

5 de enero de 2022

REF.: Caso N° 12.569
Comunidades Quilombolas de Alcântara
Brasil

Señor Secretario:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en nombre de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con el objeto de someter a la jurisdicción de la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Caso 12.569 – Comunidades Quilombolas de Alcântara, de la República Federativa de Brasil (en adelante “el Estado de Brasil”, “Estado brasileño” o “Brasil”). El caso se refiere a la responsabilidad internacional de Brasil por la afectación a la propiedad colectiva de 152 comunidades Quilombolas de Alcântara, debido a la falta de emisión de títulos de propiedad de sus tierras, la instalación de una base aeroespacial sin la debida consulta y consentimiento previo, la expropiación de sus tierras y territorios, y la falta de recursos judiciales para remediar dicha situación.

Las comunidades quilombolas son comunidades tradicionales que tienen su propia cultura, formas de comunicación y reglas internas. Existen 152 comunidades quilombolas ubicadas en el municipio de Alcântara, a 22 kilómetros de la ciudad de São Luís, capital del estado de Maranhão, en la región noreste de Brasil. La mayoría de los habitantes de Alcântara son descendientes de indígenas y africanos esclavizados desde el siglo XVII. Las comunidades que reclaman las tierras y territorios tradicionales de aproximadamente 85.537 hectáreas, forman una unidad compuesta por una red de aldeas basada en la interdependencia y la reciprocidad.

El 12 de septiembre de 1980, mediante Decreto No. 7.820, se declaró la “utilidad pública” de una superficie de 52.000 hectáreas en parte del territorio habitado por 32 comunidades quilombolas, con lo cual el Estado brasileño expropió tales hectáreas e inició la creación del Centro de Lanzamiento de Alcântara (CLA), cuyo objetivo era desarrollar un programa espacial nacional. Estas comunidades quilombolas fueron reasentadas en siete agrovillas. Antes de dicho reasentamiento el Estado no les concedió un título de propiedad sobre sus tierras y territorios. Tras la instalación del CLA, el Estado adoptó una serie de decisiones encaminadas a la ampliación, consolidación y desarrollo del mismo, celebrando incluso varios acuerdos comerciales con terceros Estados.

En su Informe de Fondo la Comisión observó, en primer lugar, que, con la instalación del CLA en la década de 1980, 32 comunidades quilombolas fueron desalojadas, siendo que el resto de las comunidades continuarían en sus territorios tradicionales. En virtud de ello, en su Informe la Comisión analizó la responsabilidad internacional del Estado respecto de las comunidades no reasentadas y de las comunidades reasentadas.

Señor
Pablo Saavedra Alessandri
Secretario
Corte Interamericana de Derechos Humanos
San José, Costa Rica

En relación con las comunidades no reasentadas, la CIDH observó que no existe controversia que a la fecha no cuentan con títulos de propiedad colectiva sobre sus tierras y territorios tradicionales, a pesar de las gestiones realizadas por las comunidades. La CIDH evidenció la existencia de múltiples omisiones en la tramitación de las solicitudes realizadas por las comunidades, tales como la inactividad procesal sin ningún tipo de justificación durante largos períodos de tiempo. La Comisión concluyó que la falta de titulación del territorio de las comunidades quilombolas no reasentadas es contraria a la obligación de efectuar un reconocimiento de la propiedad colectiva y contraviene además el artículo 68 de las disposiciones transitorias a la Constitución de 1998 que explícitamente reconoció que el Estado debía de "emitir los títulos respectivos". Además, la Comisión consideró que la falta de titulación ha impedido que las comunidades quilombolas puedan usar y gozar de sus tierras en forma pacífica.

Respecto de las comunidades reubicadas en agrovillas, la Comisión observó que el Estado reconoció que, de las 62,000 hectáreas del CLA, sólo se estaría utilizando una fracción para su funcionamiento. Por otra parte, observó que estas comunidades no contaron con un título de propiedad antes de la expropiación en la década de los 80as. Con base en ello y teniendo en cuenta que el proceso de reasentamiento no cumplió con los parámetros exigidos por el derecho internacional, la Comisión observó que en principio el derecho de reivindicación no habría caducado, al menos respecto de la porción del territorio que originalmente fue expropiado para el CLA y respecto del cual no resultaría materialmente imposible su retorno.

Por otra parte, la CIDH analizó las obligaciones del Estado de Brasil respecto de la propiedad tradicional de las comunidades quilombolas, en primer lugar, en relación con la reubicación de las comunidades como resultado de la construcción del CLA en Alcântara y, en segundo lugar, con posterioridad a la creación del CLA en las etapas correspondientes a su consolidación y desarrollo hasta la actualidad.

