

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 183
18 octubre 2024
Original: portugués

INFORME No. 174/24
PETICIÓN 731-13
INFORME DE ADMISIBILIDAD

MIEMBROS DEL PUEBLO INDÍGENA AWA-GUAJÁ
BRASIL

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 18 de octubre de 2024.

Citar como: CIDH, Informe No. 174/24. Petición 731-13. Admisibilidad.
Miembros del pueblo indígena Awa-Guajá. Brasil. 18 de octubre de 2024.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Conselho Indigenista Missionário y Survival International
Presuntas víctimas:	Miembros del pueblo indígena Awa-Guajá
Estado denunciado:	Brasil
Derechos invocados¹:	Artículos 4 (vida), 8 (garantías judiciales), 21 (propiedad), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ²

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH³

Presentación de la petición:	6 de mayo de 2013
Notificación de la petición al Estado:	24 de diciembre de 2015
Primera respuesta del Estado:	28 de abril de 2016
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	17 de enero de 2019, 5 de febrero de 2019 y 2 de septiembre de 2019
Observaciones adicionales del Estado:	6 de noviembre de 2020

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 (depósito de instrumento realizado el 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), 21 (propiedad), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales) de la Convención Americana
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, en los términos de la Sección VI
Presentación dentro de plazo:	Sí, en los términos de la Sección VI

¹ Además se invoca el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

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

³ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria. El 11 de mayo de 2023 la parte peticionaria reiteró su interés en la continuidad del proceso ante la CIDH.

V. POSICIÓN DE LAS PARTES

La parte peticionaria

1. Las organizaciones peticionarias denuncian la demarcación parcial e insuficiente de las tierras indígenas del pueblo Awá, así como la falta de seguridad territorial, lo que ha permitido la presencia de invasores, derivando en amenazas, actos violentos, degradación ambiental y graves riesgos para su forma de vida.

2. A modo de contexto, relatan que en 1950 y 1985, debido a la construcción de la carretera BR-222 y una vía férrea, madereros incursionaron en las tierras del pueblo Awá y realizaron actividades económicas, provocando conflictos, ataques, asesinatos y la introducción de enfermedades contagiosas. Entre los incidentes más recientes, destacan las incursiones de madereros armados en septiembre de 2012, quienes obligaron a un equipo de la Fundación Nacional de los Pueblos Indígenas (FUNAI) a retirarse de la región. En febrero de 2013, los indígenas Awá informaron a una de las organizaciones peticionarias que los madereros se encontraban en ese momento a pocos kilómetros de sus hogares.

3. Asimismo, señalan que aunque en 2004 las autoridades reconocieron formalmente uno de los territorios habitados por el pueblo Awá, lo que inicialmente contribuyó a una disminución de la deforestación en la zona, en 2009 dicho territorio sufrió una de las mayores pérdidas forestales del país. Por esta razón, aunque la parte peticionaria valora este avance en la protección de sus derechos, advierte que la subsistencia del pueblo Awá sigue en peligro si continúa el actual ritmo de deforestación. Además, subrayan que la degradación del territorio se ve exacerbada por incendios, muchos de los cuales son provocados deliberadamente para expandir áreas de pastoreo.

4. Con respecto al agotamiento de la jurisdicción interna, alegan que la legislación brasileña no prevé recursos para que los integrantes del pueblo Awá que viven en aislamiento voluntario puedan obtener la protección de sus derechos. Sin perjuicio de ello, detallan que en 2002 la Fiscalía Pública Federal (Ministerio Público Federal, "MPF") interpuso una acción civil pública para que el Poder Judicial ordenara al Estado demarcar y sanear todo el territorio Awá. Aunque en 2012 el Tribunal Regional Federal de la 1ª Región (TRF1) emitió un fallo favorable para esta demarcación y la expulsión de invasores, la decisión no ha sido implementada. Asimismo, otros territorios Awá —Alto Turiaçu, Caru y Araribóia— siguen bajo presión de los invasores, sin ser incluidos en las determinaciones judiciales de demarcación y saneamiento o expulsión de los invasores.

El Estado brasileño

5. El Estado sostiene, primeramente, que la Comisión Interamericana no tiene competencia debido a la materia para declarar violaciones a la Convención 169 de la OIT invocada por la parte peticionaria, ya que esta convención no forma parte del sistema interamericano.

6. Alega que la parte peticionaria presentó la denuncia a la CIDH antes de que concluyese la tramitación de la acción civil pública interpuesta para demarcar todo el territorio Awá (Acción Civil Pública No. 2002.37.00.003918-2). Señala que, si bien el 9 de diciembre de 2011 el TRF1, tras una decisión de primera instancia, dispuso que en el plazo de un año las autoridades expulsaran a las personas no indígenas de las referidas tierras, una de las partes interpuso un recurso de aclaración, el cual recién fue resuelto el 6 de agosto de 2012. Tras ello, también se presentaron otros recursos, los cuales fueron decididos el 20 de noviembre de 2015, fecha en que el proceso interno quedó firme. En consecuencia, considera que la parte peticionaria presentó su petición antes de que el citado proceso tuviera una decisión firme y definitiva.

