

INFORME Nº 82/06
PETICIÓN 555-01
ADMISIBILIDAD
COMUNIDADES DE ALCÂNTARA
BRASIL ¹
21 de octubre de 2006

I. RESUMEN

1. El 17 de agosto de 2001, el Centro de Justicia Global, los representantes de las Comunidades Samucangaua, Iririzal, Ladeira, Só Assim, Santa Maria, Canelatiua, Itapera y Mamuninha – todas integrantes del mismo territorio étnico de Alcântara, Maranhão; la Sociedad Maranhense de Derechos Humanos (SMDH); el Centro de Cultura Negra de Maranhão (CCN); la Asociación de Comunidades Negras Rurales Quilombolas de Maranhão (ACONERUQ), la Federación de Trabajadores de la Agricultura del Estado do Maranhão (FETAEMA), y *Global Exchange* presentaron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, denominada "CIDH" o "la Comisión") una petición contra la República Federativa del Brasil (en adelante, denominada "Brasil", "el gobierno brasileño" o "el Estado"). En esta petición se denuncia la desestructuración sociocultural y la violación del derecho de propiedad, tanto como del derecho a la tierra ocupada por las comunidades tradicionales de Alcântara. Tal situación fue creada por la instalación del Centro de Lanzamiento de Alcântara, y por el consiguiente proceso de expropiación que viene ejecutando el gobierno brasileño en esa región, así como por la omisión en que incurre éste, al no otorgar los títulos de propiedad definitiva a las mencionadas comunidades. Según los peticionarios, los hechos caracterizan violaciones de los Derechos Humanos garantizados por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, denominada "la Convención" o "la Convención Americana"), en sus artículos 1.1, 8, 16, 17, 21, 22, 24, 25 y 26, así como por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante denominada "la Declaración"), en sus artículos VI, VIII, XII, XIII, XIV, XVIII, XXII y XXIII.

2. El Estado del Brasil estima que la CIDH debe considerar inadmisibles la denuncia en razón del no agotamiento de los recursos previstos en el artículo 46(1)(a) de la Convención Americana. Afirma que, en el ámbito interno, los peticionarios todavía tienen posibilidad de lograr éxito en juicio a partir de las demandas interpuestas. El Estado agrega que prioriza el bienestar de las comunidades remanentes de *quilombos* y que, al efecto, está adoptando diversas medidas de naturaleza tanto administrativa como legislativa.

3. Después del análisis de la petición, y de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana, la Comisión decidió declarar admisible la petición en relación con la supuesta violación de los artículos 1.1, 8, 16, 17, 21, 22, 24, 25 y 26 de la Convención Americana. La Comisión decide, igualmente, notificar esta decisión a las partes, publicarla e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

4. El 20 de agosto de 2001, la CIDH recibió una solicitud de los peticionarios para que se reconociera la competencia de la Comisión, en la solución

1 El Miembro de la Comisión, Dr. Paulo Sérgio Pinheiro, ciudadano brasileño, no participó en la consideración y adopción de este Informe, de conformidad con el artículo 17.2.a. del Reglamento de la CIDH.

del presente caso. La CIDH remitió la información recibida al Estado del Brasil el 28 de agosto de 2001.

5. El 28 de noviembre de 2001, el Estado contestó la petición presentada por los peticionarios.

6. El 21 de enero de 2002, los peticionarios solicitaron audiencia para tratar la interpretación y el alcance del derecho de propiedad, en lo que se refiere a las solicitudes que constan en la petición nº 555/2001.

7. El 14 de diciembre de 2004, los peticionarios presentaron nueva información sobre la petición en cuestión.

8. El 14 de julio de 2005, el Estado presentó comentarios a la respuesta de los peticionarios.

9. El 30 de agosto de 2006, la Comisión solicitó a los peticionarios y al Estado que remitieran información sobre puntos específicos.

10. El 19 de septiembre de 2006, los peticionarios solicitaron a la Comisión una prórroga de 15 (quince) días para remitir la información que les fuera requerida, y el Estado procedió del mismo modo el 22 de septiembre del mismo año. La concesión de esta extensión fue comunicada al Estado en la misma fecha, haciéndose saber de ello a los peticionarios. La concesión de la prórroga respectiva se comunicó a éstos últimos el 29 de septiembre de 2006. En la misma fecha, esta situación fue comunicada al Estado.

