

OEA/Ser.L/V/II.167
Doc. 29
2 de marzo 2018
Original: español

INFORME No. 25/18

CASO 12.428

ADMISIBILIDAD Y FONDO

EMPLEADOS DE LA FÁBRICA DE FUEGOS EN SANTO ANTÔNIO
DE JESUS Y SUS FAMILIARES.

BRASIL

Aprobado por la Comisión en su sesión No. 2120 celebrada el 2 de marzo de 2018
167 período extraordinario de sesiones

Citar como: CIDH, Informe No. 25/18, Caso 12.428. Admisibilidad y Fondo. Empleados de la
Fábrica de Fuegos en Santo Antonio de Jesus y sus familiares. Brasil. 2 de marzo de 2018.



INFORME Nº 25/18
ADMISIBILIDAD Y FONDO
CASO 12.428
EMPLEADOS DE LA FÁBRICA DE FUEGOS EN SANTO ANTÔNIO DE JESUS Y SUS FAMILIARES
BRASIL
 2 de marzo de 2018

ÍNDICE

I.	RESUMEN	3
II.	ALEGATOS DE LAS PARTES	4
	A. Parte peticionaria	4
	B. Alegatos del Estado	5
III.	ANÁLISIS DE ADMISIBILIDAD	6
	A. Competencia, duplicidad de procedimiento y cosa juzgada internacional	6
	B. Agotamiento de los recursos internos y plazo de presentación	7
	C. Caracterización de los hechos alegados.....	7
IV.	DETERMINACIONES DE HECHO	7
	A. La producción de fuegos artificiales en el municipio de Santo Antônio de Jesus.....	8
	B. Condiciones de la fábrica de fuegos artificiales y explosión de 11 de diciembre de 1998.....	9
	C. Información sobre hechos posteriores a la explosión de 1998.....	11
	D. Marco normativo relevante.....	13
	E. Procesos internos.	14
	1. Penal.....	14
	2. Civil.....	15
	3. Laboral.....	17
	4. Administrativo.....	18
V.	ANÁLISIS DE DERECHO	18
	A. El derecho a la vida, a la integridad personal y derechos del niño (Artículos 4.1, 5.1, 19 y 1.1 de la Convención Americana).....	18
	1. El deber de respeto y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal y supuestos de atribución de responsabilidad internacional.	18
	2. Estándares específicos sobre actividades peligrosas en el ámbito laboral	21
	3. Estándares específicos sobre el trabajo infantil y las peores formas de trabajo infantil.	22
	4. Análisis del caso.....	25
	B. Derecho al trabajo y principio de igualdad y no discriminación (Artículos 26, 24, 1.1 y 2 de la Convención Americana).....	27
	1. Consideraciones generales.....	27
	2. Análisis del presente caso	29

C.	Derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial (Artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana).....	33
D.	Derecho a la integridad personal de los familiares de las víctimas fallecidas.....	36
VI.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	36

INFORME Nº 25/18¹
ADMISIBILIDAD Y FONDO
CASO 12.428
EMPLEADOS DE LA FÁBRICA DE FUEGOS EN SANTO ANTÔNIO DE JESUS Y SUS FAMILIARES
BRASIL
2 de marzo de 2018

I. RESUMEN

1. El 3 de diciembre de 2001 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión Interamericana", "la Comisión" o "la CIDH") recibió una denuncia presentada por el Centro de Justiça Global, Movimento 11 de Dezembro, Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – Subseção de Salvador –, Fórum de Direitos Humanos de Santo Antônio de Jesus/Bahia, Ailton Jose dos Santos, Yulo Oiticica Pereira y Nelson Portela Pellegrino (en adelante "la parte peticionaria"), en la cual se alega la responsabilidad internacional de la República Federativa de Brasil (en adelante "el Estado brasileño", "el Estado" o "Brasil") por violaciones de derechos humanos en perjuicio de 70 personas y sus familiares .

2. El 7 de octubre de 2003, de conformidad con el artículo 37.3 de su Reglamento entonces vigente, la Comisión informó a las partes su decisión de diferir el pronunciamiento de admisibilidad hasta el debate y decisión sobre el fondo. Las partes contaron con los plazos reglamentarios para presentar sus observaciones. El 19 de octubre de 2006, la Comisión llevó a cabo una audiencia pública sobre el caso. Al día siguiente, se realizó una reunión de trabajo con las partes, en la que acordaron iniciar un proceso de solución amistosa; sin embargo, el 18 de octubre de 2010, la parte peticionaria solicitó a la CIDH que emitiera el informe de fondo.

3. La parte peticionaria señaló que el 11 de diciembre de 1998 explotó una fábrica de fuegos artificiales en Santo Antônio de Jesús, Estado de Bahía, Brasil, en donde murieron 64 personas y seis resultaron gravemente heridas. Indicó que la fábrica funcionaba clandestinamente, guardaba material prohibido y operaba sin las condiciones mínimas de seguridad. Afirmó que, tras la tragedia, se interpusieron acciones penales, civiles y laborales que resultaron inefectivas.

4. Por su parte, el Estado brasileño señaló que no hubo omisión ni negligencia en su actuación, puesto que la explosión de la fábrica fue responsabilidad de particulares y no estuvieron involucrados agentes estatales. Según el Estado, se adoptaron las medidas necesarias para la reparación de los perjuicios a las víctimas y sus familias, además de que se siguieron procesos penales, laborales y civiles para la resolución de todas las pretensiones jurídicas de la parte peticionaria. El Estado agregó que está intentando cambiar las desfavorables condiciones de vida de los habitantes de aquella región, sobre todo de las trabajadoras y trabajadores que actúan informalmente en fábricas de fuegos artificiales.

5. La Comisión concluyó que la petición es admisible y el Estado de Brasil es responsable por la violación de los derechos a la vida, a la integridad personal, en relación con el deber de especial protección de la niñez, al derecho al trabajo, a la igualdad y no discriminación, a las garantías judiciales y protección judicial, establecidos en los artículos 4.1, 5.1, 19, 24, 26, 8.1 y 25.1 de la Convención Americana en relación con las obligaciones establecidas en el artículo 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio de las personas que se individualizan en el Anexo Único del presente informe.

¹ Conforme a lo dispuesto por el artículo 17.2 del Reglamento de la Comisión, la comisionada Flavia Piovesan, de nacionalidad brasileña, no participó del debate ni de la decisión del presente caso.

II. ALEGATOS DE LAS PARTES²

A. Parte peticionaria

6. La parte peticionaria señaló que el 11 de diciembre de 1998, explotó una fábrica de fuegos artificiales en Santo Antônio de Jesus, propiedad del señor Osvaldo Prazeres Bastos, también conocido como “Vardo dos Fogos”. Indicó que murieron 64 personas que trabajaban allí, la mayoría mujeres, niños y niñas, y sólo seis personas sobrevivieron resultando con heridas y quemaduras del 70% del cuerpo.

7. Afirmó que esta fábrica funcionaba clandestinamente, guardaba material prohibido y operaba sin las condiciones mínimas de seguridad. Agregó que las irregularidades en el funcionamiento de la fábrica fueron detectadas por una pericia realizada por el Departamento de Policía Técnica de la Secretaría de Seguridad Pública el mismo día, tras la explosión.

8. La parte peticionaria indicó que, según consta en el **procedimiento administrativo** abierto por el Ministerio del Ejército, la fábrica funcionaba irregularmente con la complicidad de los órganos públicos que no fiscalizaban debidamente. Entre las irregularidades señaló la falta de seguridad en las instalaciones, la fabricación de pólvora sin autorización, el almacenamiento de explosivos en grandes cantidades y la falta de organización en los depósitos. Refirió que al momento de la explosión se encontraban todos los fuegos artificiales en un mismo lugar, en el que no había sistema de alarmas ni de extinción de incendios.

9. Indicó que fueron interpuestas acciones penales, civiles y laborales a fin de individualizar a los responsables. Respecto de la **acción penal judicial**, señaló que fue interpuesta por el Ministerio Público el 13 de abril de 1999, tras las investigaciones iniciales, y que a la fecha de la presentación de la petición, la etapa de instrucción llevaba tres años. Agregó que dentro de la acción penal se decretó la prisión preventiva del propietario de la fábrica Osvaldo Prazeres Bastos, quien se encontraba prófugo. Afirmó que la demora en sede penal ha repercutido en **sede civil**, que se resolvería más rápido si hubiese condena penal. En ese sentido, indicó que se interpuso una acción por indemnización el 9 de febrero de 1999 pero, a la fecha de presentación de la petición, no se había abierto la fase de instrucción o producción de pruebas. Señaló que en sede **laboral** se interpusieron 76 demandas y que la mayoría fueron rechazadas en primera instancia pero que en segunda instancia, 46 demandas fueron reconsideradas y se reconocieron los vínculos laborales entre las víctimas y la empresa.

10. En enero de 2004, la parte peticionaria resaltó que las decisiones de la justicia laboral en favor de las víctimas y sus familias no fueron cumplidas porque la fábrica en cuestión fue registrada en nombre de Mario Fróes Prazeres Bastos, “hijo del real dueño de la empresa”, Osvaldo Prazeres Bastos; por ello, no contaba con patrimonio suficiente para pagar la deuda. Afirmó que el Estado no realizó las diligencias necesarias para la identificación de los bienes existentes para ejecutar el pago correspondiente.

11. Indicó también que, en 2004, la fábrica aún estaba en actividad y que los trabajadores corrían más riesgo puesto que estaban llevando material explosivo para sus casas. Alegó que no se habían tomado medidas efectivas en favor de las familias ni de los sobrevivientes, quienes requerían tratamientos médicos urgentes. La parte peticionaria agregó que la fábrica contaba con permisos del Ministerio del Ejército y la municipalidad. Afirmó que el ejército solamente suspendió la concesión de permiso seis meses después de la explosión. Señaló que otro aspecto a tenerse en cuenta es que “el real propietario de la fábrica, Osvaldo Prazeres Bastos” fue condenado por homicidio culposo, en abril de 1996, por otra explosión ocurrida en el marco de sus actividades industriales.

12. Por otra parte, informó que el gobierno del Estado de Bahía, en conjunto con la municipalidad y otros entes de la sociedad civil organizada, intentó crear en 1999 el proyecto “Fenix”, por

² La Comisión recibió información sustantiva de las partes desde la presentación de la petición y hasta el año 2010. En sus comunicaciones posteriores, los peticionarios manifestaron su interés en continuar el proceso ante la CIDH y su solicitud de que se emitiera un informe de fondo.

medio del cual habría de regularizar el funcionamiento de las fábricas de fuegos artificiales en la región. Alegaron que, a la fecha de presentación de la petición, el proyecto no había sido ejecutado.

13. Afirmó que el Estado violó el derecho a la vida e integridad personal de las víctimas de la explosión pues no adoptó medidas para prevenir los hechos, no obstante que fue un hecho notorio que estuvo funcionando y de tener información suficiente respecto de las irregularidades de la fábrica y del antecedente de la explosión sucedida unos años antes, en otra empresa del mismo dueño. Arguyó que el Estado violó los derechos del niño, al permitir que niños y niñas trabajaran en actividades peligrosas, poniendo sus vidas en riesgo.

14. Argumentó que no se ha llevado a cabo una investigación adecuada de los hechos y que los recursos no han sido efectivos en violación de los derechos a las garantías judiciales y de protección judicial.

15. En cuanto a los requisitos de admisibilidad, señaló que la Comisión tiene competencia para conocer el caso y que resulta aplicable la excepción del inciso del artículo 46.2.c. de la Convención, por la demora excesiva e injustificada de los recursos internos. Afirmó que la petición fue interpuesta en un plazo razonable, de conformidad con el artículo 32.2 del Reglamento de la Comisión y que no hay otro procedimiento sobre el mismo caso ante otro órgano internacional.

16. En 2010, la parte peticionaria informó que habían ocurrido más muertes en la región a causa de otras explosiones de fábricas de fuegos artificiales. Asimismo, indicó que las víctimas del presente caso permanecían sin reparación o asistencia del Estado. Informó que algunos parientes de las 70 víctimas de la explosión ocurrida el 11 de diciembre de 1998 habían fallecido sin encontrar justicia y sin recibir indemnización por la muerte de sus seres queridos.

B. Alegatos del Estado

17. El Estado indicó el caso es inadmisibile y solicitó el archivo del caso por falta de agotamiento de los recursos internos. En primer lugar, porque aún se encontraba en trámite la acción penal seguida respecto de los hechos. Agregó que los recursos judiciales en Brasil estaban siendo manejados de conformidad con la complejidad del caso y en respeto a los derechos de los acusados.

18. Con relación a la situación laboral, sostuvo que se reconocieron los derechos de las víctimas a una indemnización; sin embargo, aclaró que no la han recibido debido a que no se logró identificar patrimonio del sentenciado para el pago de la deuda.

19. El Estado indicó que el procedimiento civil contra el Gobierno Federal de Brasil, el Estado de Bahía, la municipalidad de Santo Antônio de Jesús y la firma del señor Mário Fróes Bastos, continuaba en trámite, dada la complejidad del caso. Argumentó violación al principio de *non bis in idem*, al seguirse dos procesos contra Brasil, uno en el plano doméstico y otro en el ámbito internacional.

20. Agregó que está cumpliendo con sus obligaciones de fiscalización, razón por la cual instauró un procedimiento administrativo que resultó en la remoción, en 1999, de la autorización otorgada a la fábrica para continuar sus actividades. Asimismo, informó que se encontraba en trámite un proyecto de ley que concedería indemnización a las víctimas de la explosión.

21. El Estado informó que ha tomado medidas para reducir la pobreza de la región, por medio de programas sociales, como el Proyecto Fênix, con el fin de transformar la actividad empresarial y laboral de la región, para tornarla más segura, eliminando la miseria y el trabajo infantil, sobre todo en actividades peligrosas, esto último por medio del Programa de Erradicación del Trabajo Infantil – PETI –, que otorga directamente un pago mensual del gobierno federal para las familias de niños y niñas con edad entre 7 y 15 años involucrados en labor infantil para substituir el dinero que ganaban trabajando.

22. El 19 de octubre de 2006, durante una audiencia celebrada en el marco del 126 periodo ordinario de sesiones de la CIDH, la representante del Estado manifestó que “son sensibles a los hechos y esperan que no vuelvan a suceder”. Asimismo, reconoció “el tiempo excesivo de 8 años en la tramitación del proceso y [que] esperan que los reos sean condenados el año que viene”.

23. Durante la misma audiencia, el Estado indicó que “no cuestionarán la admisibilidad del caso y reconocen que el Estado falló al fiscalizar”. El Estado presentó una propuesta de acuerdo de solución amistosa e informó que en el marco del proceso civil seguido contra el gobierno federal fue proferida una medida de “anticipación de tutela” concediendo a los hijos menores de 18 años de las mujeres que murieron en la explosión, un salario mínimo mensual. Reconoció que “hubo un retardo en la tramitación de la acción” y que el Estado tenía dificultades para dar cumplimiento a dicha decisión pues los beneficiarios no se encontraban identificados en la petición inicial del proceso civil, de modo que apenas en 2006 se empezaron a pagar los valores debidos a algunos de ellos.

24. El Estado informó que después de la explosión de 1998 se promulgó el Decreto No. 1365 que prevé disposiciones para prevenir situaciones similares. Asimismo, indicó que teniendo en cuenta la extensión de la industria, se emitieron normas de regulación para garantizar la salud e integridad física de los trabajadores, indicando que dichas normas serían publicadas el año siguiente.

25. En 2008, el Estado informó que estaba por adoptar medidas para solucionar el caso, de modo que había formado dos grupos de trabajo para estudiar la situación y proponer medidas de elaboración de políticas públicas y fiscalización.

III. ANÁLISIS DE ADMISIBILIDAD

A. Competencia, duplicidad de procedimiento y cosa juzgada internacional

Competencia <i>Ratione personae</i>:	Sí.
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí.
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí.
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí.
Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:	No.