7. Asimismo, que a partir de una simple búsqueda en el sitio web del TRF1, es posible identificar la existencia de varias acciones civiles públicas interpuestas por una de las dos organizaciones peticionarias (el Consejo Indigenista Misionario). En la misma línea, añade que la parte peticionaria no ha solicitado reparaciones por daños materiales, morales y ambientales en ninguna de sus demandas civiles. Por lo expuesto, solicita a la Comisión que declare inadmisibles esta petición por no cumplir el requisito previsto en el artículo

46.1.a) de la Convención Americana.

8. Sin perjuicio de lo expuesto, sostiene que ha adoptado medidas para proteger los derechos de las presuntas víctimas. Señala que desde la citada decisión del 6 de agosto de 2012, las autoridades iniciaron los trabajos de caracterización y mapeo de la zona indígena Awá, preparándose para el gran operativo de expulsión que se estaba por llevar a cabo. Además, alega que las acciones estatales, comenzadas en 2013 e intensificadas en 2014, culminaron con la expulsión efectiva de los no indígenas de las tierras de los Awá ese mismo año. Destaca que, como resultado, el 15 de abril de 2014 el pueblo Awá recibió el "auto de expulsión" a manos de funcionarios de la Justicia Federal en el Estado de Maranhão, y que con ello el Estado aseguró la posesión de la tierra indígena al pueblo Awá.

9. Adicionalmente, resalta que los territorios indígenas Caru, Alto Turiaçu, Araribóia y Awá fueron demarcados respectivamente, en 1982, 1988, 1990 y 2005. Señala que la vía férrea mencionada por la parte peticionaria, finalizada en 1985, no atraviesa territorios indígenas. Según el Estado, la vía en cuestión es la Estrada de Ferro Carajás (EFC), construida en 1982 y actualmente encargada del transporte tanto de pasajeros como de mineral. Para la construcción de la vía los indígenas de la región se beneficiaron de medidas compensatorias y mitigadoras, tales como demarcación, proyectos de conservación ambiental, educación, salud, saneamiento y protección de indígenas en aislamiento. Además, el mapa del lugar donde se construyó la vía férrea muestra que está muy lejos de la tierra de los Awá y que, de hecho, solo colinda con la tierra indígena Caru.

10. Por último, Brasil informa que ha adoptado políticas públicas enfocadas en proteger las tierras indígenas ubicadas en el Estado de Maranhão, incluidas las tierras de los Awá, tales como acciones constantes de inspección, apoyo a las actividades de monitoreo preventivo y la denominada vigilancia indígena, que promueve la participación de la comunidad indígena en actividades de apoyo y fomento a la protección territorial. Para probar esto, presenta el informe de un operativo de inspección de abril de 2019, el cual menciona la presencia de invasores y documenta actividades de monitoreo e inspección por parte de fuerzas militares, policiales y ambientales. Dichas actividades incluyeron la aprehensión de equipos de madereros clandestinos. Con base en ello, solicita a la Comisión que declare inadmisibles este reclamo.

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

11. La petición se centra en denunciar la falta de demarcación completa de las tierras indígenas del pueblo Awá y la insuficiente seguridad territorial, lo que ha facilitado la persistente presencia de invasores en sus territorios. Con base en ello, la Comisión Interamericana recuerda que, conforme a sus precedentes, el cumplimiento del requisito del previo agotamiento de los recursos lo analiza con base en la situación de hecho y de derecho vigente al momento de la adopción del informe de admisibilidad, y no a partir de aquella que existía al momento de presentación de la petición⁴. Asimismo, reitera que el requisito de agotamiento de los recursos internos no significa que las presuntas víctimas tengan la obligación de agotar todos los recursos que tengan disponibles. Tanto la Corte como la Comisión han señalado en reiteradas oportunidades que “[...] *la regla que exige el previo agotamiento de los recursos internos está concebida en interés del Estado, pues busca dispensarlo de responder ante un órgano internacional por actos que se le imputen, antes de haber tenido la ocasión de remediarlos con sus propios medios*”⁵.