En relación con la construcción del CLA y el reasentamiento de 32 comunidades quilombolas en siete agrovillas, la CIDH valoró si la afectación a la propiedad fue proporcional con la utilidad pública del proyecto. Al respecto concluyó que el Estado incumplió con sus obligaciones internacionales dado que: i) no garantizó que las restricciones al derecho a la propiedad por motivos de utilidad pública respetaran el derecho a la propiedad ancestral de las comunidades garantizando a su vez el derecho a la consulta previa con miras a obtener su consentimiento; ii) no realizó estudios ambientales y sociales adecuados; iii) generó un proceso de reasentamiento con serias deficiencias, sin que la entrega de tierras alternativas fuera adecuada; y iv) no otorgó una indemnización integral, posibilitando inclusive a las comunidades participar de los beneficios del proyecto.

Respecto a la responsabilidad estatal con posterioridad a la creación del CLA, la Comisión observó que el Estado ha adoptado una serie de decisiones vinculadas con la ampliación, consolidación y desarrollo del CLA y ha celebrado diversos acuerdos con terceros Estados, decisiones realizadas sin consultar a las comunidades. A efectos de identificar si el Estado tenía el deber de consultarlas, la Comisión consideró que es necesario verificar si tales acciones eran susceptibles de afectar sus derechos e intereses, siendo para ello requerido que el Estado realizara los estudios pertinentes con la participación de las propias comunidades y, en su caso, la consulta previa con miras a obtener un consentimiento libre, previo e informado.

En tal sentido, la Comisión notó que el Estado no indicó haber realizado una consulta respecto del Decreto de 8 de agosto de 1991 que desapropió 62,000 hectáreas para la creación, ampliación y funcionamiento del CLA, o algún estudio con la finalidad de identificar la proporcionalidad e impacto que tendría dicha ampliación en los derechos de las comunidades quilombolas que serían afectadas. Asimismo, advirtió que el Programa de Desarrollo Espacial Brasileño probablemente utilizaría un espacio adicional del territorio tradicionalmente ocupado por las comunidades, lo cual generaría la necesidad de reubicar a nuevas comunidades. Al respecto, la Comisión consideró que la finalidad lucrativa o comercial, y el emprendimiento de actividades como el turismo espacial, necesariamente pueden tener un impacto no solo en el uso de las tierras, sino también en su posible transformación o ampliación del CLA. Por tal motivo, concluyó que la identificación de los impactos y su incidencia en los intereses o derechos de las comunidades debía haber sido realizada con la participación de las comunidades y no determinada de manera unilateral por el Estado.

Por otra parte, la Comisión observó que los acuerdos con terceros Estados no se encuentran exentos de cumplir con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos. Indicó que, en el marco de las actividades realizadas en uno de los acuerdos, se produjeron afectaciones a intereses y derechos de las comunidades, por lo hubiera debido llevarse a cabo un estudio de impacto ambiental y cultural y una consulta previa dirigida a obtener el consentimiento de las comunidades, lo cual no fue realizado. Señaló además que otro de los acuerdos está inserto en una estrategia más amplia vinculada a fines comerciales cuya implementación afectaría una porción mayor de territorio tradicional, y la reubicación de algunas comunidades.

Asimismo, la Comisión consideró que las condiciones, restricciones y prohibiciones impuestas por el Estado en el marco del reasentamiento de las comunidades quilombolas resultaron contrarias a sus obligaciones relacionadas con los derechos a la libertad de asociación, protección de la familia, y circulación y residencia. La CIDH resaltó que dichas afectaciones continúan a la fecha.

Por otra parte, la Comisión observó que la construcción y ampliación del CLA, incluyendo las operaciones de las empresas involucradas con autorización del Estado, ha generado un impacto no sólo en las comunidades reasentadas, sino en todas las comunidades quilombolas de Alcántara. Ello, en tanto éstas se basan en un sistema de intercambio de bienes y recursos que permite su desarrollo y supervivencia. Con base en ello, la CIDH analizó si dicho impacto vulneró los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las comunidades.