26. Respecto a los alegatos de la parte peticionaria sobre la vulneración de los derechos consagrados en los artículos 32 de la Convención sobre los Derechos del Niño y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Comisión recuerda que no posee competencia para declarar violaciones de derechos consagrados en esos tratados, pese a lo cual se encuentra facultada para recurrir a sus estándares a los efectos de interpretar la Convención Americana en virtud de su artículo 29.

27. Asimismo, la Comisión observa que la parte peticionaria alega la violación de derechos estipulados en la Declaración Americana. Al respecto, la Comisión considera que en las circunstancias específicas del presente caso, corresponde efectuar el análisis de los derechos consagrados en la Declaración que resultan pertinentes, bajo al artículo 26 de la Convención Americana, tal como se analizará en la sección de fondo.

B. Agotamiento de los recursos internos y plazo de presentación

28. De acuerdo al criterio constante de la CIDH, "(...) el análisis sobre los requisitos previstos en los artículos 46 y 47 de la Convención debe hacerse a la luz de la situación vigente al momento en que se pronuncia sobre la admisibilidad o inadmisibilidad del reclamo"³.

29. La Comisión observa en primer lugar que si bien en sus primeras presentaciones el Estado alegó falta de agotamiento de los recursos internos, de manera posterior renunció expresamente a cuestionar la admisibilidad del caso. En el presente caso, se iniciaron cuatro grupos de procesos diferentes (civiles, laborales, penal y administrativo) respecto de la explosión ocurrida el 11 de diciembre de 1998. La Comisión observa que, a la fecha de aprobación del presente informe, sólo han culminado los procesos en la vía administrativa y laboral, sin que se hubiera logrado la ejecución de la reparación en esta última. Los demás procesos, pasados más de 18 años, se encuentran pendientes en etapas diversas, sin que el Estado haya justificado debidamente dicha demora, más allá de la invocación genérica de complejidad.

30. Tomando en cuenta el lapso transcurrido desde el inicio del proceso penal, que es la vía idónea para esclarecer los hechos y responsabilidades, a través de una investigación diligente y de oficio, la Comisión considera que resulta aplicable la excepción prevista en el artículo 46.2 c) de la Convención Americana.

31. El artículo 32 del Reglamento de la Comisión establece que en los casos en los cuales resulten aplicables las excepciones al previo agotamiento de los recursos internos, la petición deberá presentarse dentro de un plazo razonable, a criterio de la Comisión.

32. La petición fue recibida el 3 de diciembre de 2001, tres años después de la explosión de la fábrica. La Comisión advierte que el proceso administrativo y la investigación penal iniciaron el mismo el 11 de diciembre de 1998 y la primera causa civil, seguida en contra de Osvaldo Prazeres Bastos, Mário Fróes Prazeres Bastos y Maria Juelieta Fróes Bastos fue instaurada el 9 de enero de 1999. Según la información disponible, a la fecha de aprobación del presente informe, el proceso penal continúa sin ser resuelto. La Comisión considera que la petición fue presentada dentro de un plazo razonable y que debe darse por satisfecho el requisito de admisibilidad referente al plazo de presentación.

C. Caracterización de los hechos alegados

33. La Comisión considera que de resultar probados los hechos alegados por la parte peticionaria, podrían constituir violación de los derechos a la vida y a la integridad, en relación con los derechos del niño y el derecho al trabajo; así como a las garantías judiciales y a la protección judicial, consagrados en los artículos 4, 5, 19, 24, 26, 8 y 25 de la Convención Americana en relación con las obligaciones contenidas en el artículo 1.1 y 2 del mismo instrumento.

IV. DETERMINACIONES DE HECHO

34. De la información disponible, la Comisión advierte que al momento de los hechos las 64 personas fallecidas y seis sobrevivientes, eran empleados de la fábrica en cuestión. De las 64 personas fallecidas, 20 eran niñas⁴ y el resto mujeres⁵. De las seis personas sobrevivientes, 2 eran niños y 4 mujeres. Asimismo, de la información de contexto y de los propios señalamientos del Estado, la Comisión advierte que las presuntas víctimas vivían en condición de pobreza.

³ CIDH, Informe N° 15/15, Admisibilidad. Petición 374-05. Trabajadores del Sindicato de Trabajadores de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Colombia. 24 de marzo de 2015, párr. 39. Asimismo, véase: Corte IDH. Caso Wong Ho Wing Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2015. Serie C No. 297, párr. 25.

⁴ Según información proporcionada por la parte peticionaria, dos de las niñas se encontraban embarazadas.

⁵ Según información proporcionada por la parte peticionaria, dos de estas mujeres se encontraban embarazadas.

A. La producción de fuegos artificiales en el municipio de Santo Antônio de Jesus.

35. Según información presentada por ambas partes, se advierte que el municipio de Santo Antônio de Jesus es conocido por la producción ilegal de fuegos artificiales, así como por la situación clandestina y precaria de las fábricas de producción.

36. Mediante comunicación del 12 de octubre de 2005, el Estado presentó un reportaje periodístico que, en referencia a la explosión del 11 de diciembre de 1998, señala:

Jugar con fuego, nunca más

[...]

La tragedia estaba anunciada. En la ciudad de Bahía desde hace más de 100 años que se producen, clandestinamente, fuegos artificiales. Una actividad que viene siendo practicada sin respetar cualquier norma de seguridad y realizada en la forma más rudimentaria. Una choza de barro, el fondo de un patio trasero, cualquier lugar en última instancia servía para manejar la pólvora y producir los fuegos artificiales.

A pesar del peligro inminente, la producción ilegal genera empleo e ingresos para el municipio. Se estima que el 10% de la población de 80.000 habitantes de Santo Antônio Jesús sobrevive con el pago de esta actividad. El peso económico compensaba los riesgos de negocio, desmotivando medidas para evitar la tragedia latente.

[...]⁶.

37. Según nota periodística del 23 de diciembre de 1998, se registraron 46 muertes en el país, en relación con fuegos artificiales, entre 1991 y 1998, antes de la explosión del 11 de diciembre de 1998⁷. Cabe señalar también que, con anterioridad a los hechos del presente caso, se siguió un proceso penal contra Osvaldo Prazeres Bastos, por otra explosión ocurrida en el marco de sus actividades con fuegos artificiales, lo que culminó en condena el 22 de abril de 1996, a privación de libertad de dos años y un mes⁸.

38. En audiencia realizada el 19 de octubre de 2006, ante la CIDH, el Estado afirmó que “hay mucha pobreza en Santo Antônio de Jesus, por lo que muchas familias trabajan en fábricas clandestinas”⁹.

39. La clandestinidad de estas fábricas y la falta de fiscalización por parte de las autoridades, era del conocimiento público. En ese sentido, dentro de los procesos laborales, la Jueza del Trabajo refirió:

Es Santo Antônio de Jesus una ciudad de fiestas – aquí se conmemora la fiesta de ‘São João’ con mucha quema de fuegos artificiales (...). Esto todo atrae muchos visitantes que aumentan el comercio regular y el de fuegos artificiales. Es en este contexto que se ubica el comercio de fuegos artificiales irregular, clandestino, sin organización, sin fiscalización, informal. (...) La producción de estos fuegos, en su gran mayoría, es hecha clandestinamente, en los patios de las casas, no está sujeto a ningún tipo de supervisión. El almacenamiento se realiza en los hogares residenciales, en dormitorios, salas de estar, incluso debajo de las camas. Esto siempre ocurrió así y todavía realmente está pasando, todo el mundo sabe, porque es un hecho público y notorio (...) A pesar de ser una actividad permanente, en el sentido de que los empresarios viven de esto, existe un período del año en lo cual los fuegos son fabricados, pues que hay grande demanda (...) La mano de obra utilizada por los

⁶Anexo 1. Reportaje “Jugar con fuego, nunca más”, presentado por el Estado mediante comunicación del 12 de octubre de 2005.

⁷Anexo 2. Nota periodística. Anexo a petición inicial.

⁸Anexo 3. Certificado de antecedentes criminales de Osvaldo Prazeres Bastos, firmado por Iracema Silva de Jesus, de fecha de 12 de abril de 1999. Anexo a petición inicial.

⁹Anexo 4. Audio de audiencia celebrada el 19 de octubre de 2006, en el marco del 126 periodo ordinario de sesiones de la CIDH.

fabricantes es absolutamente sin cualificación, familias enteras, estas épocas, trabajan para ganar algún dinero¹⁰.

40. El 4 de agosto de 2008, el Estado brasileño presentó a la Comisión el “Documento Síntesis del Grupo de Trabajo – Políticas públicas para la municipalidad de Santo Antônio de Jesus y la región” (en adelante “el Documento Síntesis”), que contiene una exposición sobre el contexto social de la región, con enfoque en la situación de las personas que trabajan en la producción de fuegos artificiales:

La comunidad continúa en la producción de fuegos por falta de alternativas: son mujeres desempleadas, estudiantes, madres y niñas involucradas en la actividad; algunos trabajaban en la fábrica y después de la explosión empezaron a producir en casa. [...] Se constata poco nivel de escolaridad – la mayoría no concluyó la enseñanza fundamental y muchos tampoco son alfabetizados. [...]. Involucramiento de mujeres y de niños en la producción de fuegos artificiales en sus domicilios, sin herramientas adecuadas ni equipos de protección. [...] La comunidad reconoce la producción de fuegos como una actividad peligrosa, transmitida de generación en generación hace más de cuatro décadas. Las mujeres laboran predominantemente [...] en sus propias residencias, donde almacenan aleatoriamente productos, sin consciencia de la dimensión del riesgo al cual se exponen; la producción se hace de forma colectiva alrededor del núcleo familiar, sobretodo de los niños y adolescentes, cuya destreza y habilidad propician una mayor rentabilidad. Los hombres se concentran en la preparación de la pólvora, en tiendas y/o en fábricas. De modo general, la actividad se desarrolla durante todo el año, [...] de forma clandestina, no ciudadana (sic), precaria, sin fiscalización de los órganos competentes, mal remunerada y con explotación de la mano de obra. Revelan que, a pesar de que laboran con registro formal en documento en el condominio Fênix, no reciben un salario mínimo mensual [...]. En las entrevistas hubo relato de problemas de salud originados de la actividad [...], además de accidentes con graves secuelas, derivados de materia-prima utilizada en la confección de los productos (arena, ácido, plata, azufre y aluminio, entre otros)¹¹.

B. Condiciones de la fábrica de fuegos artificiales y explosión de 11 de diciembre de 1998.

41. Según la acusación formal del Ministerio Público, en la Hacienda Joeirana, en la zona rural de Santo Antônio de Jesus, funcionaba una fábrica de fuegos artificiales, de propiedad de Osvaldo Prazeres Bastos, que estaba registrada a nombre de su hijo, Mário Fróes Prazeres Bastos¹². En su acusación formal, el Ministerio Público afirmó que los denunciados tenían conocimiento de que la fábrica “era peligrosa y podría explotar en cualquier momento y provocar una tragedia”¹³ y que, si bien contaban con autorización del Ministerio del Ejército, las actividades eran llevadas a cabo “de forma irregular”¹⁴.

42. Es un hecho no controvertido que el 11 de diciembre de 1998 tuvo lugar una explosión en dicho lugar, que tuvo como resultado la muerte de 64 personas y lesiones a otras seis.

43. Según información presentada por los peticionarios y no controvertida por el Estado, dos de las víctimas sobrevivientes: Bruno Silva dos Santos y Wellington Silva dos Santos, resultaron con lesiones graves que requerían de tratamientos médicos urgentes. La señora Maria Lúcia Rodrigues da Silva, madre de esas dos víctimas declaró en el documental *Salve Santo Antonio*, de 2004, que “Bruno está siendo sometido a

¹⁰ Anexo 5. Sentencia laboral del proceso número 42.01.00.1357-01, firmada por la Jueza Esmeralda Simões Martinez. Anexo a petición inicial.

¹¹ Anexo 6. Documento Síntesis del Grupo de Trabajo. Anexo a comunicación del Estado de 4 de agosto de 2008.

¹² Anexo 7. Acusación formal del Ministerio Público de 12 de abril de 1999, expediente criminal 0000447-05.1999.8.05.0229, presentada por la parte peticionaria.

¹³ Anexo 7. Acusación formal del Ministerio Público de 12 de abril de 1999, expediente criminal 0000447-05.1999.8.05.0229, presentada por la parte peticionaria.

¹⁴ Anexo 7. Acusación formal del Ministerio Público de 12 de abril de 1999, expediente criminal 0000447-05.1999.8.05.0229, presentada por la parte peticionaria.

tratamiento casero; él necesita de un tratamiento adecuado para sanar su pierna, cada día que pasa está empeorando la pierna del chico, la herida está enorme”¹⁵. La información disponible indica que los sobrevivientes sufrieron quemaduras; sin embargo, la Comisión no cuenta con información detallada sobre las lesiones sufridas, ni respecto a la atención médica que hubieren recibido.

44. La fábrica contaba con permiso del Ministerio del Ejército y del poder público de la Municipalidad¹⁶. El Certificado de Registro número 381, fue emitido el 19 de diciembre de 1995, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 1998, en favor de Mário Frões Prazeres Bastos. Mediante el mismo, se le autorizó el almacenamiento en los depósitos de la empresa de “20.000 (veinte mil) kg de nitrato de potasio y 2.500 (dos mil quinientos) kg de pólvora negra”¹⁷. El 23 de junio de 1999 se publicó la decisión por medio de la cual fue cancelado el mencionado certificado de registro¹⁸.

45. Consta que, en el marco del procedimiento administrativo, el 1º Teniente del Ejército, Sr. Ednaldo Ribeiro Santana Júnior, fue al lugar de los hechos dos días después de la explosión, donde confirmó que:

[...] se hallaban depositados en las instalaciones de la Firma MÁRIO FROES PRAZERES BASTOS, instalada en el sitio Juerana, con permiso N.381-CFPC/6, desobedeciendo las normas de seguridad en el manejo y almacenamiento de los explosivos, almacenaje de productos sin autorización, como consecuencia de la explosión de dos pabellones que ocasionó la muerte de varias personas, contrariando las disposiciones del Reglamento aprobado por el Decreto n. 55.649, de 28 de enero de 1965, relativo a la fiscalización de productos controlados por el Ministerio del Ejército, procedí a la aprehensión de los mismos, de acuerdo con el artículo 273 del Decreto arriba mencionado [...]”¹⁹.

46. La pericia técnica de la policía civil, de 8 de enero de 1999, constató que la explosión fue causada por “la falta de seguridad vigente en el local, no solamente en relación al almacenamiento de los propulsores y accesorios explosivos [...]”²⁰.

47. La Comisión observa que, nueve meses después, el Comandante de la 6ª Región Militar, envió oficio de fecha 13 de octubre de 1999, al jefe de la Policía Civil de Santo Antônio de Jesus, informándole que una comisión de especialistas inspeccionó el local de los hechos, encontrando indicios de las siguientes irregularidades:

la existencia de depósitos no registrados y contiguos a los pabellones de la industria; fabricación irregular de pólvora negra y de explosivos, ambos encontrados en la propiedad de la empresa y sin indicación de origen; almacenamiento de pólvora sin humo sin que su certificado autorizase tal actividad; inexistencia de extintores de incendio en la mayoría de sus depósitos; falta de organización en sus depósitos, por falta de acomodación de nitrato potásico, clorato de potasio, pólvora sin humo, pólvora negra y fuegos artificiales manufacturados; almacenamiento de fuegos artificiales en embalaje con etiqueta de otra firma, con sede en otra Región Militar; falta de comprobación de origen de los productos controlados localizados en sus depósitos²¹.

48. En ese mismo oficio, el Comandante de la 6ª Región Militar informó que “en consecuencia, el material encontrado en los pabellones de fabricación, será destruido y los productos almacenados en los

¹⁵ Anexo 8. Documental “Salve, Santo Antônio”, presentado por la parte peticionaria, de fecha de 2004.

¹⁶ Anexo 5. Sentencia laboral del proceso número 42.01.00.1357-01. Anexo a petición inicial.

¹⁷ Anexo 9. Certificado de Registro número 381 - SFPC/6, de fecha de 19 de diciembre de 1995. Anexo a petición inicial.

