

OEA/Ser.L/V/II.
Doc. 141
12 mayo 2020
Original: portugués

INFORME No. 131/20
PETICIÓN 90-11
INFORME DE ADMISIBILIDAD

COMUNIDAD TRADICIONAL DE AGRICULTORES Y PESCADORES
ARTESANALES DE AREAIS DA RIBANCEIRA
BRASIL

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 12 de mayo de 2020.

Citar como: CIDH, Informe No. 131/20. Petición 90-11. Admisibilidad. Comunidad tradicional de agricultores y pescadores artesanales de Areais da Ribanceira. Brasil. 12 de mayo de 2020.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	André Halloys Dallagnol, Daniela Cristina Rabaioli, Larissa Franzoni, Cariny Pereira de Souza, Rodrigo Timm Serafin
Presunta víctima:	Comunidad tradicional de agricultores y pescadores artesanales de Areias da Ribanceira
Estado denunciado:	Brasil ¹
Derechos invocados:	Artículos 4 (vida), 8 (garantías judiciales), 21 (propiedad privada), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ² en relación con los artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) del mismo instrumento, y otros tratados. ³

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH⁴

Presentación de la petición:	28 de enero de 2011
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	31 de enero de 2011
Notificación de la petición al Estado:	11 de diciembre de 2015
Primera respuesta del Estado:	5 de febrero de 2016
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	6 de noviembre de 2018

III. COMPETENCIA

Competencia <i>Ratione personae</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí, Convención Americana (instrumento aprobado el día 25 de septiembre de 1992)

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:	No
Derechos declarados admisibles:	Artículos 4 (vida), 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 19 (derechos del niño), 21 (propiedad privada), 22 (derecho de circulación y de residencia), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana en relación con los artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) del mismo instrumento.
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, en los términos de la sección IV
Presentación dentro de plazo:	Sí, en los términos de la sección IV

¹ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.2a del Reglamento de la Comisión, la Comisionada Flávia Piovesan, de nacionalidad brasileña, no participó en el debate ni en la decisión sobre el presente asunto.

² En adelante "la Convención" o "la Convención Americana".

³ Artículo 14 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante "el Convenio 169 de la OIT").

⁴ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

V. HECHOS ALEGADOS

1. La parte peticionaria alega que el Estado brasileño es responsable de la violación del derecho a la propiedad de la Comunidad Tradicional de Agricultores y Pescadores Artesanales de Areais da Ribanceira (en adelante, “la presunta víctima” o “la Comunidad”), al haber sido desalojada de su territorio tradicional y no haberse realizado una demarcación de tierras. Según ellos alegan, el hecho de no reconocer el derecho a la propiedad ocasionó la violación del derecho a la vida y a los derechos económicos, sociales y culturales de la Comunidad, ya que no pudieron mantener sus tradiciones, su alimentación se vio afectada, sus viviendas fueron destruidas y fueron constantemente amenazados, lo cual causó un daño irremediable a su estilo de vida. Además, el proceso de reintegración de la posesión habría violado el derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial, ya que las presuntas víctimas no habrían sido debidamente asistidas ni citadas, no habrían sido llamadas para presentar pruebas, no se realizó una audiencia de instrucción, ni se observaron los procesos administrativos dirigidos a reconocer el territorio tradicional como un área de interés de la Unión con fines de reforma agraria.

2. De conformidad con la información y los documentos presentados, el área de 240,67 hectáreas, ubicada en el municipio de Imbituba, Santa Catarina, fue ocupada por aproximadamente cien familias de pequeños agricultores y pescadores, descendientes de azorianos e indígenas. La ocupación del área por las presuntas víctimas se remontaría al siglo XIX, de manera que, durante más de 200 años la Comunidad habría reproducido su forma de supervivencia en el territorio. Según los peticionarios, la Comunidad construyó una forma tradicional de crear, trabajar y vivir que garantizaba su reproducción física, social y cultural combinando la pesca artesanal, el cultivo de mandioca y la extracción de plantas nativas, tales como butiá y plantas medicinales. Hasta el año 2000, la titularidad del área perteneció a empresas públicas (como CODISC, ICC, GASPETRO, BRDE) hasta que las tierras fueron adquiridas por la empresa ENGESUL.

