún condenado está autorizado a permanecer en condición de “celda libre”.<sup>5</sup>

El equipo responsable del cumplimiento de la orden, el día 31 de diciembre de 2001, decidió retirar de los pabellones a los presos considerados más peligrosos, principalmente porque ponían en riesgo la vida de los presos encarcelados en el así llamado “seguro”, donde se internan a los detenidos amenazados de muerte. La noche siguiente, el 1 de enero de 2002 –debido a que presos de grupos criminales rivales fueran puestos en la misma celda– se inició una larga rebelión que resultó en decenas de muertos.

Una semana después, cuarenta y siete de los presos sobrevivientes de la masacre y amenazados de muerte fueron transferidos a celdas y, nuevamente, se agruparon presos de distintas facciones. El día 18 de febrero de ese mismo año fueron asesinados tres presos cuando eran transferidos al “seguro”.

Como medida protectora, la *Cimuição Justiça e Paz da Arquidiocese de Porto Velho* y Justicia Global enviaron un pedido de medidas cautelares a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y solicitaron la transferencia de los cuarenta y siete sobrevivientes amenazados de muerte a otra unidad penitenciaria<sup>6</sup> y la reforma de la prisión. Como resultado, el 14 de marzo de 2002, la CIDH otorgó medidas cautelares en favor de los internos de *Urso Branco*.

Debido al incumplimiento de las medidas otorgadas, la Comisión le solicitó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos que emitiese medidas provisionales para proteger la vida y la integridad personal de los internos. La medida fue concedida el día 18 de junio de 2002, requiriendo medidas similares a aquellas anteriormente solicitadas en relación al sistema penitenciario, como la adopción de “todas las medidas que sean necesarias para proteger la vida e integridad de todas las personas reclusas”, incluyendo también un requisito más concreto: “la aprehensión de las armas que se encuentran en poder de los internos” (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2002). Esa diferencia de tratamiento respecto a *Urso Branco* es un punto distintivo que se replica en resoluciones posteriores de la Corte.

En su segunda resolución sobre el caso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos solicitó al Estado y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tomaran las medidas necesarias para la creación de un mecanismo de coordinación y supervisión del cumplimiento de las medidas provisionales. La decisión de la Corte escapaba a su patrón usual en el tratamiento de la cuestión penitenciaria.

Debido a la inercia estatal, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reiteró sus anteriores requisiciones a través de una tercera resolución, el día 22 de

abril de 2004, destacando la necesidad de que el Estado y la Comisión tomaran medidas para “coordinar y supervisar el cumplimiento de las medidas provisionales ordenadas por la Corte” (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2004).

Recién en 2006 se constituyó un instrumento responsable de esta supervisión, la Comisión Especial *Urso Branco*. Compuesta por representantes del Estado —a nivel federal y estadual— y por las organizaciones que peticionaron ante el Sistema Interamericano, su trabajo fue blanco de severas críticas por parte de estas últimas. Su ineficacia inicial se evidenciaba en la repetición de la agenda a lo largo de los primeros dos años de funcionamiento, y culminó en 2008, con la desvinculación de las organizaciones peticionarias.

Ese mismo año, por otro lado, tuvimos la presentación de un pedido de intervención federal, ante el Supremo Tribunal Federal, del Fiscal General de la República, luego de la provocación de las organizaciones que litigaban el caso en el SIDH, lo cual condujo al decreto de estado de emergencia en el Estado de Rondônia. El pedido fue realizado en octubre de aquel año. En respuesta, el gobernador del Estado de Rondônia decretó estado de emergencia y la consecuente interdicción parcial de la prisión en diciembre, por decisión del 1º Juzgado de Ejecuciones y Contravenciones Penales de Porto Velho.

Con respecto a los procesos de naturaleza administrativa y judicial relativos a la prisión *Urso Branco*, en 2009 se dieron los dos primeros avances más significativos. Fue pronunciada la sentencia sobre la masacre de 2002 y hubo sentencia favorable en una Acción Civil Pública interpuesta por el Ministerio Público del Estado de Rondônia en 2000, requiriendo la realización de reformas y contratación de personal para las cárceles *Enio Pinheiro* y *Urso Branco*.

En 2010, luego del primer juicio por la masacre de 2002 que resultó en la muerte de por lo menos veintisiete personas, que terminó con diez absoluciones y ocho condenas, las entidades peticionarias volvieron a participar en las reuniones de la Comisión Especial y, en agosto de 2011, la Corte emitió una de sus más importantes resoluciones, decidiéndose por el levantamiento de las medidas provisionales el 25 de agosto de 2011. Su telón de fondo fue la audiencia pública realizada durante el 92º Período Ordinario de sesiones de la Corte Interamericana, que se realizó ese mismo día.

El día anterior, representantes del Gobierno Federal, del Gobierno del Estado de Rondônia, del Ministerio Público, de la Defensoría Pública y del Poder Judicial del Estado de Rondônia firmaron el *Pacto por la Mejora del Sistema Penitenciario del Estado de Rondônia y Levantamiento de las Medidas Provisionales Otorgadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, con la intervención de la *Cimuiissão Justiça e Paz da Arquidiocese de Porto Velho*.

El acuerdo contiene cinco ejes de acción que enumeran aproximadamente cincuenta acciones. Los ejes son: inversiones en infraestructura; recuento y cualificación del personal; investigación de los hechos y responsabilización; mejora de los servicios, movilización e inclusión social; y combate a la cultura de la violencia.