¹⁸ Anexo 10. Oficios números 592-SFPC/6 y 612-SFPC/6 y Portaría número 13/DMB de 1999. Anexo a petición inicial.

¹⁹ Anexo 11. Constancia de confiscación, del 13 de diciembre de 1998. Anexo a petición inicial.

²⁰ Anexo 12. Examen Pericial de 8 de enero de 1999. Anexo a petición inicial.

²¹ Anexo 13. Oficio 592-SFPC/6, resumen de supervisión del 13 de octubre de 1999. Anexo a petición inicial.

depósitos serán incautados para ser inspeccionados y para evitar riesgo de nuevas explosiones”. Cuando las irregularidades se remedien, se autorizará el funcionamiento de la fábrica²².

49. En la resolución del proceso administrativo que se detallará más adelante, el ejército brasileño reconoció que la compañía operaba sin la seguridad debida, lo que ocasionó la explosión. En esta resolución se concluyó que la empresa cometió las infracciones previstas en los incisos I, II, III, V y XV, del artículo 238, y faltas graves de los incisos I, III, IV y VII, del artículo 239, ambos del Decreto número 2998, de 23 de marzo de 1999²³. Las infracciones referidas son las siguientes:

Art. 238. A los efectos del presente Reglamento, se consideran infracciones graves las siguientes irregularidades en el trato con los productos controlados: I - depositar los productos controlados en lugar no autorizado por el Ministerio de Defensa o en cantidades mayores de las permitidas; II - falta de orden o de separación adecuada de los polvos de depósito de explosivos y accesorios; III - producir productos de embalaje controlados, en violación de las normas técnico-cas de orden; [...] V - comprar, vender, cambiar o prestar los productos controlados sin el permiso de la autoridad competente; [...] XV - actuar en actividad laboral con productos controlados sin autorización, o ir más allá de los límites concedidos en su inscripción [...].

Art. 239. A los efectos del presente Reglamento, las infracciones graves en el manejo de los productos controlados son las siguientes: I - la práctica, en cualquier actividad que involucre productos controlados, actos perjudiciales para la seguridad pública o cometer delito cuya peligrosidad es perjudicial para la seguridad de la población o de los edificios vecinos; [...] III - producir polvos, explosivos, accesorios y fuegos artificiales en lugares no autorizados; IV - dejar de cumplir con las medidas de seguridad establecidas en el presente Reglamento o en otra norma; [...] VII - realizar actividades con productos controlados sin tener autorización del Departamento del Ejército [...]²⁴.

50. En virtud de lo dicho hasta el momento, está probado que la fábrica en cuestión funcionaba irregularmente, guardaba material prohibido, operaba sin las condiciones mínimas de seguridad para quienes trabajaban en el lugar y que las autoridades tenían conocimiento de ello. Así lo refirió la Jueza del Trabajo:

La producción de estos fuegos, en su gran mayoría, es hecha clandestinamente, en los patios de las casas, no está sujeta a ningún tipo de supervisión. [...] Esto siempre ocurrió así y todavía está pasando, todos saben de esto, porque es un hecho público y notorio: el Ministerio del Trabajo, el Instituto del Seguro Social (INS), la Asociación Comercial, el Alcaide, el Ministerio Público, el Poder Judicial, las Policías Civil y Militar, la Iglesia, la sociedad en general, sin que los fabricantes sean molestados por desarrollar la actividad de manera clandestina y, por lo tanto, ilegal [...]²⁵.

51. El Estado no indicó ni se desprende del expediente que hubiera realizado acciones de fiscalización antes de la explosión.

C. Información sobre hechos posteriores a la explosión de 1998.

52. Al 26 de octubre de 1999, Mário Fróes Prazeres Bastos continuaba ejerciendo actividades irregulares de producción de fuegos artificiales, lo que ocurría con consentimiento del Poder Público Municipal²⁶. En ese sentido, cabe recalcar la información presentada, en dicha fecha, por el comandante

²² Anexo 13. Oficio 592-592-SFPC/6, resumen de supervisión del 13 de octubre de 1999. Anexo a petición inicial.

²³ Anexo 14. Resolución del proceso administrativo del Ejército Brasileño, del 2 de diciembre de 1999. Anexo a petición inicial.

²⁴ Anexo 15. Decreto número 2.998, de 23 de marzo de 1999.

²⁵ Anexo 5. Sentencia laboral del proceso número 42.01.00.1357-01. Anexo a petición inicial.

²⁶ Anexo 16. Oficio número 774-SFPC/6 de la 6ª Región Militar de 26 de octubre de 1999. Anexo a petición inicial.

coronel Fernando José de Matos Oliveira, del servicio de fiscalización de servicios controlados, al Juzgado Penal de Santo Antônio de Jesus:

1. Trata el presente expediente de denuncia sobre uso irregular de productos controlados en la región de Santo Antônio de Jesus/BA.

2. [...]en contacto telefónico, el 26 de octubre de 1999, con el servicio de fiscalización de productos controlados, [...] informó que la fabricación de fuegos artificiales en ese municipio es realizada libremente, con la anuencia de la Prefectura local, que concede licencias para estas fábricas artesanales. En segundo lugar, miembros de su familia participarían de esta actividad (incluso el señor Mário Frões Prazeres Bastos, propietario de la empresa del mismo nombre que explotó el 11 de diciembre de 1998 y que tuvo su registro revocado por el Ejército).

3. El concejal alegó que no hay restricciones de ninguna especie al ejercicio de esta actividad; [...].

4. De lo anterior y considerando que la utilización ilegal de pólvora constituye un crimen previsto en el artículo 253 del código penal, solicito a su Excelencia que determine las providencias pertinentes para restringir la practica citada de gran riesgo a la seguridad pública²⁷.

53. Como quedó establecido, al 29 de marzo de 2001, fecha de la resolución emitida por la Jueza del Trabajo, las actividades irregulares de producción de fuegos artificiales continuaban en la ciudad de Santo Antônio de Jesus²⁸.

54. Mediante comunicación del 15 de junio de 2007, la parte peticionaria indicó que “las acciones no han sido efectivas para frenar la distribución clandestina de materias primas, especialmente de pólvora, no obstante en audiencia pública ante la CIDH, el Estado federal se comprometió a instar a las autoridades competentes a controlar la fabricación de fuegos artificiales [...]”²⁹.

55. En el reportaje presentado por el Estado en octubre de 2005 y ya referido anteriormente, se informa que se implementó el proyecto Fênix en el año 2002, el cual generó la construcción de una nave industrial (Condominio Fênix), para legalizar y revitalizar el sector industrial de pirotecnia de la ciudad de Santo Antônio de Jesus, de conformidad con las normas de seguridad³⁰. Asimismo, el reportaje indica que más de 1,6 mil personas ya habían cambiado la precaria forma artesanal de producción por un nuevo método, lo que fue hecho mediante talleres y capacitación a los empleados³¹.

56. En agosto de 2008, el Estado brasileño presentó a la Comisión el Documento Síntesis, en el cual reconoce que el Proyecto Fênix no funcionó adecuadamente. Así, señaló que:

[...]-el Proyecto Fênix-, resultó en una alternativa inviable, frustrante y que mantiene un cuadro de irregularidades [ilegible], precariedad y degradación en cuanto a las formas de utilización del trabajo en el ámbito de la producción de fuegos en el municipio³².

57. Asimismo, refirió que para julio de 2008:

²⁷ Anexo 16. Oficio número 774-SFPC/6 de 26 de octubre de 1999. Anexo a la petición inicial.

²⁸ Anexo 5. Sentencia laboral del proceso número 42.01.00.1357-01. Anexo a la petición inicial.

²⁹ Anexo 17. Escrito de la parte peticionaria de 15 de junio de 2007.

³⁰ Anexo 18. Reportaje de 2005 sobre el Proyecto Fênix. Anexo a comunicación del Estado de 31 de octubre de 2005.

³¹ Anexo 18. Reportaje de 2005 sobre el Proyecto Fênix. Anexo a comunicación del Estado de 31 de octubre de 2005.

³² Anexo 6. Documento Síntesis del Grupo de Trabajo. Anexo a comunicación del Estado de 4 de agosto de 2008.

[...] la fabricación de fuegos artificiales continúa a todo vapor en el patio de las casas o en las tiendas clandestinas, envolviendo un número estimado de 10 mil personas, sin observación alguna a las normas técnicas y a los derechos laborales, en un proceso continuado de empobrecimiento de la población involucrada³³.

58. Consta también una nota periodística informando de la muerte de una persona en una explosión ocurrida el 29 de marzo de 2007, en la municipalidad de Santo Antônio de Jesus, cuando trabajaba en la producción de fuegos artificiales³⁴. La nota refiere que el municipio es conocido “por ser un polvorín”.

59. Igualmente, la red de televisión brasileña Record produjo y divulgó una serie de reportajes sobre el caso, los días 21 a 23 de marzo de 2007, revelando que en aquella época la familia “Prazeres” continuaba empleando mano de obra de personas pobres en condiciones de gran peligro, además de pagar solamente 50 centavos de reales por cada mil fuegos producidos por las obreras, algunas de ellas niñas³⁵.

60. Según información aportada por el Estado, se implementó el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil, que, en 2005, aportaba recursos mensuales de 45 mil reales y asistía a mil niños, niñas y adolescentes de 7 a 15 años, con el objetivo de removerlos del trabajo y ponerlos en la escuela³⁶. La Comisión no tiene información sobre la eficacia o continuidad de dicho Programa. Tampoco se cuenta con información sobre el impacto del mismo en el municipio en el cual ocurrieron los hechos de este caso.

61. En suma, la Comisión no cuenta con información que indique que la situación que dio lugar a los hechos del caso, ha sido erradicada por el Estado de manera integral y efectiva. Los anterior será tomando en cuenta en la sección relevante del presente informe respecto de las recomendaciones.

D. Marco normativo relevante.

62. La Constitución de la República Federativa de Brasil, promulgada en 1988³⁷, establece, en lo pertinente:

Art. 6. Son derechos sociales la educación, la salud, el trabajo, el descanso, la seguridad, la previsión social, la proyección de la maternidad.

Art. 7. Son derechos de los trabajadores urbanos y rurales, [...] 22. la reducción de riesgos inherentes al trabajo, por medio de normas de salud, higiene y seguridad; [...] 33. la prohibición del trabajo nocturno, peligroso o insalubre a los menores de dieciocho años y de cualquier trabajo a las menores de catorce, salvo en condición de aprendiz [...]³⁸.

63. El Decreto número 55.649 de 28 de enero de 1965³⁹, vigente a la fecha de los hechos, establecía que:

Art. 11. El Ministerio de Guerra es competente para autorizar la producción y supervisar el comercio de productos controlados al que se refiere el presente Reglamento [...].

Art 21. Son competencia exclusiva del Ministerio de Guerra: a) decidir sobre los productos que han de considerarse como controlados; b) decidir sobre las empresas de registro civil que tienen por finalidad la fabricación, la recuperación, mantenimiento, industriales, manipulación, exportación, importación, almacenamiento y comercio de productos

³³ Anexo 6. Documento Síntesis del Grupo de Trabajo. Anexo a comunicación del Estado de 4 de agosto de 2008.

³⁴ Anexo 19. Reportaje de 13 de junio de 2007. Anexo a comunicación de la parte peticionaria de 14 de junio de 2007.

³⁵ Anexo 20. Reportaje de Record de 21 de marzo de 2007. Documento presentado por la parte peticionaria.

³⁶ Anexo 21. Manual del Programa de Erradicación del Trabajo Infantil. Anexo a comunicación del Estado de 31 de octubre de 2005.

³⁷ Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988.

³⁸ Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988.

³⁹ Decreto número 55.649 del 28 de enero de 1965.

controlados, incluyendo talleres de pirotecnia; c) decidir sobre la cancelación de registros otorgados cuando no cumple con los requisitos legales y reglamentarios, o aplicar las sanciones establecidas en el capítulo del presente documento; [...] g) inspeccionar la fabricación, recuperación, utilización industrial, manipulación, exportación, importación, despacho de aduanas, almacenamiento, el comercio y el tráfico de productos controlados.

Art. 23. A cada región militar, a través de su Supervisión de Servicios de Importación, almacenamiento y tráfico de Productos Controlados (SFIDT / Regional), corresponde: a) abrir el registro de empresas prevista en el art. 10, que se estableció en el territorio de la Región Militar respectivo; b) realizar la supervisión establecido en este Reglamento en el área territorial de su jurisdicción y las análisis previstas en el art. 28; c) preparar los documentos iniciales necesarios para la inscripción del título de fábricas de productos sometidos a control, la organización del proceso correspondiente y enviarlo, informó a la DPO; d) realizar las inspecciones necesarias en los establecimientos de las empresas en el área de su jurisdicción [...]⁴⁰.

64. El artículo 193 de la Consolidación de las Leyes Laborales de Brasil, vigente al tiempo de los hechos, señalaba que eran consideradas actividades u operaciones peligrosas, de acuerdo con la reglamentación aprobada por el Ministerio del Trabajo, aquellas que implicaran el contacto permanente con explosivos en condición de riesgo acentuado. Asimismo, el artículo 405 disponía que “al menor no le será permitido el trabajo: I- en locales o servicios peligrosos o insalubres [...]⁴¹.

65. La reglamentación de las condiciones de peligrosidad fue hecha por medio del Decreto número 3.214/1978, que contiene la Norma Regulatoria (NR) 16. Dicha norma definió las actividades peligrosas; entre ellas, el almacenamiento de explosivos y las operaciones de manipulación de explosivos⁴².

E. Procesos internos.

1. Penal.

Causa penal contra los acusados Mário Fróes Prazeres Bastos, Osvaldo Prazeres Bastos, Ana Cláudia Almeida Reis Bastos, Helenice Fróes Bastos Lírio, Adriana Fróes Bastos de Cerqueira, Berenice Prazeres Bastos da Silva, Elísio de Santana Brito y Raimundo da Conceição Alves.

66. Tras la explosión del 11 de diciembre de 1998, se inició una investigación de oficio por la policía civil, la cual fue registrada como Investigación Policial No. 26/98. El 12 de abril de 1999, el Ministerio Público del Estado de Pará presentó acusación formal contra el dueño de la fábrica Mário Fróes Prazeres, Bastos, contra su padre Osvaldo Prazeres Bastos y contra las personas que ejercían funciones administrativas en la fábrica: Ana Cláudia Almeida Reis Bastos, Helenice Fróes Bastos Lírio, Adriana Fróes Bastos de Cerqueira, Berenice Prazeres Bastos da Silva, Elísio de Santana Brito y Raimundo da Conceição Alves, por los crímenes de homicidio doloso y tentativa de homicidio.⁴³

67. La Comisión no cuenta con información específica sobre las diligencias realizadas entre abril de 1999 y el 9 de noviembre de 2004; fecha en que fue emitida resolución en la que se resolvió que los acusados debían ser juzgados por Tribunal de Jurados:

[...]

⁴⁰ Decreto número 55.649 del 28 de enero de 1965

⁴¹ Consolidación de Leyes del Trabajo.

⁴² Decreto número 3.214 del 8 de junio de 1978.

⁴³ Anexo 7. Acusación formal del Ministerio Público de 12 de abril de 1999, expediente criminal 0000447-05.1999.8.05.0229, presentada por la parte peticionaria

No está descartada la ocurrencia del llamado dolo eventual, pues como está demostrado en autos, los acusados sabían de las condiciones de trabajo a que estaban sometiendo a las víctimas que trabajaban directamente con explosivos directamente, sin entrenamiento o fiscalización apropiada [...]⁴⁴.

68. Contra esta decisión, los denunciados presentaron recurso (“en sentido estricto”)⁴⁵ ante el Tribunal de Justicia del Estado de Bahía, el cual fue rechazado el 27 de octubre de 2005⁴⁶. El 19 de octubre de 2006, durante la audiencia ante la Comisión, el Estado informó que la sesión del Tribunal de Jurado estaba prevista para el primer semestre de 2007⁴⁷.