Al respecto, la CIDH consideró probado que la creación y ampliación del CLA generó un grave impacto en el modo de vida de las comunidades quilombolas respecto de sus tierras y territorios. En primer lugar, reiteró que a la fecha el Estado no ha otorgado títulos de propiedad a las comunidades. En segundo lugar, se refirió a la situación de las comunidades reasentadas, las cuales no cuentan con acceso a una vivienda digna y han enfrentado diversas restricciones y prohibiciones debido a la escasa y mala calidad de las tierras alternativas. Notó que ello afectó la agricultura y el cultivo de alimentos fundamentales para su supervivencia, además de las restricciones para acceder a determinados lugares, incluyendo el mar, lo cual afectó otras actividades básicas y fuentes de alimentación tales como la caza y pesca. Asimismo, la Comisión tomó nota de la información sobre la escasez de agua en las tierras alternativas y sobre la degradación del medio ambiente generada por la construcción y ampliación del CLA, lo cual se tradujo en la tala de árboles. La Comisión resaltó además el especial vínculo de las comunidades quilombolas con el territorio y sus recursos naturales y consideró que la creación y posterior ampliación del CLA en parte del territorio reivindicado por las comunidades, así como las restricciones y prohibiciones impuestas, ha generado una situación que les impide tener un libre acceso a sus tierras y lugares sagrados, afectando sus tradiciones y su pervivencia cultural y espiritual.

Asimismo, la Comisión tomó nota de la existencia de un contexto general de discriminación, de la desprotección de las tierras y territorios reivindicados, y de la falta de acceso a la justicia en demandas presentadas por las comunidades, situación que coincide con información conocida por la CIDH y diversos organismos internacionales. Consideró al respecto que las violaciones de derechos humanos ocurridas en el presente caso no ocurrieron de manera aislada, sino en el marco de una situación de abandono histórico, discriminación sistemática, indiferencia y falta de presencia por parte del Estado que ha tenido pleno conocimiento de la problemática que viene afectando a las comunidades quilombolas. En tal sentido, la CIDH destacó la existencia de múltiples factores de vulnerabilidad vinculados a la pertenencia de dichas comunidades a un pueblo afrodescendiente, históricamente excluido y en situación de pobreza extrema.

Por otra parte, la Comisión tomó nota del alegato de la parte peticionaria sobre la inexistencia de un recurso adecuado y efectivo frente a la decisión de instalación de un proyecto y consecuente reasentamiento de pueblos indígenas o tribales en base al criterio de “utilidad pública”. Al respecto, observó que el Estado no presentó información que acredite qué recurso resultaría adecuado y efectivo frente a dicha reclamación en la década de 1980. La Comisión destacó que la acción civil pública para el otorgamiento de los títulos de

propiedad a las comunidades está pendiente desde hace casi veinte años, lo cual resulta un plazo irrazonable y el Estado no ha presentado información que justifique dicha demora. También observó que la acción civil pública y las decenas de acciones judiciales de desapropiación debido a la creación y ampliación del CLA tampoco han sido resueltas en casi veinte. Adicionalmente, la Comisión observó que las comunidades reasentadas también denunciaron la falta o inadecuado monto de la indemnización recibida, procesos que aún continúan en trámite. La CIDH concluyó que dichas actuaciones ejemplifican la demora irrazonable, la falta de diligencia y el desinterés de las autoridades estatales para garantizar los derechos de las comunidades quilombolas.

Por último, la Comisión consideró que los efectos de las acciones y omisiones estatales con relación a la propiedad colectiva de las comunidades y del reasentamiento de algunas de ellas ha generado una afectación a la integridad psíquica y moral de sus miembros.

Con base en dichas determinaciones, la Comisión concluyó que el Estado es responsable por la violación de los derechos establecidos en los artículos 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 13 (libertad de expresión), 16 (libertad de asociación), 17 (protección a la familia), 21 (propiedad), 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana, en relación con sus artículos 1.1 y 2. Asimismo, concluyó que el Estado es responsable por la violación de los derechos establecidos en los artículos I, II, IV, VI, VIII, XIII, XIV, XVIII, XX, XXII y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

El Estado de Brasil ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 25 de septiembre de 1992 y aceptó la competencia contenciosa de la Corte Interamericana el 10 de diciembre de 1998.

La Comisión ha designado a la Comisionada Julissa Mantilla Falcón y a la Secretaria Ejecutiva Tania Reneaum Panszi como sus delegadas. Asimismo, ha designado a Marisol Blanchard Vera, Secretaria Ejecutiva Adjunta, Jorge Meza Flores y Erick Acuña Pereda, especialistas de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH, quienes actuarán como asesora y asesores legales.

De conformidad con el artículo 35 del Reglamento de la Corte Interamericana, la Comisión adjunta copia del Informe de Fondo No. 189/20 elaborado en observancia del artículo 50 de la Convención, así como copia de la totalidad del expediente ante la Comisión Interamericana (Apéndice I) y los anexos utilizados en la elaboración del Informe de Fondo No. 189/20 (Anexos).