3. Según los peticionarios, desde la década del 2000, la Asociación Comunitaria Rural de Imbituba (en adelante “ACORDI”), en representación de las presuntas víctimas, ha intentado lograr la regularización territorial de las tierras tradicionales y en 2006, inició el proceso de reconocimiento de los derechos territoriales ante IBAMA. El primer proceso de regularización de los derechos territoriales ante el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (en adelante “INCRA”) habría comenzado en 2008. Los peticionarios alegan que la Comunidad busca establecer mecanismos que garanticen la protección del territorio tradicional y su forma de vida a través de una propuesta de creación de unidades de conservación, tales como la Reserva de Desarrollo Sostenible, el Asentamiento o la Regularización de Tierras de la Comunidad Tradicional. Sin embargo, el Estado no ha respondido adecuadamente a dichas demandas.

4. Los peticionarios alegan que en 2002 ENGESUL presentó una acción de reintegración de la posesión después de comprar, de manera irregular, las tierras públicas insertadas en el territorio tradicional de la Comunidad. En esa acción, solamente algunos agricultores fueron citados y no toda la población tradicional. La sentencia que estableció la procedencia de la reintegración y dictaminó el desalojo de las presuntas víctimas fue emitida el 22 de noviembre de 2006. El 6 de diciembre de 2006 ACORDI presentó un recurso de revisión [*Embargos de Declaração*], el cual fue denegado; el 12 de enero de 2007, presentó un recurso de apelación ante el Tribunal Federal Regional de la Cuarta Región (en adelante “TRF4”), que fue denegado el 25 de marzo de 2009. La decisión fue recurrida por medio de un Recurso Especial (en adelante “RESP”) presentado el 16 de marzo de 2009. Sin embargo, el TRF4 denegó el RESP el 5 de junio de 2009, ya que el Tribunal Superior de Justicia (en adelante “el STJ”) no podía analizar las pruebas. La parte peticionaria afirma que el proceso se tramitó sin instrucción y sin audiencia.

5. La parte peticionaria alega que, paralelamente, el Ministerio Público Federal (en adelante “MPF”) inició una investigación civil para determinar las posibles violaciones de derechos humanos de las presuntas víctimas como resultado de la privatización del territorio tradicional. Las investigaciones derivaron en la presentación de una acción civil pública, que fue juzgada improcedente el 13 de diciembre de 2006. El Ministerio Público Federal interpuso un Recurso de Apelación ante el TRF4, el cual fue juzgado improcedente el 2 de marzo de 2009; el recurso de revisión [*Embargos de Declaração*] fue denegado el 9 de agosto de 2009 y en esa misma fecha el MPF interpuso un RESP y Recurso Extraordinario (en adelante “RE”). Según los

peticionarios, dichos recursos todavía no habían sido examinados en el momento de determinarse la reintegración de la posesión el 21 de junio de 2010.

6. Por tanto, el 28 de julio de 2010 se cumplió con la orden de reintegración de la posesión. Según los peticionarios, la reintegración fue extremadamente violenta. Afirman que, aunque la orden indicaba que la reintegración sería realizada por funcionarios judiciales y agentes de la Policía Federal, la Policía Militar (en adelante, la “PM”) fue puesta en marcha, haciendo uso de un exceso de contingentes (Pelotón de Patrulla Táctica – PPT, caballería y armamento pesado). Durante la reintegración, las viviendas y otras propiedades de las presuntas víctimas fueron destruidas, sin que pudieran retirar sus pertenencias. Además, alegan que la reintegración no fue comunicada por adelantado ni contó con el apoyo de las instituciones públicas y que, aunque había niños en las casas destruidas, ni el Ministerio Público (Promotoría de la Infancia y la Juventud) ni el Consejo Tutelar estuvieron presentes. Los agricultores sufrieron intimidación y terrorismo psicológico, tanto por parte de la empresa como de la Policía Militar. Además, afirman que, posteriormente a la reintegración, la empresa, con el apoyo de la Policía Militar, intentó ocupar otras áreas de tierras utilizadas por los agricultores, donde se encuentran las oficinas centrales de ACORDI, la planta colectiva de producción de harina de mandioca y las áreas de plantación de mandioca y cría de animales.