69. El 18 de julio de 2007, el Ministerio Público solicitó al Tribunal de Justicia de Bahía que trasladara el caso para el condado de la ciudad de Salvador, por considerar que la influencia económica y política de los acusados podría obstaculizar la toma de decisión, lo que fue acogido el 7 de noviembre de 2007. El 26 de junio de 2008, los acusados presentaron recurso especial contra esta decisión, el cual fue inadmitido. Interpusieron otro recurso especial ante el Superior Tribunal de Justicia en Brasilia (“agravo de instrumento”), que fue resuelto improcedente el 27 de agosto de 2009, de modo que el expediente fue remitido de Brasilia al Tribunal de Justicia de Bahía el 9 de noviembre de 2009⁴⁸. El Tribunal de Justicia de Bahía lo remitió el 27 de abril de 2010 al condado de Santo Antônio de Jesus; sin embargo, según decisión del 18 de julio de 2007, éste no era competente. Por lo anterior, el 30 de junio de 2010, el proceso fue recibido nuevamente por el Tribunal de Justicia de Bahía que, a su vez, lo envió al Primer Circuito Judicial Criminal de Salvador⁴⁹.

70. El 20 de octubre de 2010 fueron condenadas cinco personas (Osvaldo Prazeres Bastos, Mário Fróes Prazeres Bastos, Ana Cláudia Almeida Reis Bastos, Helenice Fróe Bastos Lyrio y Adriana Fróes Bastos de Cerqueira) y absueltos tres acusados (Berenice Prazeres Bastos da Silva, Elísio de Santana Brito y Raimundo da Conceição Alves). De información de público conocimiento, la Comisión entiende que las personas condenadas presentaron recursos ordinarios contra su condena y el expediente fue remitido al Tribunal de Justicia de Bahía el 9 de noviembre de 2011 para su decisión, la cual fue emitida el 26 de abril de 2012, desestimando de manera unánime los recursos.

71. El 6 de junio de 2012, los acusados presentaron recursos especiales y extraordinarios contra la sentencia condenatoria, ante el Tribunal Superior de Justicia y Supremo Tribunal Federal en Brasilia, respectivamente. El 18 de septiembre de 2014, el Tribunal Superior de Justicia determinó no acceder a los pedidos formulados por los denunciados. Estos presentaron recurso de inconstitucionalidad el 28 de octubre de 2014, por lo que el expediente fue enviado al Supremo Tribunal Federal. De la información disponible, se desprende que este recurso no ha sido resuelto a la fecha.

2. Civil.

72. En el ámbito civil, fueron iniciados dos procesos: a) contra el Estado de Brasil, contra el Estado de Bahía, contra la municipalidad de Santo Antônio de Jesús y contra Mário Fróes Prazeres Bastos; y b) contra Osvaldo Prazeres Bastos, Maria Juelieta Fróes Bastos y Mário Fróes Prazeres Bastos.

a. Causa civil contra el Estado de Brasil, el Estado de Bahía, la Municipalidad de Santo Antônio de Jesus y Mário Fróes Prazeres Bastos.

⁴⁴ Anexo 22. Sentencia del 9 de noviembre de 2004. Anexo a comunicación de la parte peticionaria de 6 de septiembre de 2006.

⁴⁵ Anexo 23. Recurso del 14 de enero de 2005. Anexo a comunicación de la parte peticionaria de 6 de septiembre de 2006.

⁴⁶ Anexo 24. Fallo del recurso, adoptado por la Segunda Cámara Criminal del Tribunal de Justicia del Estado de la Bahía, de 27 de octubre de 2005. Anexo a comunicación de la parte peticionaria de 6 de septiembre de 2006.

⁴⁷ Anexo 25. Escrito del Estado de 19 de octubre de 2006.

⁴⁸ Anexo 26. Resumen del progreso del proceso criminal número 0000447-05.1999.8.05.0229. (Retirado de internet)

⁴⁹ Anexo 26. Resumen del progreso del proceso criminal número 0000447-05.1999.8.05.0229. (Retirado de internet)

73. El 4 de marzo de 2002, presuntas víctimas y familiares de presuntas víctimas presentaron una demanda ante el Juez Federal de la Sección Judicial Federal de la ciudad de Salvador-Bahía, exigiendo el pago del valor relativo a daños morales y materiales⁵⁰. Solicitaron además, la anticipación de tutela para los menores de 18 años, cuyas madres fallecieron en la explosión. Esto último fue aceptado por el Juez Federal el 5 de marzo de 2002⁵¹.

74. La parte peticionaria afirmó que la decisión de anticipación de tutela fue parcialmente cumplida. Así, en su escrito de 18 de octubre de 2010, señaló que: i) de las 44 personas que perdieron a sus padres y demandan en este proceso civil contra la Unión, 39 fueron beneficiados por la decisión preliminar de tutela de una pensión mensual de un salario mínimo por mes, pero sólo 16 de ellos recibieron efectivamente dicho pago; ii) por el transcurso del tiempo, los demás ya contaban con 18 años, edad máxima para recibir la pensión, según la determinación judicial; iii) los demás familiares no habían recibido reparación alguna del Estado⁵².

75. El Estado informó que en septiembre de 2006 empezó a pagar las pensiones a cinco de los beneficiarios de la tutela⁵³. Indicó que únicamente se pagó a estas cinco personas puesto que las demás no se encontraban individualizadas en la decisión de tutela; porque no eran menores; porque no estaban representados por los padres sobrevivientes o porque no se demostró la guarda de los parientes que pretendían representarlos⁵⁴.

76. Después de la emisión de la decisión de tutela, se realizó un desglose del proceso civil debido al alto número de litisconsortes (84)⁵⁵.

77. De la información disponible surge que, al día de aprobación del presente informe, ninguno de estos procesos civiles ha sido resuelto de manera definitiva. Tampoco se cuenta con información sobre el pago de reparaciones por parte del Estado, más allá de los pagos parciales, relativos a la decisión de anticipación de tutela en los términos ya descritos.

b. Causa civil contra los demandados Osvaldo Prazeres Bastos, Maria Juelieta Fróes Bastos y Mário Fróes Prazeres Bastos (proceso número 0000186-40.1999.8.05.0229)

78. La Comisión tiene conocimiento de que el 9 de enero de 1999 se instauró un segundo proceso civil ante el Juzgado de Primera instancia de lo Civil en el Estado de Bahía, por el Ministerio Público del Estado de Bahía y por varias personas⁵⁶, contra Osvaldo Prazeres Bastos, Mário Fróes Prazeres Bastos y Maria Juelieta Fróes Bastos. Este proceso se interpuso con la finalidad de obtener reparaciones por daños⁵⁷.

79. La fase inicial de este proceso terminó por medio de acuerdo entre las víctimas y parientes y los demandados, acuerdo que fue homologado por el Juzgado de primera instancia el 10 de diciembre de

⁵⁰ Anexo 27. Demanda inicial presentada ante la Justicia Federal en el Estado de Bahía, de fecha de 4 de marzo de 2002, expediente número 2002.33.00.005225-1. Documento presentado por la parte peticionaria.

⁵¹ Anexo 28. Decisión liminar de la tutela anticipada del 5 de marzo de 2002, expediente número 2002.33.00.005225-1. Documento presentado por la parte peticionaria.

⁵² Anexo 29. Comunicación de la parte peticionaria de 18 de octubre de 2010.

⁵³ Maria Expedita dos Santos (representante de Reijan dos Santos Almeida), Roberto Carlos de Jesus (representante de Leandro Rocha dos Santos y Bárbara Laís Rocha dos Santos) y Valdelice Cunha Reis (representante de Anderson Santos dos Santos y Antônio Cláudio Nascimento dos Santos. Anexo. Comunicación del Estado del 19 de octubre de 2006.

⁵⁴ Anexo 25. Comunicación del Estado del 19 de octubre de 2006.

⁵⁵ Anexo 25. Comunicación del Estado del 19 de octubre de 2006.

⁵⁶ Antonio de Souza Bittencourt, Maria de Lourdes Borges, Valdice Cunha Reis, Antonio Cosme da Hora, Geralda Maria de Jesus, Antonio Jose dos Santos, Dalva da Silva Santos, Terezinha do Nascimento Almeida, Maria Antonia de Jesus, Maria do Carmo de Jesus Santos, Aurelio Gonçalves de Jesus, Josete Silva dos Santos, Luzia de Jesus Silva, Maria Madalena Santos Rocha, Bernardo Bispo dos Santos, Maria Lucia Oliveira dos Santos, Helena de Souza Silva, Isvanda Maria dos Santos, Matilde de Jesus Santos, Berneval Ferreira de Jesus, Jose Santos Nascimento, Fernando Paulo Barbosa, Sergio Silva Pires, Silvano Passos dos Santos, Josue Jesus Santos, Francisco Miguel Silva Santos, Antonio Manoel Ferreira Souza, Jose Ribeiro dos Santos, Roberto Carlos de Jesus, Maria Expedita dos Santos, Marcolino Miguel dos Santos, Roque Ribeiro da Conceição, Balbino Borges dos Santos y Celidalva Maria de Jesus, contra Osvaldo Prazeres Bastos, Mário Fróes Prazeres Bastos y Maria Juelieta Fróes Bastos.

⁵⁷ Anexo 30. Información referida por la parte peticionaria. (Información adicional encontrada en internet).

2013. A la fecha de aprobación del presente informe, la Comisión no cuenta con información respecto del contenido ni cumplimiento de este acuerdo⁵⁸, únicamente se conoce que el mismo estipula que no tendrá efectos en el proceso penal, en los procesos laborales ni en el otro proceso civil seguido contra el Estado⁵⁹.

3. Laboral.

Causas laborales contra Osvaldo Prazeres Bastos, Maria Juelieta Fróes Bastos y Mário Fróes Prazeres Bastos (proceso número 447-05.1999.8.05.2291).

80. Se siguieron 76 procesos laborales ante la Justicia del Trabajo de Santo Antônio de Jesus, de los cuales 30 fueron archivados definitivamente de inicio y otros 46 fueron declarados improcedentes. La Comisión únicamente cuenta con copia de una sentencia de primera instancia aportada por Valdelice Cunha Reis, madre de una de las víctimas que fallecieron en la explosión, Joseane Cunha Reis. En dicha sentencia, del 29 de marzo de 2001, la Jueza de Trabajo resolvió la acción improcedente porque no se reconoció el vínculo laboral con ninguno de los demandados.

81. Después de la resolución de improcedencia, los reclamantes de 46 acciones laborales interpusieron recurso ordinario ante el Tribunal Regional de Trabajo de la Quinta Región en Bahía; consiguiendo que se revirtiera la sentencia de primera instancia y se ordenara nuevo pronunciamiento. La nueva resolución reconoció el vínculo laboral con Mário Fróes Prazeres Bastos y resolvió parcialmente el derecho de varias de las víctimas y sus familiares a indemnización.

82. La sentencia de segunda instancia, de fecha 12 de junio de 2001, respecto del proceso seguido por Valdelice Cunha Reis reconoció el vínculo laboral entre Joseane Cunha Reis y Mário Fróes Prazeres Bastos, y no con Osvaldo Prazeres Bastos, bajo el argumento de que “el hecho de que el señor Osvaldo sea dueño del sitio Juerana no implica reconocimiento de cualquier sociedad entre él y su hijo (Mário Fróes), que utiliza la instalación de las tiendas. Prevalciendo la tesis del autor de la demanda, tendríamos que admitir relación de empleo con el dueño y no con el empleador lo que significa que todo y cualquier empresario tendría de ser el propietario del inmueble en el cual funciona la empresa, de modo que no podría ser alquilado, etc.”⁶⁰.

83. En este mismo sentido, la sentencia refirió “toda la instrucción probatoria oral y documental confirma que solamente el primero demandado (Mário Fróes) es el responsable por la actividad de pirotecnia, inexistiendo cualquier prueba de que los demás miembros de la familia también asumiesen los riesgos de la actividad económica o tuvieran poder de gestión en la empresa”⁶¹.

84. En certificado expedido por el Director Adjunto de la Secretaria del Tribunal Regional del Trabajo, se señala “hasta la presente fecha, la Justicia espera que los reclamantes ejerzan su derecho, proporcionando a este juicio los necesarios medios para la continuidad de los procesos”⁶². La Comisión no cuenta con información actualizada y entiende que las presuntas víctimas sobrevivientes y los familiares de las presuntas víctimas fallecidas no han recibido indemnización alguna en la vía laboral.

85. Según información presentada por el Estado el 19 de octubre de 2006, los procesos laborales fueron archivados de manera provisional porque “no fueron encontrados bienes del ejecutado que garanticen la ejecución”⁶³.

⁵⁸ Anexo 31. Resumen del progreso del proceso civil número 0000186-40.1999.8.05.0229. (Retirado del internet).

⁵⁹ Anexo 31. Resumen del progreso del proceso civil número 0000186-40.1999.8.05.0229. (Retirado del internet).

⁶⁰ Anexo 32. Fallo laboral del proceso número 42.01.00.1357-01, firmado por los jueces Raymundo Antonio Carneiro Pinto y Graça Laranjeira, de fecha de 12 de junio de 2001. Anexo a comunicación de la parte peticionaria.

⁶¹ Anexo 32. Fallo laboral del proceso número 42.01.00.1357-01, firmado por los jueces Raymundo Antonio Carneiro Pinto y Graça Laranjeira, de fecha de 12 de junio de 2001. Anexo a comunicación de la parte peticionaria.

⁶² Anexo 33. Certificado firmado por Otávio José Ferreira Sande, Director Adjunto de Secretaria, del Tribunal del Trabajo en Santo Antônio de Jesus, de fecha 5 de octubre de 2005. Anexo a comunicación del Estado de 19 de octubre de 2006.

⁶³ Anexo 33. Certificado firmado por Otávio José Ferreira Sande, Director Adjunto de Secretaria, del Tribunal del Trabajo en Santo Antônio de Jesus, de fecha 5 de octubre de 2005. Anexo a comunicación del Estado de 19 de octubre de 2006.

4. Administrativo.

86. A nivel interno se tramitó un procedimiento administrativo instaurado por la 6ª Región Militar del Ejército brasileño, el cual fue iniciado de oficio. Dos días después de la explosión, se confiscaron productos irregulares encontrados en la fábrica⁶⁴.

87. El 23 de junio de 1999 el Ministerio del Ejército canceló el Certificado de Registro de la fábrica, puesto que se llegó a la conclusión de falta de seguridad en sus instalaciones⁶⁵.

88. El 13 de octubre de 1999 el Comandante de la 6ª Región Militar, General Roberto Jugurtha Camara Senna, informó al Jefe de Policía Civil de Santo Antônio de Jesus que el material encontrado en la sede de la empresa iba a ser destruido para evitar nuevas explosiones⁶⁶.

89. Como se señaló anteriormente, el 2 de diciembre de 1999, el Ejército brasileño concluyó que la compañía operaba sin las condiciones de seguridad debidas.

V. ANÁLISIS DE DERECHO.

A. El derecho a la vida, a la integridad personal y derechos del niño (Artículos 4.1, 5.1, 19 y 1.1 de la Convención Americana)⁶⁷.

90. En el presente caso, la Comisión dio por probado que el 11 de diciembre de 1998 ocurrió una explosión en una fábrica de fuegos, causando la muerte a 64 personas y quemaduras a seis personas adicionales. Tomando en cuenta que dicha fábrica era de propiedad de un actor no estatal, el debate central que plantea el caso gira en torno a la posible atribución de responsabilidad internacional del Estado brasileiro por estos hechos, para lo cual la Comisión considera pertinente efectuar este análisis en el siguiente orden: 1. Los derechos a la vida e integridad personal y supuestos de atribución de responsabilidad internacional; 2. Estándares específicos sobre actividades peligrosas en el ámbito laboral; y 3. Estándares específicos sobre el trabajo infantil y las peores formas de trabajo infantil; y 4. Análisis del caso.

1. El deber de respeto y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal y supuestos de atribución de responsabilidad internacional.

91. La Comisión recuerda que el derecho a la vida es prerequisite del disfrute de todos los demás derechos humanos y sin cuyo respeto todos los demás carecen de sentido⁶⁸. El cumplimiento del artículo 4 en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana no sólo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente, sino que además requiere que los Estados tomen todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida, bajo su deber de garantizar el pleno y libre

⁶⁴ Anexo 11. Constancia de confiscación del 13 de diciembre de 1998. Anexo a petición inicial.