11. El 15 de octubre de 2006, los peticionarios remitieron la información que les fuera solicitada, y el Estado procedió del mismo modo el 18 del mismo mes y año.

III. POSICIÓN DE LAS PARTES

A. Posición de los peticionarios

12. Los peticionarios alegan que el Estado del Brasil violó lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el sentido de que no observó la obligación de respetar y garantizar los derechos en ella establecidos (artículo 1.1), entre los cuales se encuentran, las garantías judiciales (artículo 8), la libertad de asociación (artículo 16), la protección de la familia (artículo 17), la propiedad privada (artículo 21), la circulación y residencia (artículo 22), así como la protección judicial (artículo 25.1), además, se aduce fue violada la protección de los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 26).

13. De acuerdo con los peticionarios, las comunidades tradicionales de que trata la petición están localizadas en el municipio de Alcântara, a 22 Km de São Luís (capital del Estado de Maranhão), en la región Nordeste del Brasil. El municipio está enclavado en una gran zona de protección ambiental, que circunscribe la región amazónica. En razón de su ubicación privilegiada, éste es considerado como una zona estratégica de investigación y desarrollo de tecnología aeroespacial. En opinión de los peticionarios, la instalación del "Centro de Lanzamiento de Alcântara" en la región, produjo un grave impacto social y cultural en las comunidades tradicionales que allí vivían o viven.

14. Los peticionarios aclaran que los "*quilombos*" son haciendas formadas principalmente por esclavos fugitivos o libertos, y se basan en la producción colectiva. Se trata de comunidades tradicionales, con culturas, dialectos, formas de producción

y normas internas propias. Estos agregan, que en razón de la importancia histórica y cultural de los *quilombos*, la Constitución del Brasil de 1988 reconoce el derecho de esas comunidades sobre sus territorios ².

15. Los peticionarios explican que, a través de un decreto³, el Gobierno del Brasil delegó a la "Fundación Palmares" la competencia de identificar, demarcar y titular las áreas pertenecientes a comunidades remanentes de *quilombos*. Sin embargo advierten que, aunque el Brasil cuenta con más de 1000 comunidades remanentes de *quilombos*, desde octubre de 1988, la aludida Fundación efectuó la titulación de sólo 18 comunidades. Para los peticionarios, el hecho se agrava cuando se explica que, de las 18 comunidades tituladas, solo cerca de 3 pudieron inscribir en el Registro de Inmuebles el título que recibieron de la Fundación en cuestión, en razón del no reconocimiento por la estructura judicial brasileña de los documentos expedidos en perjuicio de las antiguas haciendas e ingenios registrados, y en favor de las comunidades, inclusive pese a estar éstas en el lugar por más de un siglo.

16. Informan que en 1983, se creó el Centro de Lanzamiento de Alcântara (CLA)⁴, que tenía por objetivo inicial la ejecución y el apoyo de las actividades tanto de lanzamiento como de rastreo de ingenios aeroespaciales, así como las pruebas y experimentos de interés del Ministerio de Aeronáutica. En 1980, para viabilizar tal proyecto, el Gobierno del Estado de Maranhão declaró ⁵de utilidad pública, para fines de expropiación, la zona de tierras necesaria para la ejecución del proyecto. Ocurre que en esta zona que sería expropiada había diversas comunidades de *quilombos*.

17. Afirman los peticionarios que, a pesar de no existir datos más recientes, se calcula que 3.600 familias pertenecientes a decenas de comunidades interconectadas están dentro de la zona de la Base Espacial, que fuera declarada de utilidad pública. Además, inclusive las comunidades que se encuentran fuera de la zona de ésta, sufrieron y siguen sufriendo perjuicios indirectos en virtud de los diversos efectos causados por la instalación de este emprendimiento, e inclusive por el Acuerdo de Salvaguardas Tecnológicas firmado entre Brasil y Estados Unidos de América⁶.

18. Los peticionarios argumentan que, tras la firma del Acuerdo de Salvaguardas Tecnológicas, se supo del destino comercial que se pretendía dar a las instalaciones del CLA. Explican que hubo un cambio gradual en los objetivos del proyecto, que nació revestido de un carácter de seguridad nacional, que luego fue transformándose en un emprendimiento de matiz comercial.