12. En el presente caso, para cumplir con el requisito de agotamiento de la jurisdicción interna, la parte peticionaria señala que: i) en 2002, el Ministerio Público Federal (MPF), en representación de los intereses indígenas, inició la acción civil pública 2002.37.00.003918-2 solicitando la demarcación y el saneamiento de las tierras indígenas de los Awá, así como la expulsión de los invasores; ii) en 2012, el Tribunal

⁴ Véase, entre otros: CIDH, Informe No. 35/16, Petición 4480-02, Admisibilidad, Carlos Manuel Veraza Urtusuástegui, México, 29 de julio de 2016, párr. 33; Informe No.4/15, Petición 582-01, Admisibilidad, Raúl Rolando Romero Feris, Argentina, 29 de enero de 2015, párr. 40; Informe No. 15/15, Petición 374-05, Admisibilidad, Trabajadores del Sindicato de Trabajadores de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Colombia, 24 de marzo de 2015, párr. 39; Informe No. 4/19, Petición 673-11, Admisibilidad, Fernando Alcântara de Figueiredo y Laci Marinho de Araújo, Brasil, 3 de enero de 2019, párr. 21.

⁵ CIDH, Informe No. 70/04, Petición 667/01, Admisibilidad, Jesús Manuel Naranjo Cárdenas y otros – Jubilados de la Empresa Venezolana de Aviación VIASA, Venezuela, 13 de octubre de 2004, párr. 52.

Regional Federal (TRF) ordenó la demarcación y la expulsión de los invasores, pero dicha decisión no fue implementada. Según la información proporcionada por el Estado, el 20 de noviembre de 2015 los órganos de justicia adoptaron la última decisión relacionada con este proceso, la cual ya cuenta con calidad de cosa juzgada.

13. El Estado, por su parte, alega que existen varias acciones interpuestas por una de las organizaciones peticionarias, el *Conselho Indigenista Missionário*, y que la parte peticionaria no ha solicitado reparaciones por daños materiales, morales y ambientales en ninguna de sus demandas civiles. Sostiene que, al no haberse agotado estos recursos internos disponibles, la petición no cumple con el requisito previsto en el artículo 46.1.a) de la Convención Americana y debe ser declarada inadmisibles.

14. La Comisión observa que el requisito de agotamiento de los recursos internos exige que se utilicen aquellos recursos adecuados y efectivos para remediar las violaciones alegadas. En este sentido, la acción civil pública interpuesta en 2002 por el MPF buscaba la demarcación y protección de las tierras indígenas de los Awá, así como la expulsión de los invasores, que son cuestiones centrales en la presente petición. Dicha acción culminó con una decisión definitiva el 20 de noviembre de 2015.

15. En relación con las otras acciones mencionadas por el Estado y supuestamente interpuestas por el CIMI, la Comisión nota que el Estado no ha proporcionado detalles específicos sobre su contenido, estado procesal o pertinencia directa con respecto a las violaciones alegadas en esta petición. Además, respecto a la falta de solicitudes de reparaciones por daños materiales, morales y ambientales, la Comisión considera que el objeto principal de la petición es la protección de los derechos territoriales y culturales del pueblo Awá. La ausencia de demandas de indemnización en los procesos internos no impide considerar agotados los recursos internos pertinentes para los fines de esta petición.

16. Por lo tanto, la Comisión concluye que los recursos internos han sido agotados en relación con las principales reclamaciones de la petición, y que la presente petición cumple con el requisito previsto en el artículo 46.1.a) de la Convención Americana. En relación con el plazo de presentación, considerando que la citada resolución final se adoptó mientras el presente estudio aún estaba bajo estudio de admisibilidad, también se cumple el requerimiento de plazo establecido en el artículo 46.1.b) de la Convención.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

17. En primer lugar, la Comisión reitera que el criterio de evaluación de la fase de admisibilidad difiere del que se utiliza para pronunciarse sobre el fondo de una petición; la CIDH debe realizar en esta etapa una evaluación *prima facie* para determinar si la petición establece el fundamento de la violación, posible o potencial, de un derecho garantizado por la Convención, pero no para establecer la existencia de una violación de derechos. Esta determinación sobre la caracterización de violaciones de la Convención Americana constituye un análisis primario, que no implica prejuzgar sobre el fondo del asunto. A los efectos de la admisibilidad, la Comisión debe decidir si los hechos alegados pueden caracterizar una violación de derechos, según lo estipulado en el artículo 47.b) de la Convención Americana o si la petición es “manifiestamente infundada” o es “evidente su total improcedencia”, conforme al 47.c) de la Convención Americana.

18. La parte peticionaria denuncia la demarcación parcial e insuficiente de las tierras indígenas del pueblo Awá y la falta de seguridad territorial, lo que ha permitido la continua presencia de invasores en sus territorios. El Estado, de su parte, argumenta que la petición es manifiestamente infundada, pues: i) la construcción de la vía férrea Carajás ha beneficiado a los indígenas, ii) los territorios indígenas mencionados por la parte peticionaria ya estarían demarcados, y iii) las autoridades han promovido la expulsión de los invasores de las tierras Awá en 2014.