⁶⁵ Anexo 10. Oficios números 592-SFPC/6 y 612-SFPC/6 y Resolución número 13/DMB de 1999. Anexo a petición inicial.

⁶⁶ Anexo 13. Oficio 592-592-SFPC/6, resumen de supervisión del 13 de octubre de 1999. Anexo a petición inicial.

⁶⁷ Artículo 4.1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida [...].

Artículo 5.1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.

Artículo 19. Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

Artículo 1.1. Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

⁶⁸ CIDH, Caso 12.270, Informe No. 2/15, Fondo, Johan Alexis Ortiz Hernández, Venezuela, 29 de enero de 2015, párr. 185.

ejercicio de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción⁶⁹. Estas obligaciones resultan igualmente aplicables al derecho a la integridad personal.

92. Desde su primera sentencia en un caso contencioso, la Corte Interamericana indicó que:

El artículo 1.1 es fundamental para determinar si una violación de los derechos humanos reconocidos por la Convención puede ser atribuida a un Estado Parte. En efecto, dicho artículo pone a cargo de los Estados Partes los deberes fundamentales de respeto y de garantía, de tal modo que todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del Derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención⁷⁰.

93. La responsabilidad internacional del Estado puede basarse en actos u omisiones de cualquier poder u órgano de éste que violen la Convención Americana, y se genera en forma inmediata con el ilícito internacional atribuido. En estos supuestos, para establecer que se ha producido una violación de los derechos consagrados en la Convención no se requiere determinar, como ocurre en el derecho penal interno, la culpabilidad de sus autores o su intencionalidad, tampoco es preciso identificar individualmente a los agentes a los cuales se atribuyen los hechos violatorios. Es suficiente demostrar “que se han verificado acciones u omisiones que hayan permitido la perpetración de esas violaciones o que exista una obligación del Estado que haya sido incumplida por éste”⁷¹.

94. A lo largo del trabajo de la Comisión y la Corte, se han definido los contenidos de las obligaciones de respeto y de garantía conforme al artículo 1.1 de la Convención. Sobre la obligación de respeto, la Corte indicó que “conforme al artículo 1.1 es ilícita toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención. En tal sentido, en toda circunstancia en la cual un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público lesione indebidamente uno de tales derechos, se está ante un supuesto de inobservancia del deber de respeto consagrado en ese artículo”⁷².

95. Por su parte la Comisión ha indicado que una violación de los derechos humanos protegidos por la Convención puede comprometer la responsabilidad internacional de un Estado parte sea porque la violación es perpetrada por sus propios agentes o bien -aunque al principio no sean directamente atribuibles al Estado por haber sido cometidas por un particular-, cuando no se haya podido determinar quién ha sido el autor de la misma debido a la falta de diligencia del Estado para prevenir razonablemente la violación o tratarla conforme a lo que establece la Convención. Lo importante es determinar si ese acto ilícito ha contado con la participación, el apoyo o la tolerancia de agentes estatales o ha resultado del incumplimiento, por parte del Estado, de su obligación de prevenir razonablemente las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente a efecto de identificar y sancionar a los responsables y reparar adecuadamente a la víctima o sus familiares por los perjuicios causados⁷³.

96. En cuanto a la obligación de garantía, la Corte señaló que la misma implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben

⁶⁹ CIDH, Caso 12.270, Informe No. 2/15, Fondo, Johan Alexis Ortiz Hernández, Venezuela, 29 de enero de 2015, párr. 186. Asimismo: Corte IDH. Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 80.

⁷⁰ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. Párr. 164.

⁷¹ Corte IDH. Caso González Medina y familiares Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2012 Serie C No. 240, párr.133; Corte IDH, Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párrafo 112.

⁷² CIDH, Informe No. 11/10, Caso 12.488, Fondo, Miembros de la Familia Barrios, Venezuela, 16 de marzo de 2010, párr.91. Asimismo: Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. Párr. 169.

⁷³ CIDH, Informe No 65/01. Caso 11.073. Fondo. Juan Humberto Sánchez. Honduras. 6 de marzo de 2001, parr.88.

prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos⁷⁴.

97. Por otra parte, la Corte Interamericana ha indicado que:

puede generarse responsabilidad internacional del Estado por atribución a éste de actos violatorios de derechos humanos cometidos por terceros o particulares, en el marco de las obligaciones del Estado de garantizar el respeto a esos derechos entre individuos (...) las obligaciones *erga omnes* de respetar y hacer respetar las normas de protección, a cargo de los Estados Partes en la Convención, proyectan sus efectos más allá de la relación entre sus agentes y las personas sometidas a su jurisdicción, pues se manifiestan también en la obligación positiva del Estado de adoptar las medidas necesarias para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos en las relaciones inter – individuales”. Dichas obligaciones incumben a todos los sujetos del Derecho Internacional y los supuestos de incumplimiento deberán determinarse en cada caso en función de las necesidades de protección, para cada caso en particular⁷⁵.

98. Específicamente, sobre el deber de prevenir la Corte ha indicado que “un Estado no puede ser responsable por cualquier violación de derechos humanos cometida entre particulares dentro de su jurisdicción. Las obligaciones convencionales de garantía a cargo de los Estados no implica una responsabilidad ilimitada de los Estados frente a cualquier acto o hecho de particulares⁷⁶, pues sus deberes de adoptar medidas de prevención y protección en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados a i) si el Estado tenía o debía tener conocimiento de una situación de riesgo; ii) si dicho riesgo era real e inmediato; y iii) si el Estado adoptó las medidas que razonablemente se esperaban para evitar que dicho riesgo se verificara⁷⁷.

99. En suma, a efectos de determinar la responsabilidad internacional del Estado, lo decisivo es dilucidar si una determinada violación a los derechos humanos reconocidos por la Convención ha tenido lugar con el apoyo o la tolerancia del poder público o si éste ha actuado de manera que la trasgresión se haya cumplido en defecto de toda prevención o impunemente. En definitiva, de lo que se trata es de determinar si la violación a los derechos humanos resulta de la inobservancia por parte de un Estado de sus deberes de respetar y de garantizar dichos derechos, que le impone el artículo 1.1 de la Convención⁷⁸.

100. Ambos órganos del sistema interamericano han indicado que las medidas de prevención exigibles, deberán ser determinadas a la luz de las características y las circunstancias de cada caso concreto. La Comisión considera que en el presente caso, en el que se trata de una explosión ocurrida en una empresa privada, resultan aplicables las obligaciones de regulación, supervisión y fiscalización⁷⁹, en cuanto al rol del Estado, en esferas que involucran intereses fundamentales de la sociedad y derechos básicos de las personas.

⁷⁴ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. Párr. 166.

⁷⁵ Corte IDH, Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párrs. 111, 113, 117.

⁷⁶ Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párr. 117.

⁷⁷La jurisprudencia de la Corte Europea respecto de los elementos señalando en el deber de prevención ha sido retomada por la Corte Interamericana en varias de sus sentencias. En este sentido ver: Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 124; Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No.205, párr. 284; Corte IDH. Caso Luna López Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, párr. 124.

⁷⁸ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. Párr. 173.

⁷⁹ Ver. CIDH. Informe No. 102/13. Caso 12.723. Fondo. TGGL. Ecuador, párrs. 141, 142 y 143. Citando. Corte IDH. *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Excepción Preliminar*. Sentencia de 30 de noviembre de 2005. Serie C No. 139, párr. 99; y CrEDH. *Caso Storck Vs. Alemania*, No. 61603/00. Sección Tercera. Sentencia de 16 de junio de 2005, párr. 103. En dicho caso, el Tribunal Europeo estableció que: “El Estado tiene la obligación de asegurar a sus ciudadanos su derecho a la integridad física, bajo el artículo 8 de la Convención [Europea de Derechos Humanos]. Con esa finalidad, existen hospitales administrados por el Estado, que coexisten con hospitales privados. El Estado no puede absolverse completamente de su responsabilidad al delegar sus obligaciones en esa esfera a individuos u organismos privados. [continúa...]

101. En ese sentido, si bien no le resultan atribuibles a los Estados toda afectación a la vida e integridad que tenga lugar en el contexto del trabajo, el Estado sí puede ser internacionalmente responsable por tales afectaciones, cuando las mismas hayan tenido lugar en ausencia de mecanismos adecuados de regulación, supervisión y fiscalización. Estas obligaciones resultan reforzadas frente a actores privados que realizan actividades de especial riesgo.

2. Estándares específicos sobre actividades peligrosas en el ámbito laboral.

102. Habiendo establecido las obligaciones estatales de respeto y garantía de los derechos a la vida e integridad personal, en esta sección la Comisión recapitulará los estándares internacionales que resultan relevantes a la luz del artículo 29 de la Convención Americana, para caracterizar el alcance y contenido de dichas obligaciones convencionales en el ámbito laboral y más específicamente, respecto de actividades peligrosas que implican un riesgo para tales derechos.

103. El Convenio No. 155 de la Organización Internacional del Trabajo, vinculante para Brasil a la fecha de los hechos, establece en su artículo 4 que los Estados deben poner en práctica una política nacional sobre la materia y que:

(...)

2. Esta política tendrá por objeto prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo, reduciendo al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible, las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo⁸⁰.

104. El mismo instrumento internacional, en el artículo 9 se refiere específicamente a deberes de regulación y de inspección y control en los siguientes términos:

1. El control de la aplicación de las leyes y de los reglamentos relativos a la seguridad, la higiene y el medio ambiente de trabajo deberá estar asegurado por un sistema de inspección apropiado y suficiente.

2. El sistema de control deberá prever sanciones adecuadas en caso de infracción de las leyes o de los reglamentos⁸¹.

105. Por su parte, no obstante que el Convenio 174 de la misma Organización no era vinculante para Brasil a la fecha de los hechos, es útil para la definición de algunos conceptos que resultan de relevancia para el caso:

(...)

[... continuación]

[...][E]l Estado mant[iene] el deber de ejercer la supervisión y el control sobre instituciones [...] privadas. Tales instituciones, [...] necesitan no sólo una licencia, sino también una supervisión competente y frecuente, para averiguar si el confinamiento y el tratamiento médico están justificados". Ver también Corte IDH. *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs Brasil. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318, párr. 319.⁷⁹ Ver. Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Elaborados por el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. Aprobados por el Consejo de Derechos Humanos mediante resolución 17/4, de 16 de junio de 2011. Principio 1. Los Estados deben proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas. A tal efecto deben adoptar las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar esos abusos mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia.

⁸⁰ Organización Internacional del Trabajo. Convenio N°155 - Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981. Ratificado por Brasil el 18 de mayo de 1992.

⁸¹ Organización Internacional del Trabajo. Convenio N°155 - Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981. Ratificado por Brasil el 18 de mayo de 1992.

(a) la expresión sustancia peligrosa designa toda sustancia o mezcla que, en razón de propiedades químicas, físicas o toxicológicas, ya sea sola o en combinación con otras, entrañe un peligro;

(...)

d) la expresión accidente mayor designa todo acontecimiento repentino, como una emisión, un incendio o una explosión de gran magnitud, en el curso de una actividad dentro de una instalación expuesta a riesgos de accidentes mayores, en el que estén implicadas una o varias sustancias peligrosas y que exponga a los trabajadores, a la población o al medio ambiente a un peligro grave, inmediato o diferido; (...) ⁸².

106. Cabe indicar que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales era vinculante para el Estado al momento de los hechos. Específicamente el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General 14 se refirió a las obligaciones estatales relacionadas con la reducción y prevención de accidentes laborales, de la siguiente manera:

Asimismo, los Estados Partes deben formular, aplicar y revisar periódicamente una política nacional coherente destinada a reducir al mínimo los riesgos de accidentes laborales y enfermedades profesionales, así como formular una política nacional coherente en materia de seguridad en el empleo y servicios de salud.

(...)

Forman parte integrante de esa política la identificación, determinación, autorización y control de materiales, equipo, sustancias, agentes y procedimientos de trabajo peligrosos; la facilitación a los trabajadores de información sobre la salud, y la facilitación, en caso necesario, de ropa y equipo de protección; el cumplimiento de leyes y reglamentos merced a inspecciones adecuadas; (...) ⁸³.

107. El caso *Öneryıldız vs. Turquía*, versa sobre una explosión en la que murieron 39 personas y que fue analizado por la Corte Europea a la luz del derecho a la vida, consagrado en términos similares en la Convención Americana. Al respecto, la determinó que la obligación de respetar los derechos, primordialmente el derecho a la vida, incluye el deber positivo del Estado de actuar para resguardar los derechos de las personas bajo su jurisdicción, sobre todo en caso de actividades industriales que, por su propia naturaleza, son peligrosas. La Corte Europea agregó que en dichos casos, debe regir la concesión de licencias, la creación, el funcionamiento, la seguridad y la supervisión de la actividad y obligar a todos los interesados a tomar medidas prácticas para garantizar la protección efectiva de los ciudadanos cuya vida pueda verse amenazada por los riesgos inherentes ⁸⁴.

3. Estándares específicos sobre el trabajo infantil y las peores formas de trabajo infantil.

108. Teniendo en cuenta que se encuentra probado que, como consecuencia de la explosión en la fábrica, murieron 20 niños y niñas entre 11 y 17 años y quedaron heridos dos niños, la Comisión considera necesario incorporar al análisis del presente caso el *corpus iuris* internacional de protección de los niños y las

⁸² Organización Internacional del Trabajo. Convenio N°174 - Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores. Ratificado por Brasil el 2 de agosto de 2001.

⁸³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. 11 de agosto de 2000. Párr. 36.

⁸⁴ Corte Europea de Derechos Humanos, Caso *Öneryıldız vs. Turquía*. Sentencia del 30 de noviembre de 2004, párr. 90.

niñas⁸⁵, que tiene como ejes centrales el deber de especial protección y el principio del interés superior del niño o la niña⁸⁶. Especialmente, de dicho *corpus iuris* resulta pertinente lo relativo al trabajo infantil.

109. Sobre estos dos ejes centrales, la Comisión y la Corte Interamericana han indicado que “los niños y las niñas son titulares de los derechos establecidos en la Convención Americana, además de contar con las medidas especiales de protección contempladas en su artículo 19, las cuales deben ser definidas según las circunstancias particulares de cada caso concreto”⁸⁷. Además, “el Estado debe prestar especial atención a las necesidades y a los derechos de las niñas y los niños, en condición particular de vulnerabilidad”⁸⁸.

110. El artículo 32 de la Convención sobre los Derechos del Niño⁸⁹ señala que “los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social. Los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales [...]”. Además, establece que los Estados fijarán una edad o edades mínimas para trabajar y dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo⁹⁰.

111. El Protocolo de San Salvador, en su artículo 7, establece el derecho a condiciones de trabajo justas, equitativas y satisfactorias y, con respecto a los menores, exige que los Estados Parte prohíban cualquier trabajo que ponga en peligro su salud, su seguridad o su moral y garanticen que el trabajo esté subordinado a las disposiciones sobre educación obligatoria. En ese sentido, la Comisión se ha referido a la importancia de contar con legislaciones efectivas y con la realización de inspecciones a los lugares de trabajo para garantizar que no se exponga a los menores a condiciones peligrosas de trabajo⁹¹.

112. UNICEF se ha referido al tema, distinguiendo entre los conceptos de “tareas infantiles”, “trabajo infantil” y “las peores formas de trabajo infantil, tomando en cuenta los Convenio No. 138 y 182 de la OIT, en los siguientes términos:

Tareas infantiles: UNICEF no se opone a que los niños y niñas trabajen. La participación de los niños, las niñas y los adolescentes en un trabajo –una actividad económica– que no afecte de manera negativa su salud y su desarrollo ni interfiera con su educación, es a menudo positiva. La Convención No.138 de la OIT permite cualquier tipo de trabajo ligero (que no interfiera con la educación) a partir de los 12 años.