19. Informan, que la situación de las comunidades que viven en el territorio de Alcântara es extremadamente compleja. Para los peticionarios, es un tema relevante la desposesión de las tierras colectivas y ancestrales, así como la ingerencia sufrida por las comunidades en lo que se refiere a aspectos económicos, familiares, culturales y religiosos de sus vidas, entre los que se destacan: los impedimentos para la práctica de la pesca, la imposibilidad de expansión familiar, y la interdicción del acceso a los cementerios donde yacen los parientes de algunos habitantes de las comunidades.

2 Constitución de la República Federativa del Brasil (1988), artículo 68: a los remanentes de las comunidades de los quilombos que estén ocupando sus terras se les reconoce la propiedad definitiva, debiendo el Estado emitir en su favor los títulos respectivos.

3 Decreto 447, de 2 de diciembre de 1999.

4 Creado por el Decreto Federal Nº 88.136, de 1º de marzo de 1983.

5 Decreto Nº 7.820, de 12 de septiembre de 1980.

6 Firmado el 18 de abril de 2000. Regula el acceso y el uso de las instalaciones del Centro de Lanzamiento

20. A los fines de la presente petición, los peticionarios dividieron las comunidades tradicionales de Alcântara en tres grupos distintos: comunidades amenazadas de desplazamiento, comunidades amenazadas de desestructuración y comunidades desplazadas. La zona que está en vías de expropiación se divide en dos áreas, según los peticionarios: Área I y Área II. El Área I se refiere a la superficie en que se ubican las instalaciones del CLA, y el Área II corresponde al resto del territorio que el Gobierno del Brasil procura expropiar. El CLA posee un cronograma de actividades en que pretende reubicar a casi 400 familias, en dos etapas ⁷. Aducen los peticionarios, que es notoria la situación de miedo e inseguridad de las comunidades amenazadas de desplazamiento.

21. Para los peticionarios, los desalojos ya concretados fueron efectuados en forma compulsiva y simplista, trasladando a los habitantes hacia zonas distantes del mar y de los arroyos. No se realizó ningún diagnóstico con análisis sistematizados que permitiera una evaluación de la realidad socioeconómica y cultural de esas familias, ni del interés, las especificidades, las prácticas agrícolas, las actividades económicas desarrolladas, la fuerza de trabajo utilizada, la apropiación de los recursos naturales, etc. De esta forma, los peticionarios argumentan que no se respetó el mantenimiento de las condiciones que aseguren una continuidad de las actividades económicas ⁸.

22. Los peticionarios ⁹ sostienen que entre 1982 y 1985, residían en el lugar que hoy abarca el Área I, cerca de 503 familias distribuidas en 48 comunidades (o poblados). De éstas, 312 familias de 31 poblados fueron desplazadas para "agrovillas"- reductos habitacionales construidos por el Centro de Lanzamiento de Alcântara, y las comunidades que permanecieron sufren amenazas de desplazamiento forzado. El Área I se refiere a toda la región litoraleña del municipio, donde se construyeron las instalaciones del Centro Espacial.

23. Los peticionarios sostienen, que para atenuar los impactos y perjuicios sufridos, las diversas comunidades que fueron desalojadas de sus territorios solicitaron varias medidas al Ministerio de Aeronáutica, el cual se comprometió a acceder a la mayor parte de lo solicitado. De acuerdo con los peticionarios, a casi tres años de ese compromiso, no fue atendido ninguno de los reclamos.

24. Los peticionarios afirman, que un número superior a 30 comunidades desplazadas¹⁰ fueron asentadas en siete distritos agrícolas o "agrovillas". De acuerdo

7 La primera etapa (que corresponde a la tercera fase de implementación del CLA) comprenderá a 261 familias de 16 comunidades, incluidas entre estas las que serán transferidas y las que recibirán otras familias. Según el CLA, serán transferidas 158 familias pertenecientes a las comunidades de Mamuna (56 familias), Aguas Belas (8 familias), Caiuava (2 familias), Baracatatiua (26 familias), São Francisco (2 familias), Barbosa (2 familias), Pacoval (2 familias), Corre Prata (1 familia), Brito (28 familias), Itapera (19 familias) y Mamuninha (12 familias).