7. La parte peticionaria sostiene que, posteriormente al desalojo, las presuntas víctimas debieron ser socorridas por médicos, debido al shock psicológico y emocional. El señor Antonio Valentin, por ejemplo, fue hospitalizado después de que su propiedad fue destruida y su ganado confiscado por ENGESUL. Uno de los agricultores, cuya casa fue destruida y no pudo retirar sus pertenencias, pasó a vivir en la planta de harina de mandioca colectiva de ACORDI. Señala que las presuntas víctimas no podían circular por las vías públicas ni por los lugares históricos de la Comunidad. Además, debido a la falta de acceso a las tierras tradicionalmente ocupadas y a sus recursos naturales (locales de cultivos de plantas y hierbas medicinales, cultivos de mandioca, áreas de pesca), los conocimientos tradicionales y el saber de la Comunidad están en peligro. Las presuntas víctimas no tienen acceso a los recursos naturales existentes, lo cual les impide extraer el butiá como lo hacían históricamente y eso afecta su alimentación, ya que no pueden consumir alimentos tradicionales. Además, los peticionarios afirman que se realizaron arrestos de líderes comunitarios, llevados a cabo de manera preventiva, con la excusa de “prevenir posibles delitos contra el orden público y el derecho de propiedad”, a pesar de la ausencia de pruebas concretas. Algunas de las acusaciones que constaban en el proceso de demanda contra líderes y agricultores fueron “*esbulho possessório*” [invasión de propiedad], “*formação de quadrilha*” [conspiración] e “*incitación a la violencia*”.

8. Afirman que, posteriormente a la orden de reintegración, el Ministerio Público Federal presentó una nueva acción civil pública, con el argumento de que las presuntas víctimas fueron privadas de su identidad individual y colectiva, lo cual conllevaría la ruina del patrimonio cultural brasileño. A raíz del cumplimiento de la orden de reintegración de la posesión, la Comunidad sufriría la pérdida de identidad. Además, afirman que la Defensoría Pública de Santa Catarina no posee una estructura para ayudar a las presuntas víctimas.

9. Por su parte, el Estado alega que, el 25 de mayo de 2000 la empresa ENGESUL adquirió cinco terrenos en el Municipio de Imbituba de la empresa PETROBRÁS GÁS S/A – GASPETRO. En dicha compra ENGESUL se hizo responsable del monitoreo ambiental del área durante 50 años a fin de evitar posibles desastres ecológicos. Según el Estado, desde la adquisición del área, la empresa inició el monitoreo y el plan de recuperación ambiental. El Estado alega que el 5 de septiembre de 2002 varias familias de pequeños agricultores y pescadores invadieron las tierras que pertenecen a ENGESUL para construir una forma específica de crear, trabajar y vivir, lo cual dio inicio a la Comunidad Tradicional de Agricultores y Pescadores dos Areais da Ribanceira. Debido a la invasión, la compañía solicitó la reintegración de la posesión con lo cual se recuperó la propiedad inmueble. Posteriormente a la decisión que determinó que la reintegración de la posesión se decidiera en una instancia de apelación, las presuntas víctimas interpusieron una nueva acción (acción rescisoria) el 3 de mayo de 2010, alegando la nulidad del acto posesorio. La demanda fue juzgada improcedente el 7 de mayo de 2010, dado que la vía elegida no podía utilizarse como un recurso sustituto [*sucedâneo recursal*] por inconformidad con la decisión contraria a los intereses pretendidos por la parte. Además, el Estado alega que la parte peticionaria no indica el agotamiento de los recursos internos y no indica la violación de un derecho basado en los tratados que son parte del sistema de protección de la OEA. Afirma que la Comisión

no tiene competencia para reconocer la violación de tratados ajenos al sistema interamericano, ni para reconocer violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales. Agrega que la Comisión no puede actuar como organismo de cuarta instancia, ya que todos los procedimientos judiciales cumplieron con las garantías procesales.

VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

10. La parte peticionaria afirma que en la legislación brasileña no existe ningún instrumento que garantice el derecho de propiedad comunal a los Pueblos y Comunidades Tradicionales. El Estado afirma que no se agotaron los recursos internos y que la legislación brasileña pone a disposición de las presuntas víctimas varios instrumentos procesales adecuados y eficaces para amparar el derecho violado. El Estado alega que no hay indicios de que la parte peticionaria haya buscado reparaciones civiles en el ámbito interno. Además, alega que en el momento de la denuncia estaba tramitando una acción rescisoria propuesta por las presuntas víctimas, dirigida a reexaminar el motivo de la reintegración de la posesión, de manera que la parte peticionaria no había agotado los recursos de jurisdicción interna.

11. Con respecto al requisito de agotamiento, las partes concuerdan que el día 28 de julio de 2010 se cumplió la orden de reintegración de la posesión y que, paralelamente, se tramitó una acción rescisoria con el objetivo de impugnar la sentencia dictada el 22 de noviembre de 2006, la cual reconoció la procedencia de la acción de reintegración en perjuicio de las presuntas víctimas. Por otra parte, la Comisión observa que el Estado brasileño alega que la acción rescisoria no era la vía adecuada para impugnar la reintegración, ya que “no podía utilizarse como un recurso sustitutivo por inconformidad con la decisión contraria a los intereses pretendidos por la parte.” Además, la decisión que denegó el RESP el 5 de junio de 2009, en el marco del proceso de reintegración, afirmó que el Superior Tribunal de Justicia no podía reexaminar la prueba, en virtud de la Súpula 7 [precedente judicial] de dicho Tribunal⁵, lo cual dio lugar a que se llevara a cabo la ejecución de la orden de reintegración el 28 de julio de 2010. Por consiguiente, basándose en esta información, la Comisión considera que en la jurisdicción brasileña no existe un recurso contra la ejecución de una orden de posesión, por lo cual procede la excepción contenida en los artículos 46.2 de la Convención y 31.2 del Reglamento.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

12. La Comisión considera que la presente petición incluye alegatos con respecto a la violación del derecho de propiedad de la Comunidad Tradicional de Agricultores y Pescadores Artesanales de Areais da Ribanceira, quienes vivían desde hacía por lo menos doscientos años en la propiedad sujeta a reintegración de posesión, y sus consecuencias para las condiciones de vida de la Comunidad. A raíz del desalojo las viviendas de las presuntas víctimas fueron destruidas, se les prohibió circular en el territorio tradicional y se violaron sus hábitos alimentarios y culturales tradicionales. Asimismo, la orden de reintegración no habría considerado la presencia de niños en el lugar, al no haber contado con la participación de la autoridad competente (Promotoría de la Infancia y la Juventud) y el Consejo Tutelar para velar por los derechos de esos niños. Además, la reintegración no fue notificada con anticipación y la orden habría sido ejecutada con violencia y amenazas físicas y psicológicas a las presuntas víctimas. Del mismo modo, la presente petición incluye alegaciones vinculadas con las consecuencias de la reintegración de posesión y la demora de las autoridades brasileñas en demarcar y reconocer el territorio tradicional.

13. Inicialmente, en relación con el argumento de que la CIDH carece de la competencia para analizar violaciones del artículo 26 de la Convención Americana, la Comisión señala que dicho artículo establece la obligación de los Estados partes de desarrollar progresivamente la plena efectividad de los derechos derivados de las normas económica, social y educativa, científica y cultural contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos. En dicho sentido, a la luz de la jurisprudencia actual, la Comisión está facultada para reconocer no solo el retroceso y la violación del desarrollo progresivo de los derechos

⁵ De acuerdo con la Súpula [precedente] 7 del SJT “La pretensión de una simple reconsideración de prueba no implica un recurso especial.”

económicos, sociales, culturales y ambientales, sino también la violación autónoma de esos derechos consagrados en la Carta de la OEA.⁶