Trabajo infantil: El trabajo infantil es un concepto más limitado que se refiere a los niños que trabajan en contravención de las normas de la OIT que aparecen en las Convenciones 138 y 182. Esto incluye a todos los niños menores de 12 años que trabajan en cualquier actividad económica, así como a los que tienen de 12 a 14 años y trabajan en un trabajo más que ligero, y a los niños y las niñas sometidos a las peores formas de trabajo infantil.

⁸⁵ CIDH. Informe No. 102/13. Caso 12.723. Fondo. TGGL. Ecuador, para.149. Cfr Corte IDH. *Caso Forneron e hija Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012. Serie C No. 242, párr. 44; Corte IDH. *Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246, párr. 125.

⁸⁶ CIDH. Informe No. 102/13. Caso 12.723. Fondo. TGGL. Ecuador, para.149.

⁸⁷ CIDH. Informe No. 102/13. Caso 12.723. Fondo. TGGL. Ecuador, para. 150. Cfr Corte IDH. *Caso Forneron e hija Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012 Serie C No. 242, párr. 44; Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Serie C No. 221, párr. 121.

⁸⁸ Corte IDH, *Caso Rosendo Cantú y Otra vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 201.

⁸⁹ Convención sobre los Derechos del Niño. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, ratificada por Brasil el 24 de septiembre de 1990.

⁹⁰ Convención sobre los Derechos del Niño. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, artículo 32.

⁹¹ CIDH. Quinto Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Guatemala, 6 de abril de 2001, Capítulo XII, párrs. 11 y 24.

Las peores formas de trabajo infantil: Entre ellas se encuentran la esclavitud, el reclutamiento forzado, la prostitución, la trata, la obligación de realizar actividades ilegales o la exposición a cualquier tipo de peligros.

113. Aunque Brasil no era parte a la época de los hechos, se puede notar que a nivel internacional, el Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo, en su artículo 3 define las “peores formas de trabajo infantil”, de la siguiente manera:

- (a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados;
- (b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;
- (c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y
- (d) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños⁹².

114. En cuanto a las obligaciones estatales frente a las peores formas de trabajo infantil, la Corte Interamericana ha indicado que se deben adoptar medidas de carácter prioritario para eliminarlas, las cuales incluyen, entre otras, elaborar y poner en práctica programas de acción para asegurar el ejercicio y disfrute pleno de sus derechos. Asimismo, señaló que:

(...) en concreto, el Estado tiene la obligación de: i) impedir la ocupación de niños en las peores formas de trabajo infantil; ii) prestar la asistencia directa necesaria y adecuada para librar a los niños de las peores formas de trabajo infantil y asegurar su rehabilitación e inserción social; iii) asegurar a todos los niños que hayan sido liberados de las peores formas de trabajo infantil el acceso a la enseñanza básica gratuita y, cuando sea posible y adecuado, a la formación profesional; iv) identificar a los niños que están particularmente expuestos a riesgos y entrar en contacto directo con ellos, y v) tener en cuenta la situación particular de las niñas⁹³.

115. El Comité de Derechos del Niño, en su Observación General No. 16 señala que los Estados tienen la obligación de regular y supervisar las condiciones de trabajo y establecer salvaguardias que protejan a niños y niñas de la explotación económica y de trabajos que interfieran en su educación o afecten a su salud o a su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social. En ese marco, las autoridades encargadas de regular y supervisar las actividades y operaciones de las empresas deben tener en cuenta los principios de interés superior del niño y de la niña, la no discriminación, el concepto holístico de desarrollo de la niñez y el derecho de estos a ser escuchados.⁹⁴ Asimismo, teniendo en cuenta que es en el sector no estructurado de la economía y en las economías familiares donde se suelen encontrar trabajos peligrosos para niños y niñas, “los Estados están obligados a elaborar y ejecutar programas destinados a las empresas en esos contextos, entre otras cosas haciendo cumplir las normas internacionales sobre la edad mínima para trabajar y las condiciones adecuadas de trabajo”⁹⁵.

⁹²Organización Internacional del Trabajo. Convenio N°182 - Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999. Ratificado por Brasil el 2 de febrero de 2002.

⁹³ Corte IDH. *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs Brasil. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318, párr. 376.

⁹⁴ Comité de los Derechos del Niño. Observación General 16 . Sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño (17 de abril de 2013) párrs. 13-23.

⁹⁵ Comité de los Derechos del Niño. Observación General 16 . Sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño (17 de abril de 2013) párr. 36

116. En similar sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General 18 subrayó la necesidad de proteger a los niños y niñas “frente a todas las formas de trabajo que puedan perjudicar su desarrollo o su salud física o mental”, incluyendo la explotación económica y de forma que se les permita “aspirar a su pleno desarrollo y adquirir formación técnica y profesional”⁹⁶. Particularmente sobre el trabajo infantil, indicó los deberes estatales de “adoptar medidas efectivas para velar por que la prohibición del trabajo infantil sea plenamente respetada”⁹⁷.

117. Como se señaló anteriormente, la Constitución brasileña ya establecía para el momento de los hechos del caso, que las personas menores de dieciocho años no pueden trabajar en locales o actividades peligrosas; además, la legislación establecía como actividades u operaciones peligrosas aquellas que implicaran el contacto permanente con explosivos.

4. Análisis del caso.

118. En el presente caso, la Comisión ha dado por probado que el 11 de diciembre de 1998 se produjo una explosión en una fábrica de fuegos artificiales, en la que resultaron 64 personas fallecidas y 6 heridas. De estas personas, 22 eran niños y niñas de entre 11 y 17 años.

119. Conforme a los estándares citados anteriormente, a fin de establecer si el Estado de Brasil es responsable internacionalmente por las muertes y lesiones causadas con dicha explosión, la Comisión toma en consideración en primer lugar que las relaciones laborales hacen parte de un ámbito que corresponde regular e inspeccionar al Estado. Como se indicó, estas obligaciones son reforzadas cuando se trata de actividades peligrosas para la vida, integridad personal o salud de las personas. Además, conforme a la propia legislación interna, las actividades vinculadas con ciertas sustancias como explosivos, estaban sujetas a la autorización por parte del Estado, el que a su vez debía inspeccionar dichas actividades como parte del mandato legal. En efecto, en el presente caso, la fábrica contaba con permiso por parte del ejército brasileño para el almacenamiento de explosivos a nombre de Mario Fróes Prazeres Bastos, en un bien inmueble de su padre, Osvaldo Prazeres Bastos.

120. En este sentido, el Estado brasileiro tenía relación directa con las actividades que se estaban realizando en la fábrica por lo que se encontraba en conocimiento del riesgo potencial que el funcionamiento de la fábrica podría implicar para la vida, integridad personal y salud de sus trabajadores, de no cumplirse con las medidas de seguridad necesarias, cuestión respecto de la cual el Estado tenía unos deberes reforzados de inspección y fiscalización.

121. El Estado no ha proporcionado ninguna información, ni resulta del expediente que durante los tres años que transcurrieron desde el otorgamiento de la autorización hasta el momento de la explosión, las autoridades competentes hubieran llevado a cabo inspección o fiscalización alguna a la fábrica. En ese sentido, en el presente caso, la omisión del Estado es de carácter absoluto, siendo innecesario evaluar elementos adicionales sobre las características que deben tener las inspecciones y fiscalizaciones y las autoridades competentes para ello. Es importante resaltar que el Estado brasileño, en la audiencia realizada el 19 de octubre de 2006 ante la CIDH, y como quedó establecido en el apartado anterior, reconoció su responsabilidad, tanto por la falta de fiscalización adecuada, como por el tiempo excesivo de las investigaciones.

122. La Comisión advierte que, de haber realizado dichas inspecciones y fiscalizaciones como era su deber, el Estado habría constatado las irregularidades en el funcionamiento de la fábrica a la luz de la propia legislación interna y el consecuente riesgo para los empleados que, debido a dichas irregularidades, trabajaban en condiciones de extrema inseguridad y estaban expuestos al resultado fatal que finalmente se

⁹⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 18. El derecho al trabajo. 24 de noviembre de 2005. Párr. 15.

⁹⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 18. El derecho al trabajo. 24 de noviembre de 2005. Párr. 24.

materializó. Fue con posterioridad a la explosión que dichas irregularidades fueron determinadas en el procedimiento administrativo.

123. Asimismo, de haber cumplido con su deber de inspección y fiscalización, el Estado habría advertido que muchos de los empleados eran niños y niñas, que realizaban tareas de alta peligrosidad, en contravención de lo establecido en la normatividad interna y en los estándares internacionales. La Comisión advierte que incluso una de las víctimas que falleció, Daniela Cerqueira Reis, tenía tan solo 11 años de edad. A la luz de los estándares citados anteriormente, la situación de todos los niños y niñas que fallecieron o resultaron heridos en el caso, por la peligrosidad del trabajo realizado, debe ser calificado como una de las peores formas de trabajo infantil que exigía unos deberes también reforzados de inspección y fiscalización por parte del Estado.

124. La Comisión destaca otros elementos adicionales que se desprenden de los hechos probados y resultan relevantes para la atribución de responsabilidad al Estado: a) la sentencia laboral en que la Jueza del Trabajo afirmó que la producción de fuegos artificiales era una actividad común y peligrosa, de conocimiento “público y notorio” y que reconoció la falta de fiscalización; b) la condena penal por homicidio culposo impuesta a Osvaldo Prazeres Bastos en 1996, por otra explosión de fuegos artificiales; c) el reportaje titulado “una tragedia anunciada” del cual se desprende que la problemática databa de más de 100 años atrás y que el 10% de la población sobrevivía de esta actividad; d) el documento síntesis aportado por el Estado en 2008 que describe la problemática de décadas atrás y pone énfasis en que las actividades se realizan “sin fiscalización de los órganos competentes”; y e) el informe de un coronel del ejército presentado en octubre de 1999 al juzgado penal, en el que indica, con referencia al municipio en particular, que allí “se fabrica libremente con anuencia de la prefectura local” y que “no hay restricciones de ninguna especie al ejercicio de esta actividad”.

125. En definitiva, la Comisión concluye que el Estado sabía que en la fábrica de Mário Fróes Prazeres Bastos, se estaban realizando actividades industriales peligrosas para la vida, integridad personal y salud de los trabajadores y que, por esa misma razón debía inspeccionar y fiscalizar conforme a la legislación interna y sus obligaciones internacionales. La Comisión también concluye que, precisamente derivado de ese deber, el Estado debía conocer que en la fábrica de Mário Fróes Prazeres existía una de las peores formas de trabajo infantil y que se estaban cometiendo graves irregularidades que implicaban un riesgo grave e inminente para la vida, integridad personal y salud de todos los trabajadores. De la información contextual, la Comisión concluye que el Estado sabía que se trataba de una problemática de larga data en la zona, lo que hacía aún más imperioso el estricto cumplimiento de los deberes de fiscalización del funcionamiento de la fábrica. En consideración de la CIDH, no haber realizado ninguna inspección o fiscalización en la fábrica durante años, conociendo el contexto generalizado de actividades peligrosas con fuegos artificiales en la zona, resulta suficiente para establecer que el Estado no sólo no cumplía con sus deberes, sino que fue tolerante y aquiescente con lo sucedido.

126. En virtud de lo anterior, la Comisión concluye que el Estado de Brasil es responsable por el incumplimiento del deber de respeto y garantía del derecho a la vida y a la integridad personal establecidos en los artículos 4.1 y 5.1 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 19 y 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de las víctimas directas de la explosión del 11 de diciembre de 1998, conforme se detalla en el Anexo único del presente informe de fondo.

B. Derecho al trabajo y principio de igualdad y no discriminación (Artículos 26, 24, 1.1 y 2⁹⁸ de la Convención Americana).

1. Consideraciones generales.

127. El artículo 26 de la Convención Americana establece una obligación en cabeza de los Estados partes, de procurar el desarrollo progresivo de los derechos que dicha norma contiene. Aunque ambos órganos del sistema interamericano⁹⁹ han reafirmado su competencia para pronunciarse sobre posibles violaciones del artículo 26 de la Convención Americana en el marco del sistema de peticiones y casos individuales, esta disposición había sido materia de poco desarrollo en la jurisprudencia del sistema interamericano relativa a casos contenciosos. En sus pronunciamientos sobre la materia, la Corte ha enfatizado la interdependencia e indivisibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales respecto de los derechos civiles y políticos¹⁰⁰.

128. La Comisión reconoce que la interpretación del artículo 26 de la Convención y la determinación concreta de su alcance y contenido puede revestir ciertas complejidades interpretativas. En ese sentido, la Comisión considera necesario desarrollar algunos de sus pronunciamientos anteriores al respecto, específicamente, en cuanto a la que considera una metodología adecuada de análisis que toma en cuenta el texto de la norma, pero lo interpreta de manera consistente con los desarrollos que en la materia se han efectuado a nivel internacional y que resultan de gran utilidad para desentrañar su alcance y contenido.

129. Así, la Comisión considera que el análisis de un caso concreto a la luz del artículo 26 de la Convención Americana debe ser efectuado en dos niveles. En un primer momento, es necesario establecer si el derecho del que se trata el caso se deriva “de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de Estados Americanos”, tal como remite el texto del artículo 26. Es decir, el artículo 26 de la CADH es el que atribuye a la Carta de la OEA como fuente directa de derechos, asignando carácter de derechos humanos a las disposiciones que sobre la materia pueden desprenderse de dicho tratado. Dado que el objeto de la Carta de la OEA no fue individualizar derechos sino constituir un organismo internacional, es necesario recurrir a textos auxiliares para identificar los derechos que se desprenden de las disposiciones de dicho instrumento.

130. Una vez establecido ello, corresponde determinar si el Estado en cuestión incumplió la obligación de “lograr progresivamente” la plena efectividad de tal derecho, o aquellas obligaciones generales de respetar y de garantizar el mismo. En este segundo nivel de análisis, es preciso tomar en consideración la

⁹⁸ Artículo 26: Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de Estados Americanos, reformada, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

Artículo 24: Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Artículo 1.1: Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 2. Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por las disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

⁹⁹ Ver por ejemplo algunos informes de admisibilidad en los cuales se ha admitido la posible violación del artículo 26 de la Convención: Informe 29/01. Caso 12.249. Jorge Odir Miranda Cortez y otros. El Salvador, 7 de marzo de 2001; e Informe 70/04. Petición 667/01. Admisibilidad. Jesús Manuel Naranjo Cárdenas y otros (Jubilados de la Empresa Venezolana de Aviación vial). Venezuela, 13 de octubre de 2004. Asimismo ver el pronunciamiento de fondo sobre el artículo 26 en Informe 38/09. Caso 12.670. Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto de Seguridad Social y otros vs. Perú. 27 de marzo de 2009. En similar sentido, la Corte reafirmó dicha competencia en Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Perú (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 1 de julio de 2009.

¹⁰⁰ Ver, por ejemplo. Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340. Párr. 141; y Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Perú (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 1 de julio de 2009. Párr. 101.

naturaleza y alcance de las obligaciones exigibles al Estado bajo los artículos 1.1, 2 y 26 de la Convención, así como los contenidos del derecho de que se trate, como se efectuará más adelante.

131. Para establecer los criterios que permitan derivar derechos específicos de la Carta de la OEA, determinar su contenido y las obligaciones de los Estados en relación con ellos, es que el artículo 29 de la CADH adquiere relevancia en tanto que establece los parámetros de las reglas generales de interpretación de dicho tratado. En ese sentido, de acuerdo con dicho artículo la interpretación de las disposiciones de la CADH no podrán limitar ni suprimir derechos reconocidos por la normativa interna de los Estados o por cualquier otro tratado del que este sea parte, ni excluir los efectos de la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre u otros actos internacionales de la misma naturaleza. La disposición recepta así el principio “pro persona” en el sistema interamericano y ofrece una herramienta clave para la efectiva protección de todos los derechos humanos reconocidos en las Constituciones de los Estados Parte, como en los instrumentos interamericanos o universales de derechos humanos ratificados por los mismos.