19. La Comisión nota que, según los hechos narrados, las tierras del pueblo indígena Awá abarcan los territorios conocidos por el Estado como Caru, Alto Turiaçu, Araribóia y Awá. Según el Estado, estos territorios fueron homologados y demarcados, respectivamente, en 1982, 1988, 1990 y 2005. Sin embargo, el MPF, organismo estatal que representa ante los tribunales los intereses y derechos del pueblo indígena Awá, presentó una acción civil pública en 2002 para reivindicar tanto la falta de demarcación del territorio Awá como la falta de seguridad y la presencia de invasores en todas las tierras indígenas. Durante esta acción

judicial, fue en 2012 que el TRF1 determinó que se llevaría a cabo la demarcación y expulsión de los invasores. Respecto a este último punto, la controversia entre las partes radica en que, para el Estado, la decisión se cumplió en 2014, año en que los Awá recibieron la “notificación de expulsión” por parte del gobierno, mientras que para el peticionario la decisión no se cumplió.

20. Teniendo en cuenta lo anterior, los hechos denunciados no son manifiestamente infundados y merecen un análisis en la etapa de fondo. Hay evidencia de que la implementación del derecho a la propiedad de la totalidad de las tierras indígenas Awa se ha visto afectada por una demarcación tardía y la presencia persistente de ocupantes o invasores no indígenas. Respecto de este último aspecto, la CIDH destaca que, si bien el Estado afirma que los invasores fueron expulsados en 2014, el mecanismo de medidas cautelares de la CIDH adoptó una resolución en 2021 mediante la cual se refirió, entre otros asuntos, a la continuidad de la presencia de invasores en una de las tierras indígenas de los Awá⁶. Es pertinente examinar por lo tanto, si, y en qué medida y período el proceso de demarcación de las tierras indígenas Awá fue tardío e incompleto, a la luz de los derechos y obligaciones derivados de la Convención Americana.

21. Finalmente, a Comissão Interamericana ressalta que, o caso de comunidades culturalmente diferenciadas com uma conexão especial com a terra, como as comunidades indígenas e quilombolas, a vida de seus membros depende fundamentalmente das atividades de subsistência (agricultura, caça, pesca, coleta) realizadas em seus territórios⁷, incluindo o uso contínuo de sistemas coletivos tradicionais “essenciais para o bem-estar individual e coletivo e [...] para a sobrevivência” desses grupos⁸. Ao estabelecer os parâmetros ou condições necessárias para que existam condições adequadas de existência, sem as quais o desenvolvimento livre e pleno dos projetos de vida se torna impossível, os direitos previstos no artigo 26 servem como referência para a interpretação das obrigações estatais necessárias para garantir uma vida digna⁹.

22. En atención a estas consideraciones, y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes, la Comisión estima que las alegaciones de la parte peticionaria no resultan manifiestamente infundadas y requieren un estudio de fondo, pues los hechos alegados, de corroborarse, podrían caracterizar violaciones a los artículos 4 (vida), 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 21 (propiedad), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos), en perjuicio de la comunidad indígena Awá y sus miembros.

23. Finalmente, la Comisión toma nota de que el Estado se opuso a la invocación, por la parte peticionaria, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Al respecto, la CIDH reitera que no es competente para pronunciarse sobre la violación directa de dicho tratado, pero en los términos del artículo 29 de la Convención Americana sí puede utilizarlo como al momento de interpretar el sentido y el alcance de las obligaciones jurídicas interamericanas¹⁰.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 4, 5, 8, 21, 24, 25 y 26 de la Convención Americana, en conexión con su artículo 1.1; y

2. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y

⁶ CIDH, Resolución 1/2021, Medida Cautelar No. 754-20. Miembros de los Pueblos Indígenas Guajajara y Awá de la Tierra Indígena Araribóia respecto de Brasil. 4 de enero de 2021.

⁷ CIDH, Alegações perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso de Awas Tingni v. Nicaragua. Referido em: Corte IDH. Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2001. Série C No. 79, par. 140(f).

⁸ CIDH, Relatório No. 75/02, Caso 11.140, Mary e Carrie Dann (Estados Unidos), 27 de dezembro de 2002, par. 128.

⁹ Corte IDH. Caso Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguai. Sentença de 17 de junho de 2005 (Fundo, Reparações e Custas), pars. 157, 158, 164 e seguintes; CIDH, Relatório N° 189/20, Caso 12.569. Mérito. Comunidades quilombolas de Alcântara. Brasil. 14 de junho de 2020, par. 247.

¹⁰ En el mismo sentido ver: CIDH, Demanda presentada ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, 17 de marzo de 2003; CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo Vs. Belice, 12 de octubre de 2004. párr. 87.

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 18 días del mes de octubre de 2024. (Firmado): Roberta Clarke, Presidenta; Carlos Bernal Pulido, Primer Vicepresidente; Arif Bulkan y Gloria Monique de Mees, miembros de la Comisión.