14. En vista que el caso involucra a empresas públicas y privadas, la Comisión deberá examinar las obligaciones de los Estados de respetar y garantizar los derechos previstos en la Convención Americana en el marco de las actividades empresariales. La CIDH ha enfatizado que, de acuerdo con los estándares internacionales se “[...] identifican cuatro deberes estatales [...] en el contexto de actividades empresariales: i) deber de regular y adoptar disposiciones de derecho interno, ii) deber de prevenir violaciones a los derechos humanos en el marco de actividades empresariales, iii) deber de fiscalizar tales actividades y iv) deber de investigar, sancionar y asegurar el acceso a reparaciones integrales para víctimas en dichos contextos.”⁷

15. Teniendo en cuenta estas consideraciones y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes, la Comisión considera que los alegatos de la parte peticionaria no son manifiestamente infundados y requieren un estudio del fondo, dado que, si los hechos alegados se prueban podrían constituir violaciones de los derechos consagrados en los artículos 4 (vida)⁸, 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 19 (derechos del niño), 21 (propiedad privada), 22 (derecho de circulación y de residencia), 25 (protección judicial), 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana en relación con los artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) del mismo instrumento. Con respecto al derecho a la vida, la Comisión observa que el mismo comprende no solamente el derecho de todo ser humano a no ser privado de la vida arbitrariamente sino también el deber del Estado de adoptar medidas positivas para que no se generen condiciones que impidan o dificulten el acceso a una existencia digna.⁹

16. Con respecto a los demás instrumentos internacionales referidos por los peticionarios, la Comisión carece de competencia para establecer violaciones a las normas de dichos tratados. Sin embargo, los tendrá en cuenta en el ejercicio interpretativo de las normas de la Convención Americana en la etapa sobre el fondo del presente caso, de acuerdo con el artículo 29 de la Convención Americana.

17. Por último, con respecto a la alegación del Estado sobre una cuarta instancia, la Comisión observa que, al admitir esta petición, no pretende suprimir la competencia de las autoridades judiciales nacionales. Por lo tanto, en la etapa de fondo de la presente petición, analizará si los procesos judiciales cumplieron con las garantías de debido proceso y protección judicial y ofrecieron las debidas garantías de acceso a la justicia a las presuntas víctimas en los términos establecidos en la Convención Americana.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición con respecto a los artículos 4 (vida), 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 19 (derechos del niño), 21 (derecho a la propiedad privada), 22 (derecho de circulación y de residencia), 25 (protección judicial), 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la

⁶ CIDH, Informe No. 70/04, Petición 667/01. Admisibilidad. Jesús Manuel Naranjo Cárdenas y otros (Jubilados de la Empresa Venezolana de Aviación VIASA). Venezuela. 15 de octubre de 2004, párr. 61. Corte IDH. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400; 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; Corte IDH. Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359.

⁷ CIDH. Informe de Empresas y Derechos Humanos: Normas Interamericanas. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 1 de noviembre de 2019, párr. 69, párr. 86

⁸ Con respecto a la garantía del derecho a una vida digna, prevista en el artículo 4 de la Convención Americana, y su relación con los territorios y pueblos tradicionales, así como con las obligaciones positivas que se ven reforzadas en los Estados, con relación a la protección de la vida de las personas y grupos vulnerables y en situación de riesgo, véase CIDH, Informe No. 2/02, Petición 12.313. Admisibilidad. Comunidad Indígena Yaxye Axa del Pueblo Enxet-Lengua. Paraguay, 27 de febrero de 2002; CIDH. Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 29 de septiembre de 2019, párrafos 41 y 42. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párrafos 158, 162 y 168; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia. Sentencia del 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrafo 153; y Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214, párrafos 215 y 217.

⁹ CIDH, Informe N.º 67/02 (Fondo), Petición 12.313, *Comunidad indígena Yakye Axa, Paraguay*, 24 de octubre de 2002, párrafos 161 y 167.

Convención Americana en relación con los artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) del mismo instrumento; y

2. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 12 días del mes de mayo de 2020.
(Firmado): Joel Hernández, Presidente; Antonia Urrejola, Primera Vicepresidenta; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño y Julissa Mantilla Falcón, Miembros de la Comisión.