132. A partir de la interpretación integral, que el artículo 26 requiere a la luz de las disposiciones del artículo 29, la Comisión considera pertinente referirse a las obligaciones que se desprenden del artículo 26 de la Convención Americana y que pueden ser materia de pronunciamiento por parte de los órganos del sistema interamericano en el marco de casos contenciosos. Al respecto, para el caso específico, la Comisión considera que en la interpretación del artículo 26 de la Convención Americana se debe tener en cuenta el Protocolo adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador”¹⁰¹ pues permite determinar el alcance de la obligación estatal en materia de desarrollo progresivo del derecho en análisis. En su artículo 1, el Protocolo establece que los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas necesarias, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el instrumento¹⁰².

133. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁰³ contempla en su artículo 2.1¹⁰⁴ disposiciones similares a las del artículo 26 de la Convención Americana y a las del artículo 1 del Protocolo de San Salvador. La Comisión ya ha acudido a los pronunciamientos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en cuanto a la noción de progresividad y al alcance de las obligaciones que se desprenden de la misma¹⁰⁵. En ese sentido, dicho Comité ha explicado que la noción de progresividad:

no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo¹⁰⁶.

¹⁰¹ El Estado brasileño se adhirió a dicho Protocolo el 21 de agosto de 1996.

¹⁰² CIDH. Informe No. 38/09. Caso 12.670. Admisibilidad y fondo. Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y otras. Perú. 27 de marzo de 2009. Párr. 134.

¹⁰³ El Estado brasileño se adhirió a dicho tratado el 24 de enero de 1992.

¹⁰⁴ Según esta disposición “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.”

¹⁰⁵ CIDH. Informe No. 38/09. Caso 12.670. Admisibilidad y fondo. Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y otras. Perú. 27 de marzo de 2009. Párr. 136.

¹⁰⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, *Observación general 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, adoptada en el Quinto Período de Sesiones, 1990, E/1991/23.

134. A la luz de lo anteriormente descrito puede afirmarse que la Comisión entiende que el artículo 26 de la Convención Americana impone diversas obligaciones a los Estados que no se limitan a una prohibición de regresividad, el cual es tan sólo un correlato de la obligación de progresividad, pero no puede entenderse como la única obligación justiciable en el sistema interamericano bajo esta norma. Así, la Comisión afirma que teniendo en cuenta el marco interpretativo del artículo 29 de la Convención Americana, el artículo 26 visto a la luz de los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, se desprenden, al menos las siguientes obligaciones inmediatas y exigibles: i) obligaciones generales de respeto y garantía, ii) aplicación del principio de no discriminación a los derechos económicos, sociales y culturales, iii) obligaciones de dar pasos o adoptar medidas para lograr el goce de los derechos incorporados en dicho artículo y iv) ofrecer recursos idóneos y efectivos para su protección. Las metodologías o fuentes de análisis que resulten pertinentes para cada una de estas obligaciones, deberán ser establecidas según las circunstancias propias de cada caso.

135. En relación con los componentes exigibles e inmediatos de la obligación de dar pasos o adoptar medidas, el Comité DESC ha indicado, por ejemplo, que la adopción de medidas por sí misma no se encuentra limitada o condicionada a otras consideraciones; por ello, si bien el logro de la realización efectiva de los derechos podrá ser paulatino, la adopción de medidas o providencias para tales efectos deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible a su cumplimiento. El Estado además tiene obligaciones básicas que deben satisfacer niveles esenciales de tales derechos, las cuales no están sujetas al desarrollo progresivo sino que son de carácter inmediato¹⁰⁷.

2. Análisis del presente caso

136. En aplicación de los anteriores parámetros al presente caso, la Comisión empieza destacando que la Carta de la OEA en su artículo 45 incorpora el derecho al trabajo en los siguientes términos:

Los Estados miembros [...] convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos:

b) El trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso [...]¹⁰⁸.

137. En forma más genérica, el art. 34 g) de dicha Carta, también incluye entre las metas para lograr un desarrollo integral, "(s)alarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos"¹⁰⁹.

138. La Corte Interamericana ha indicado que "la Declaración [Americana] contiene y define aquellos derechos humanos esenciales a los que la Carta se refiere, de manera que no se puede interpretar y aplicar la Carta de la Organización en materia de derechos humanos, sin integrar las normas pertinentes de ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración, como resulta de la práctica seguida por los órganos de la OEA". Así, la Declaración Americana representa uno de los instrumentos relevantes para la identificación de los derechos económicos, sociales y culturales a los que alude el artículo 26 de la Convención CADH. Como ya se ha indicado, recurrir a otros instrumentos internacionales puede ser necesario para señalar la derivación de un derecho a partir de una medida u objetivo de política pública incluidas en una

¹⁰⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, *Observación general 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, 1990. En ese sentido ver: CIDH. Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147 (7 de septiembre de 2017) párrs. 236 y 237.

¹⁰⁸ Carta de la Organización de Estados Americanos.

¹⁰⁹ Carta de la Organización de Estados Americanos.

norma de carácter económico, social, cultural, educativo o científico de la Carta de la OEA.¹¹⁰ En particular, la Declaración Americana establece, en su artículo XIV que “toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo”. En similar sentido, el Protocolo de San Salvador refiere que “todo persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa”.

139. De lo anterior, la Comisión considera claro que el derecho al trabajo constituye una de las normas económicas y sociales mencionadas en el artículo 26 de la Convención y, en ese sentido, los Estados partes se encuentran en la obligación de procurar el desarrollo progresivo del mismo, así como de respetar, garantizar y adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo tal derecho.

140. Ahora bien, en cuanto al contenido del derecho al trabajo y en lo relevante para el presente caso la Comisión observa que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General 18, indicó lo siguiente:

El trabajo, según reza el artículo 6 del Pacto, debe ser un *trabajo digno*. Éste es el trabajo que respeta los derechos fundamentales de la persona humana, así como los derechos de los trabajadores en lo relativo a condiciones de seguridad laboral y remuneración. También ofrece una renta que permite a los trabajadores vivir y asegurar la vida de sus familias, tal como se subraya en el artículo 7 del Pacto. Estos derechos fundamentales también incluyen el respecto a la integridad física y mental del trabajador en el ejercicio de su empleo¹¹¹.

141. En la misma observación el Comité desarrolló los elementos de disponibilidad y accesibilidad, en los siguientes términos: Disponibilidad: Los Estados Partes deben contar con servicios especializados que tengan por función ayudar y apoyar a los individuos para permitirles identificar el empleo disponible y acceder a él. Accesibilidad: El acceso al trabajo reviste tres dimensiones: no discriminación, accesibilidad física y acceso a la información. La discriminación en el acceso al trabajo y la continuidad del trabajo está prohibida. Los Estados deben asegurar una razonable adaptación para que los espacios de trabajo sean accesibles, en particular para las personas con discapacidades físicas. Todas las personas tienen el derecho a buscar, obtener e impartir información sobre oportunidades de empleo¹¹².

142. Asimismo y de especial relevancia para el presente caso, el Comité se refirió al derecho a elegir y aceptar libremente empleo y a las “condiciones laborales seguras” como parte del estándar de *aceptabilidad y calidad* del derecho al trabajo, en los siguientes términos:

Aceptabilidad y calidad. La protección del derecho al trabajo presenta varias dimensiones, especialmente el derecho del trabajador a condiciones justas y favorables de trabajo, en particular a condiciones laborales seguras, el derecho a constituir sindicatos y el derecho a elegir y aceptar libremente empleo¹¹³.

143. En cuanto al deber de proteger frente acciones de actores no estatales, indicó que “el incumplimiento de dicho deber se produce cuando los Estados Partes se abstienen de adoptar todas las medidas adecuadas para proteger a las personas sometidas a su jurisdicción contra las vulneraciones del

¹¹⁰ Son particularmente importantes el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) y aún otros tratados como la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer y los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo.

¹¹¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 18. El derecho al trabajo. 24 de noviembre de 2005. Párr. 7.

¹¹² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 18. El derecho al trabajo. 24 de noviembre de 2005.

¹¹³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 18. El derecho al trabajo. 24 de noviembre de 2005. Párr. 12.

derecho al trabajo imputables a terceros”¹¹⁴. Asimismo, la Corte ha señalado que “el Estado es entonces responsable por sí mismo tanto cuando funciona como empleador, como por la actuación de terceros que actúen con su tolerancia, aquiescencia o negligencia, o respaldados por alguna directriz o política estatal que favorezca la creación o mantenimiento de situaciones de discriminación”¹¹⁵.

144. Al respecto, la CIDH entiende que a la luz del deber de garantía previsto en el artículo 1.1 de la CADH y la interpretación que sobre el mismo han hecho los órganos del Sistema Interamericano, los Estados partes deben prevenir la conculcación de los derechos contenidos en el artículo 26 en el contexto de las actividades empresariales. De acuerdo al Comité DESC, ello incluye adoptar un marco jurídico que permita asegurar la protección de dichos derechos y que proporcione acceso efectivo a recursos para las víctimas de tales violaciones. Entre las acciones que aseguren un marco jurídico adecuado, el Estado deberá exigir que las empresas ejerzan la diligencia debida en materia de derechos humanos a fin de identificar, prevenir y mitigar los riesgos de vulneración de los derechos en el marco de sus actividades¹¹⁶.

145. Finalmente, dentro de las obligaciones básicas de los Estados respecto de este derecho se incluye la garantía de acceso al empleo, en especial en relación a las personas y grupos desfavorecidos y marginados¹¹⁷, tal es el caso de las personas que se encuentran en una situación de pobreza.

146. Por su parte, en los artículos 6 y 7 del Protocolo de San Salvador, los Estados Partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo y reconocen que toda persona debe gozar del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias; entre las que se incluyen el derecho a un salario digno, seguridad e higiene, la prohibición de labores peligrosas a los menores de 18 años y todo aquel que pueda poner en peligro su salud, seguridad o moral¹¹⁸.

147. Toda vez que el Estado ha reconocido que en el municipio de Santo Antônio de Jesus se vivía en una situación general de pobreza y se ha referido a dicha situación como causa de la problemática del presente caso, es importante señalar que la Comisión y la Corte se han referido en varias ocasiones al riesgo mayor de violaciones de derechos humanos que enfrentan las personas que viven en dicha condición¹¹⁹. En el caso particular de niños y niñas en situación de pobreza, la CIDH ha indicado que se ven expuestos al trabajo informal y a las peores formas de trabajo infantil. Cuando estos realizan alguna actividad productiva se encuentran en un particular estado de vulnerabilidad que favorece situaciones de abuso, malos tratos y explotación que además les impide denunciar tales situaciones¹²⁰. La Corte Interamericana ha señalado que “no basta con que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre¹²¹, como la extrema pobreza o marginación”¹²².

¹¹⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 18. El derecho al trabajo. 24 de noviembre de 2005. Párr. 35.

¹¹⁵ Corte IDH, Opinión Consultiva 18/03. De 17 de Septiembre de 2003, Solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, párr. 152.

¹¹⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 24. Sobre las obligaciones de los Estados en el contexto de las actividades empresariales. 10 de agosto de 2017. párrs. 14 y ss.

¹¹⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 18. El derecho al trabajo. 24 de noviembre de 2005. párr. 31.

¹¹⁸ Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo De San Salvador”, artículos 6 y 7.

¹¹⁹ Corte IDH. *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, Párr. 139; *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140. Párr. 120; *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214, párr. 187; *Caso Familia Barrios Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2011. Serie C No. 237. Párr. 48.

¹²⁰ CIDH. Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147 (7 de septiembre de 2017) párrs. 352 y 353

¹²¹ Corte IDH. *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318, párr. 337; Corte IDH. *Caso Artavia Murillo y otros (“Fecundación in vitro”) Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 noviembre de 2012. Serie C No. 257, párrs. 292 y 285; Corte CIDH. *Caso Furlan y familiares Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246, párr. 134; Corte IDH *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones*. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 244; Corte CIDH *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, párr.

[continúa...]

148. Tal como resulta de los hechos probados, no existe controversia respecto a que el municipio de Santo Antônio de Jesus era y continúa siendo conocido por tener, como principal fuente de trabajo, la fabricación de fuegos artificiales, la cual, como ya fue analizado en detalle en las secciones anteriores del presente informe, se llevaba a cabo de manera sumamente riesgosa para la vida e integridad personal de los trabajadores sin que el Estado cumpliera sus deberes de fiscalización e inspección, a pesar de tener conocimiento histórico de la situación. Además, como se analizó, en el caso de niños y niñas, existía un contexto de lo que se ha denominado en el derecho internacional como una de las peores formas de trabajo infantil.

149. Tanto de la información de contexto referenciada en los hechos probados, como de las circunstancias propias del caso, se desprende con claridad el nexo entre esta grave situación y la pobreza en el municipio, la que resulta de tal magnitud que, como se dijo, no existen otras opciones de empleo. Este vínculo entre la situación de pobreza del municipio y la problemática del trabajo, incluyendo trabajo infantil, en fábricas de fuegos, fue reconocido por el propio Estado en la audiencia realizada el 19 de octubre de 2006 ante la CIDH. En dicha audiencia el Estado afirmó que “hay mucha pobreza en Santo Antonio, por lo que muchas familias trabajan en fábricas clandestinas”. De especial relevancia para este análisis, resulta el hecho de que se trata de un contexto arraigado en la zona que data de muchas décadas atrás y que ha sido transmitida de generación a generación.

150. De lo anterior, es posible afirmar que la fabricación de fuegos artificiales era para el momento de los hechos la principal, por no decir, la única opción laboral para los habitantes de Santo Antônio de Jesus, quienes dada su situación de pobreza, no tenían otra alternativa que aceptar un trabajo de alto riesgo, con baja paga y sin medidas de seguridad adecuadas.

151. En virtud de todos estos elementos, la Comisión considera que las muertes y lesiones de las 70 víctimas del presente caso no ocurrieron de manera aislada, sino como consecuencia de una situación de abandono e indiferencia por parte de un Estado que reconoció tener conocimiento de ello, sin adoptar, por décadas, medidas para ofrecer a los habitantes del municipio condiciones para satisfacer los contenidos más mínimos del derecho al trabajo. Tampoco cumplió sus obligaciones de fiscalización y supervisión, al no requerir a las empresas implicadas en dichas actividades medidas de debida diligencia que permitieran la protección de dicho derecho.

152. En el caso de los niños y las niñas, las omisiones estatales cobran una particular gravedad por el especial estatus de protección que la infancia tiene en el derecho internacional y nacional. Al permitir que personas menores de dieciocho años trabajen en una fábrica y actividad peligrosa como la del presente caso, la vulneración del derecho al trabajo se ha producido en relación con la protección de la infancia prevista en el artículo 19 de la Convención Americana.

153. En consecuencia, la Comisión concluye que el Estado violó, en perjuicio de las víctimas, el derecho al trabajo, establecido en el artículo 26 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, así como el artículo 19 en el caso de los niños y de las niñas. La Comisión concluye que al existir un nexo claro entre el incumplimiento de dichas obligaciones y la situación de pobreza de las víctimas, el Estado también es responsable por la violación del principio de igualdad y no discriminación, establecido en los artículos 24 y 1.1 de la Convención.

[... continuación]

103, y Corte CIDH. *Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párrs. 111 y 113.

¹²² Corte IDH. *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318, párr. 337; Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 154; Corte CIDH. *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, párr. 104; Corte CIDH. *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214, párr. 233.

C. Derechos a las garantías judiciales¹²³ y a la protección judicial¹²⁴ (Artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana).

154. La Comisión ha subrayado que la obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia comprende el facilitar el acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos frente a una violación de los derechos humanos¹²⁵. Asimismo, la Comisión ha establecido que el artículo 25 de la CADH guarda relación directa con su artículo 8.1, el cual consagra el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable¹²⁶ y confiere a los familiares de las víctimas el derecho a que se reparen los perjuicios sufridos por la muerte de sus seres queridos¹²⁷. La Corte ha señalado que la facultad de acceso a la justicia debe asegurar, en tiempo razonable, el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido y se sancione a los eventuales responsables¹²⁸.