Dicho Informe de Fondo fue notificado al Estado el 5 de enero de 2021, otorgándole un plazo de dos meses para informar sobre el cumplimiento de las recomendaciones. Tras el otorgamiento por parte de la CIDH de tres prórrogas, el 21 de diciembre de 2021 el Estado solicitó una cuarta prórroga. Al evaluar dicha solicitud, la Comisión observó que, a un año de la notificación del Informe de Fondo, ninguna de las recomendaciones ha sido cumplida y, según la información disponible, no existen previsibilidad de que puedan ser cumplidas en un futuro próximo. Con base en ello, teniendo en cuenta la necesidad de obtención de justicia y reparación para las víctimas, así como la voluntad expresada por la parte peticionaria, la Comisión decidió someter el caso a la jurisdicción de la Corte Interamericana.

Específicamente, la Comisión somete a la Honorable Corte las acciones y omisiones estatales que ocurrieron o continuaron ocurriendo con posterioridad al 10 de diciembre de 1998, fecha de aceptación de la competencia contenciosa de la Corte por parte del Estado de Brasil.

En ese sentido, la Comisión solicita a la Honorable Corte que concluya y declare que el Estado de Brasil es responsable por la violación de los artículos 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 13 (libertad de expresión), 16 (libertad de asociación), 17 (protección a la familia), 21 (propiedad), 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana, en relación con sus artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana.

En consecuencia, la Comisión solicita a la Corte Interamericana que establezca las siguientes medidas de reparación:

1. Adoptar a la mayor brevedad posible todas las medidas necesarias para lograr la delimitación, demarcación, titulación completa del territorio ancestral de las comunidades quilombolas de Alcântara, garantizándoles la tenencia segura de los mismos de acuerdo con los límites reconocidos. El Estado deberá asegurar que estas medidas sean conducentes para garantizar de manera efectiva la posesión y uso del territorio de manera colectiva, así como la libre determinación de los miembros de dichas comunidades, y su derecho a vivir de manera pacífica su modo de vida tradicional, sin restricciones para el acceso y libre tránsito a su territorio, incluyendo el acceso al mar. Ello conforme a su identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas.
2. Adoptar a la mayor brevedad posible todas las medidas necesarias para que las tierras alternativas ocupadas actualmente por las comunidades quilombolas reasentadas garanticen la libre determinación de los miembros de dichas comunidades y su derecho a vivir de manera pacífica su modo de vida tradicional, conforme a su identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas. Ello implica, entre otras, la ampliación de extensión y mejora de calidad de las tierras alternativas y el levantamiento de restricciones y prohibiciones relacionadas con viviendas, libre tránsito, y uso de las tierras y actividades de subsistencia.
3. Explorar, en el marco de un procedimiento de consulta previo, libre e informado con dichas comunidades, la titulación completa y saneamiento efectivo de tierras alternativas y/o de ser pertinente, la posibilidad de retorno a sus tierras y territorios tradicionales que sea compatible con la ocupación y utilización del Centro de Lanzamiento de Alcântara en los términos señalados en el informe.
4. Crear un fondo de desarrollo comunitario que incluya un plan para el ejercicio de los derechos a la alimentación, al agua, al medio ambiente sano y a la vivienda en consulta y coordinación con las comunidades quilombolas identificadas en el presente caso.
5. Reparar integralmente, tanto por daños materiales e inmateriales, las consecuencias de las violaciones declaradas en el informe de fondo, otorgando medidas de satisfacción, restitución, garantías de no repetición e indemnización, incorporando un enfoque intercultural. En especial, considerar los daños provocados a las comunidades por la falta de titulación de su territorio ancestral, así como los daños causados por los reasentamientos.
6. Asegurar que toda medida legislativa o administrativa o proyecto, incluyendo aquellos relacionados con proyectos de desarrollo, concesiones y/o actividades empresariales, susceptibles de afectar los derechos o intereses de las comunidades quilombolas de Alcântara no inicie o se continúe ejecutando mientras no se haya cumplido con los estándares interamericanos en materia de consulta y consentimiento previo, libre e informado.
7. Asegurar que de existir recursos judiciales o administrativos pendientes interpuestos por las comunidades quilombolas o sus representantes, los mismos sean resueltos de manera pronta y eficaz, efectuando un control de convencionalidad conforme a las obligaciones internacionales del Estado brasileiro bajo la Convención Americana.
8. Adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole necesarias para evitar que en el futuro se produzcan hechos similares; en particular para asegurar contar con:

- i) mecanismos rápidos y efectivos que garanticen el derecho de los pueblos indígenas y afrodescendientes tribales a reivindicar sus territorios ancestrales y a ejercer pacíficamente su propiedad colectiva, mediante la titulación, demarcación, delimitación, saneamiento y tenencia segura.
- ii) mecanismos que garanticen la consulta, y cuando corresponda la obtención de su consentimiento, libre, previo e informado, con la debida participación de los pueblos indígenas y tribales a través de autoridades representativas, tomando en cuenta lo establecido en el Convenio 169, la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos y otros estándares internacionales en la materia.
- iii) mecanismos que garanticen la realización de estudios previos de impacto ambiental, social y cultural, realizados por entidades independientes e imparciales, que evalúen los posibles daños o afectaciones que puedan ocasionar los proyectos de inversión en los sectores de turismo, minería, energía, agricultura, urbanístico, construcción, entre otros- en los territorios colectivos de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes tribales; garantizando la participación efectiva de estas comunidades en los estudios previos a conceder licencias ambientales para la ejecución de dichas actividades.
- iv) recursos adecuados y efectivos culturalmente apropiados que permitan un análisis integral sobre reclamaciones de pueblos indígenas y afrodescendientes tribales relacionados con la reivindicación de sus territorios ancestrales frente a proyectos de desarrollo, concesiones y/o actividades empresariales.

Además de la necesidad de obtención de justicia y reparación por la falta de cumplimiento de las recomendaciones del Informe de Fondo, la Comisión considera que el caso presenta cuestiones de orden público interamericano. El mismo permitirá a la Honorable Corte continuar desarrollando su jurisprudencia sobre el derecho de las comunidades indígenas y tribales a la propiedad colectiva de sus territorios ancestrales, así como su interdependencia con otros derechos fundamentales. En particular, respecto a la delimitación, demarcación y titulación completa de los territorios ancestrales, la posesión y uso de los mismos de manera colectiva, así como la libre determinación de los miembros de las comunidades. Asimismo, el presente caso permitirá continuar profundizando los estándares interamericanos en materia de consulta y consentimiento previo, libre e informado en casos de proyectos de desarrollo, concesiones y/o actividades empresariales, susceptibles de afectar los derechos o intereses de comunidades indígenas o tribales incluyendo en el contexto de la realización de acuerdos o convenios con otros Estados. Por otra parte, el presente caso ofrece la oportunidad de consolidar los estándares interamericanos relativos al deber especial de protección que tienen los Estados en relación con las acciones y prácticas propias o de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, mantienen o favorecen situaciones discriminatorias en detrimento de pueblos indígenas o tribales que sufren desigualdades estructurales o han sido históricamente excluidos.

En virtud de que estas cuestiones afectan de manera relevante el orden público interamericano, de conformidad con el artículo 35.1 f) del Reglamento de la Corte Interamericana, la Comisión se permite ofrecer la siguiente declaración pericial:

Perito/a, cuyo nombre será informado a la brevedad, quien declarará sobre las obligaciones de los Estados en materia de derecho de las comunidades indígenas y tribales a la propiedad colectiva de sus territorios ancestrales, incluyendo su interdependencia con otros derechos tales como los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Entre otros aspectos, el/la perito/a declarará sobre las medidas que deberán tomar los Estados para garantizar la propiedad colectiva de las tierras y territorios de tales pueblos, así como de realizar una consulta y, cuando corresponda, la obtención del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas y tribales, en el marco de la ejecución de proyectos de desarrollo, concesiones y/o actividades empresariales, incluyendo en el contexto de la realización de acuerdos o convenios con otros Estados. Asimismo, el/la perito/a se referirá a las obligaciones internacionales de los Estados relativas al acceso a la justicia de los pueblos indígenas y tribales para reivindicar sus territorios ancestrales y ejercer pacíficamente su propiedad colectiva ante proyectos de desarrollo, concesiones y/o actividades empresariales llevados a cabo en sus territorios ancestrales. En la medida de lo pertinente, el/la

perito/a se referirá a otros sistemas internacionales de protección de derechos humanos y al derecho comparado. Para ejemplificar el desarrollo de su peritaje, el/la perito/a podrá referirse a los hechos del caso.

El CV del/a perito/a propuesto/a será incluido en los anexos al Informe de Fondo No. 189/20.

La Comisión pone en conocimiento de la Honorable Corte la siguiente información de quienes actúan como parte peticionaria en el trámite ante la CIDH conforme a la información más reciente:

Justiça Global
[REDACTED]

Sociedade Maranhense de Direitos Humanos
[REDACTED]

Defensoria Pública da Uniao
[REDACTED]

Aprovecho la oportunidad para saludar a usted muy atentamente,

Marisol Blanchard
Secretaria Ejecutiva Adjunta

Anexo