En su tesis sobre el caso *Urso Branco*, Camila Serrano Giunchetti trata sobre la efectividad del Sistema Interamericano, comenzando por un análisis de la

interrelación entre el mismo y otras instancias nacionales. Según la autora, la Corte operó como una esfera de influencia, sin sobreponerse a las instancias nacionales, pero tampoco aceptando la actitud de omisión por parte del Estado (GIUNCHETTI, 2010, p.184), lo que estaría expresado en la creación de la Comisión Especial. La autora destaca como una de las contribuciones del caso la creación de un mecanismo de supervisión, lo que aparece únicamente en otros dos casos: la sentencia en el caso Masacre de Mapiripán y la medida provisional del Centro Penitenciario de la Región Centro-Occidental (Cárcel de Uribana), casos de Colombia y Venezuela, respectivamente.

### 3 Consideraciones finales

En la ponderación entre urgencia e impacto de largo plazo, ¿qué forma de acción en los sistemas internacionales de protección puede ser pensada a partir de esas experiencias? Quizás una primera contribución sea la percepción de que el largo plazo es algo dado. En las relaciones construidas a lo largo de las distintas historias institucionales, incluyendo organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales, esas metas surgen naturalmente de los debates e intercambios antes del surgimiento de una posible emergencia.

La realidad inmediata de la cárcel *Urso Branco* y el asesinato del líder Guaraní-Kaiowá sólo ponen en evidencia problemas de fondo que ya eran visualizados por las organizaciones involucradas en las temáticas: el sobreencarcelamiento y el abandono de las cárceles y la no demarcación de las tierras indígenas y el incremento de la violencia contra los pueblos originarios. El litigio estratégico comienza a ser diseñado en un espacio donde los compromisos últimos –una nueva política de seguridad y penitenciaria y la demarcación de tierras Guaraní-Kaiowá– no son negociables o discutibles.

Atender a la urgencia no es dejar para un segundo momento el establecimiento de metas de largo plazo. Al contrario, es una oportunidad para problematizar e impulsar medidas en dirección a esa meta, al menos dentro de la visión de lo que es un trabajo en derechos humanos tal como es defendido en este artículo.

## REFERENCIAS

---

### Bibliografía y otras fuentes

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. 2011. *As Violências contra os Povos Indígenas em Mato Grosso do Sul. E as resistências do Bem Viver por uma Terra Sem Males*. Dados: 2003-2010. Mato Grosso do Sul: CIMI/CNBB. Disponible en: <[http://www.cimi.org.br/pub/MS/Viol\\_MS\\_2003\\_2010.pdf](http://www.cimi.org.br/pub/MS/Viol_MS_2003_2010.pdf)>. Visitado en: jun. 2014.

CONTRERAS, Juan Carlos G. (Coord.). 2011. *Modelo para armar: litigio estratégico*

en derechos humanos. México D.F.: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C.

CORAL-DÍAZ, Ana Milena.; LONDOÑO-TORO, Beatriz; MUÑOZ-ÁVILA, Lina Marcela. 2010. El concepto de litigio estratégico en América Latina: 1990-2010. *Vniversitas*, Bogotá, Colombia, n. 121, p. 49-76, jul./dic.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). 2002. Caso da Penitenciária Urso Branco. Medidas Provisórias solicitadas pela Comissão Interamericana De Direitos Humanos a Respeito da República Federativa do Brasil. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, 18 jun., ponto resolutivo 1. Disponible en: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/urso\\_se\\_01\\_portugues.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/urso_se_01_portugues.pdf)>. Visitado en: jun. 2014.

\_\_\_\_\_. 2004. Caso da Penitenciária Urso Branco. Medidas Provisórias a Respeito da República Federativa do Brasil. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, 22 abr., ponto resolutivo 2. Disponible en: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/urso\\_se\\_03\\_portugues.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/urso_se_03_portugues.pdf)>. Visitado en: jun. 2014.

EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTER; INTERRIGHTS; MIGRATION POLICY GROUP. 2004. Strategic litigation of race discrimination in Europe: from principles to practice. Budapest, London and Brussels: ERRC, Interights e MPG.

GIUNCHETTI, Camila Serrano. 2010. Globalização e direitos humanos. Estudo acerca da influência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre as instituições domésticas: o caso do presídio “Urso Branco” (RO). 195 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – UnB, Instituto de Relações Internacionais, Brasília.

REKOSH, Edwin; BUCHKO, Kyra A.; TERVIEZA, Vassela (Ed.). 2001. Pursuing the public interest: a handbook for legal professionals and activists. New York: Columbia Law School.

SKILBECK, Rupert. 2013. Litigating in the Public Interest. In: OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE. Litigation report: Global Human Rights Litigation. New York, Oct. p. 1-46. Disponible en: <<http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-litigation-report-12102013.pdf>>. Visitado en: 5 feb. 2014.

## NOTAS

1. Para un debate más profundo sobre estas raíces: Coral-Díaz, Londoño-Toro y Muñoz-Ávila (2010).
2. Para mayores informaciones, consultar el informe “As Violências contra os Povos Indígenas em Mato Grosso do Sul” (CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO, 2011).
3. Disponible en: <<http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/hearings.aspx?lang=es&session=132>>. Visitado en: jun. 2014.
4. “Celda libre” es el nombre dado a los presos que

trabajan en las dependencias de la unidad, como en limpieza, y son de confianza de la administración de la unidad penitenciaria. El nombre puede variar dependiendo del Estado. Por ejemplo en Pernambuco se usa el término: “Ilavero”

5. Oficio nº 4794/01/VEP, de 20 de diciembre de 2001.
6. En ese momento, el pedido de medida cautelar se refería a una lista determinada de individuos