155. Los órganos del sistema interamericano han destacado la importancia de realizar una investigación de oficio inmediata, exhaustiva, seria e imparcial ante violaciones de derechos humanos¹²⁹. En esa misma línea de ideas, en relación a violaciones a derechos humanos en el marco de actividades empresariales, el Comité DESC ha indicado que “Los Estados partes deben proporcionar medios adecuados de reparación a las personas o grupos perjudicados y asegurar la rendición de cuentas de las empresas”¹³⁰ para lo cual es imprescindible que haya recursos disponibles, efectivos y rápidos así como el acceso a información pertinente que permita resolver una denuncia.¹³¹

156. La Corte ha definido la impunidad como “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana, toda vez que el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y sus familiares”¹³².

157. Específicamente respecto del plazo razonable, según los términos del artículo 8.1 de la Convención, la Comisión tomará en consideración, a la luz de las circunstancias concretas del caso, los cuatro elementos que ha tomado en cuenta en su jurisprudencia, a saber: a) la complejidad del asunto; b) a actividad procesal de los interesados; c) la conducta de las autoridades judiciales; y d) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso¹³³.

¹²³ Artículo 8.1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal, o de cualquier otro carácter.

¹²⁴ Artículo 25. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúan en ejercicio de sus funciones oficiales.

¹²⁵ CIDH, *Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, OEA/Ser. L/V/II. doc.68, 20 de enero de 2007.

¹²⁶ CIDH. Informe No. 26/09. Caso 12.440. Wallace de Almeida. Brasil. 20 de marzo de 2009, párr. 119.

¹²⁷ CIDH, Informe No. 52/16. Fondo. María Laura Órdenes Guerra y otros. Chile. 30 de noviembre de 2016, párr. 105; CIDH. Informe No 62/01, caso 11.564, Masacre de Riofrío, Colombia, 6 de abril de 2001, párr. 44.

¹²⁸ Véase Corte IDH. *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 382, citando *Caso Vargas Areco*; Corte IDH. *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148, párr. 289; y Corte IDH. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 171.

¹²⁹ Corte IDH. *Caso Godínez Cruz Vs. Honduras*. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, párr. 188; Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 177; Corte I.D.H., *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros)*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 226.

¹³⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 24. Sobre las obligaciones de los Estados en el contexto de las actividades empresariales. 10 de agosto de 2017. párr. 39. Asimismo ver Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Accesos a mecanismos de reparación (principio 25) (2011) Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf

¹³¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 24. Sobre las obligaciones de los Estados en el contexto de las actividades empresariales. 10 de agosto de 2017. párrs. 41 y 45.

¹³² Corte IDH., *Caso Ivcher Bronstein*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 186; Corte IDH., *Caso del Tribunal Constitucional*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 123; Corte IDH, *Caso Bámaca Velásquez*. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70, párr. 211.

¹³³ CIDH. Informe No. 110/10, Caso 12.539, Fondo, Sebastián Furlan y familia, Argentina, 21 de octubre de 2010, párr.100.

158. La Comisión considera que el retardo en el desarrollo de la investigación no puede justificarse en razón de la complejidad del asunto cuando i) hay individualización de posibles autores; ii) consta la existencia de testigos; y iii) existen posibles líneas de investigación. En todo caso, a fin de que un argumento de complejidad sea procedente, no es suficiente con que los Estados invoquen en términos genéricos la complejidad de un asunto. Es necesario que se presente información específica que vincule en cada caso la complejidad con la demora¹³⁴.

159. Así, el **proceso penal** fue iniciado de oficio el mismo día de la explosión y se presentó acusación formal el 12 de abril de 1999. El Estado afirmó que las actuaciones procesales y los recursos judiciales en Brasil estaban siendo manejados de conformidad con la complejidad del caso que involucra 70 víctimas y siempre en respeto a los derechos a la libertad personal de los acusados. La Comisión estima, sin embargo, que el gran número de víctimas no ha sido el motivo de la demora en el procedimiento penal, pues los posibles responsables fueron identificados por las autoridades policiales y judiciales en las primeras etapas de la investigación. Además, el Estado no ha demostrado que la investigación se ha demorado como consecuencias de diligencias probatorias específicas respecto de las 70 víctimas, especialmente cuando el hecho generador de las muertes y lesiones fue uno solo – la explosión – y no se encontraría en duda el nexo de causalidad entre la explosión y las muertes y lesiones. En todo caso, aún cuando se tratara de un caso complejo, la Comisión considera que no existe justificación para un retardo procesal de más de 18 años.

160. Por otra parte, la Comisión no encuentra elementos que permitan inferir que existió algún tipo de actividad o conducta de parte de los familiares de las víctimas que hubiera entorpecido la investigación. La Corte ha establecido que los Estados tienen la obligación de garantizar el derecho de las víctimas o sus familiares de participar en todas las etapas de los respectivos procesos¹³⁵. Sin embargo, la búsqueda efectiva de la verdad corresponde al Estado y no depende de la iniciativa procesal de la víctima, o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios¹³⁶. En el presente caso, tratándose de violaciones de derechos humanos de gravedad, era el Estado el que tenía el deber de impulsar la investigación de oficio.

161. En cuanto a la actuación de las autoridades judiciales, el Estado indicó que el procedimiento penal especial de Tribunal de Jurados prevé trámites más extensos y fases procesales adicionales al proceso penal ordinario; sin embargo, la CIDH observa que el retraso en el proceso no deriva de las características del procedimiento especial del Tribunal de Jurados, sino de la actuación de las autoridades durante el trámite del procedimiento judicial, en especial los traslados ocasionados por las decisiones relativas a competencia, largos lapsos de inactividad y de la demora en que se resolvieron los recursos presentados.

162. Como ya se indicó, el Estado no proporcionó información sobre diligencia alguna entre la acusación formal de 12 de abril de 1999 y el 9 de noviembre de 2004, fecha en que se resolvió que el proceso debía seguirse ante un Tribunal de Jurados. Asimismo, la Comisión advierte que no fue sino hasta el 20 de octubre de 2010, que se pronunció sentencia inicial condenatoria; esto es, casi 12 años después de iniciadas las investigaciones. Por otra parte, los recursos presentados por las personas condenadas fueron resueltos con demora significativa; así, los recursos presentados en junio de 2012 fueron resueltos en septiembre de 2014. A más, el recurso de inconstitucionalidad presentado el 28 de octubre de 2014 y, según la información con que cuenta la CIDH, se encuentra pendiente de decisión ante el Supremo Tribunal Federal.

163. La Comisión estima que la demora en el desarrollo del proceso penal, los conflictos de competencia y la falta de actuación diligente por parte de las autoridades judiciales en el conocimiento de los

¹³⁴ CIDH. Informe No 34/14. Caso 12.492. Fondo. Carlos Escaleras Mejía y familia, párr. 172.

¹³⁵ Corte IDH. *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs Brasil. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318, párr. 376. *Cfr. Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo*, párr. 246.

¹³⁶ Corte IDH. *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs Brasil. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318, párr. 376. *Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo*, párr. 177, y *Caso Masacres de Río Negro*, párr. 193.

recursos, fueron las causas del retraso en el proceso penal. El Estado no ha justificado debidamente la inacción de las autoridades, ni los largos espacios de tiempo sin actuaciones.

164. En virtud de lo anterior, la Comisión considera que el Estado incumplió con su deber de investigar los hechos con la debida diligencia y en un plazo razonable. Además, la Comisión observa que otro factor de impunidad tiene que ver con que los procesos penales fueron iniciados exclusivamente respecto de actores no estatales vinculados con la fábrica de fuegos. Sin embargo, de la información disponible se desprende que el Estado no inició investigación penal alguna contra autoridades estatales que incumplieron sus deberes legales y, con ello, el Estado tenía y tiene el deber de investigar su posible responsabilidad respecto a la muerte y lesiones de las víctimas. Estos posibles grados de responsabilidad de agentes estatales no fueron ni siquiera investigados en la vía administrativa. Como se indica en los hechos probados, las investigaciones administrativas se limitaron a evaluar las irregularidades en la fábrica con posterioridad a la explosión, pero no tuvieron la finalidad de establecer responsabilidad de ningún tipo ante la falta de fiscalización que imponía la ley y que fue reconocida por el Estado.

165. Respecto a los **procedimientos civiles**, la Comisión advierte que en aquél seguido contra el Estado de Brasil, el Estado de Bahía, la Municipalidad de Santo Antônio y Mário Fróes Prazeres Bastos, el 5 de marzo de 2002, el Juez Federal aceptó el pedido de anticipación de tutela para los menores de 18 años cuyas madres fallecieron; sin embargo, no fue sino hasta septiembre de 2006 que se empezaron a cumplir y se pagó únicamente a cinco de los 39 beneficiarios, pues tras este lapso de tiempo, la mayoría contaba ya con más de 18 años.

166. La Comisión advierte que ese proceso civil fue desglosado por el alto número de litisconsortes y, según ha quedado establecido, ninguno de esos procesos ha sido resuelto de manera definitiva. La Comisión no cuenta con información detallada sobre las actuaciones judiciales llevadas a cabo en cada uno de esos procesos; sin embargo, observa que han pasado 15 años desde la presentación de la demanda, sin que la autoridad judicial haya resuelto sobre los daños morales y materiales demandados por los familiares de las víctimas.

167. Por lo que hace al proceso civil instaurado el 9 de enero de 1999, contra Osvaldo Prazeres Bastos, Maria Juelieta Fróes Bastos y Mário Fróes Bastos, la Comisión advierte que, según información pública, terminó su fase inicial por acuerdo entre los familiares de las víctimas y los demandados y fue homologado por el juzgado de primera instancia el 10 de diciembre de 2013. Como se ha mencionado anteriormente, la Comisión no cuenta con información sobre las diligencias judiciales realizadas en ese proceso, ni respecto del contenido ni cumplimiento del acuerdo firmado entre demandantes y demandados. No obstante, la Comisión subraya que pasaron casi 15 años entre la presentación de la demanda y la homologación del acuerdo.

168. Respecto de los **procesos laborales**, la Comisión observa que, mediante sentencia del 12 de junio de 2001, se reconoció vínculo laboral con el señor Mário Fróes Prazeres Bastos y se resolvió parcialmente el derecho de las víctimas y sus familiares a indemnización. Toda vez que el vínculo laboral reconocido fue con Mário Fróes y no con su padre, el señor Osvaldo Prazeres Bastos, dueño de la hacienda en la que se encontraba la fábrica, las autoridades archivaron los procesos por no “haberse encontrado bienes del ejecutado que garanticen la ejecución”. Del expediente no se desprende que se hubieran desplegado todas las medidas posibles para procurar la ejecución de las indemnizaciones, incluyendo la investigación sobre el verdadero vínculo del señor Osvaldo Prazeres Bastos con la fábrica y para identificar posibles bienes existentes que hicieran efectiva la reparación reconocida judicialmente. De esta manera, el único proceso que culminó con una decisión definitiva, terminó siendo en la práctica ilusorio.

169. Por todo lo expuesto, la Comisión considera que el Estado no garantizó el acceso a la justicia, la determinación de la verdad de los hechos, la investigación y sanción de los responsables, ni la reparación de las consecuencias de las violaciones a los derechos humanos de las víctimas. La situación de impunidad y falta de reparación en el presente caso persiste hasta la fecha.

170. Como se indicó anteriormente, la impunidad permite la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos. En este caso, esto resulta de especial relevancia, tomando en cuenta no sólo que la tragedia sucedida en perjuicio de las víctimas tuvo lugar en un contexto que abarca a miles de personas en el mismo municipio que dependen de estas actividades, sino que de la información disponible, se desprende que el Estado no ha adoptado medidas efectivas, integrales y decisivas para erradicar estas prácticas y sus causas estructurales.

171. En virtud de las anteriores consideraciones, la Comisión concluye que el Estado de Brasil violó los derechos a las garantías judiciales y protección judicial establecidos en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención, en relación con las obligaciones establecidas en el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de los familiares de las víctimas y de las seis víctimas sobrevivientes, conforme se indica en el Anexo único del presente informe.

D. Derecho a la integridad personal de los familiares de las víctimas fallecidas.

172. Con respecto de los familiares de víctimas de ciertas violaciones de derechos humanos, la Comisión y la Corte Interamericana han indicado que éstos pueden ser considerados, a su vez, como víctimas¹³⁷. Al respecto, la Corte ha dispuesto que pueden verse afectados en su integridad psíquica y moral, como consecuencia de las situaciones particulares que padecieron las víctimas, así como de las posteriores actuaciones u omisiones de las autoridades internas frente a estos hechos¹³⁸.

173. La Comisión ya dio por establecido que el Estado es responsable por las muertes y lesiones de las víctimas de la explosión del 11 de diciembre de 1998 y por la falta de diligencia en las actuaciones judiciales seguidas por los hechos. Las muertes de sus familiares, en esas circunstancias, constituyen en sí mismas una fuente de sufrimiento, que se ha visto incrementado por la falta de respuesta frente a las acciones de justicia que se han emprendido.

174. De acuerdo a lo anterior, considera que la pérdida de sus seres queridos, la ausencia de verdad y justicia, han ocasionado sufrimiento y angustia a quienes forman parte de la familia nuclear de las 70 víctimas de la explosión, en violación a su derecho a la integridad psíquica y moral establecido en el artículo 5.1 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones contenidas en el artículo 1.1 del mismo instrumento.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

175. Con base en las consideraciones de hecho y de derecho expuestas a lo largo del presente informe, la Comisión Interamericana concluye que el Estado de Brasil es responsable por la violación de los derechos a la vida, a la integridad personal, en relación con el deber de especial protección de la niñez, el derecho al trabajo, a la igualdad y no discriminación, a las garantías judiciales y protección judicial, establecidos en los artículos 4.1, 5.1, 19, 24, 26, 8.1 y 25.1 de la Convención Americana en relación con las obligaciones establecidas en el artículo 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio de las personas que se individualizan en el Anexo Único del presente informe.

176. En virtud de las anteriores conclusiones,

¹³⁷ Corte IDH. *Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C No. 167. párr. 112; y *Caso Bueno Alves Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C. No. 164. párr. 102. Ver también: CIDH. Informe No. 58/12. Caso 12.606. Fondo. Hermanos Landaeta Mejías. Venezuela. 21 de marzo de 2012, párr. 256.

¹³⁸ Corte IDH. *Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C No. 167. párr. 112; y *Caso Vargas Areco Vs. Paraguay*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 155. párr. 96.

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, RECOMIENDA AL ESTADO DE BRASIL:

1. Reparar integralmente las violaciones de derechos humanos declaradas en el presente informe, tanto en el aspecto material como inmaterial. El Estado deberá adoptar medidas de compensación económica y satisfacción del daño moral.
2. Disponer las medidas de atención en salud física y mental necesarias a las víctimas sobrevivientes de la explosión. Asimismo, disponer las medidas de salud mental necesarias a los familiares directos de las víctimas de la explosión. Estas medidas deben implementarse en caso de ser voluntad de las víctimas y de manera concertada con ellas y sus representantes.
3. Investigar de manera diligente, efectiva y dentro de un plazo razonable con el objeto de esclarecer los hechos en forma completa, identificar todas las posibles responsabilidades e imponer las sanciones que correspondan respecto de las violaciones de derechos humanos declaradas en el presente informe. Esta recomendación incluye tanto las investigaciones penales como administrativas que correspondan, no sólo respecto de personas vinculadas con la Fábrica de Fuegos, sino con las autoridades estatales que incumplieron sus deberes de inspección y fiscalización, en los términos expresados en el presente informe.
4. Adoptar las medidas necesarias para que las responsabilidades y reparaciones establecidas en los procesos laborales y civiles respectivos, sean implementadas de manera efectiva.
5. Adoptar las medidas legislativas, administrativas y de otra índole, para evitar que en el futuro se produzcan hechos similares. En particular, el Estado deberá adoptar todas las medidas necesarias y sostenibles para ofrecer posibilidades laborales en la zona, distintas a las analizadas en este caso. El Estado también deberá adoptar todas las medidas necesarias para prevenir, erradicar y sancionar el trabajo infantil. Asimismo, el Estado deberá fortalecer sus instituciones para asegurar que las mismas cumplan debidamente con su obligación de fiscalización e inspección de empresas que realizan actividades peligrosas. Esto implica contar con mecanismos adecuados de rendición de cuentas frente a autoridades que omitan el cumplimiento de dichas obligaciones.