En la segunda etapa (que corresponde a la cuarta fase desde el inicio de la instalación del CLA), se transferirá a 215 familias de las comunidades de Folhau (20 familias), Santan Maria (66 familias), Tacua (9 familias), Bom Viver (12 familias), Uru-Grande (5 familias), Uru-Mirim (2 familias), Arapiranga (1 familia), Canelatiua (48 familias), Retiro (14 familias), Mato Grosso (4 familias), Centro Alegre (3 familias), Rio Verde (1 familia) y Vista Alegre (30 familias).

8 Datos extraídos del informe de la Asesoría Antropológica del Ministerio Público Federal, de fecha 6 de octubre de 1999.

9 Datos extraídos de la Compañía de Colonización del Nordeste (COLONE)

10 En la primera fase de instalación del CLA, comprendida entre julio y diciembre de 1986, fueron transferidas 112 familias de 10 poblados, asentados en distritos agrícolas construidos en el área conocida como Fazenda Norcasa. Las comunidades desplazadas fueron las siguientes: Espera, Barro Alto (11 familias), Ponta Seca, Curuca y Laje (13 familias), Pepital (38 familias), Cajueiro (33 familias), Só Assim, Boa Vista y Norcasa (17 familias).

con los peticionarios, en algunas de esas "agrovillas", más de una comunidad fue arbitrariamente reunida en un mismo lugar, y recibieron la denominación de sólo una de ellas, hecho que genera situaciones de conflicto en el interior del territorio y caracteriza una absoluta falta de respeto por la formación cultural original de tales comunidades ¹¹. Para los peticionarios, la mudanza a los distritos agrícolas agravó la supervivencia de los que fueron reasentados, en razón de que la tierra es de pésima calidad, los recursos materiales son escasos, no hay lugares de pesca, la caza se tornó difícil, las playas y ríos quedaron distantes y el acceso a los recursos naturales es limitado por el CLA.

25. En cuanto al agotamiento de los recursos internos, los peticionarios alegan que la legislación brasileña no admite que en las acciones de expropiación por utilidad pública se cuestione el mérito del decreto expropiatorio, entendiéndose que ese análisis es parte del poder discrecional del Ejecutivo. Argumentan que las comunidades expropiadas quedan desamparadas, en razón de no existir una legislación interna en el Brasil para impugnar el mérito de éste proceder – la existencia real de utilidad pública (excepción prevista en el artículo 31.2.a del Reglamento de la Comisión Interamericana). Por otro lado, los peticionarios sostienen que la demora de más de 10 años en el dictamen en torno a las acciones de expropiación y discriminación, así como la demora de casi 13 años en el proceso de titulación de las comunidades remanentes de quilombos, constituyen una demora injustificada en el sentido contemplado en el artículo 31.2.c del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

26. Los peticionarios sostuvieron que todas las comunidades víctimas de expropiación, tanto como amenazadas de expropiación y desestructuración son remanentes de quilombos. El laudo antropológico elaborado por el Profesor Alfredo Wagner Berno de Almeida, publicado en el año 2006, que se acompaña como anexo a ésta presentación, describe los requisitos definidores de ésta condición, las comunidades pertenecientes al área de remanentes de quilombos en el Municipio de Alcantara, y el territorio abarcado por éstas 156 (ciento cincuenta y seis) comunidades.

27. En cuanto a la Acción Civil Pública N° 1999.37.00.007382-0, en trámite ante la "3a Vara Federal de Sao Luis, Maranhao" sostienen ésta se halla en estado para resolver desde hace más de 18 meses, desde el 22 de febrero de 2005. En la Acción Pública Civil N° 2003.8868-2, en trámite ante la "5a Vara Federal" de la misma localidad, el 27 de septiembre de 2006, el Juez dictó una resolución interlocutoria que concedía al INCRA un plazo de 180 (ciento ochenta) días para proseguir con la titulación definitiva de las tierras involucradas. La Acción Colectiva N° 2003.7826-3, en trámite ante el Juzgado últimamente aludido, se encuentra pendiente de resolución desde el 3 de octubre de 2005, hace más de un año.

En la segunda fase, comprendida entre noviembre de 1987 y diciembre de 1988, fueron transferidas 200 familias de 21 poblados asentados en 2 distritos agrícolas construidos en la zona que incluye parte de las haciendas Rio Grande y Mutiti y parte de las tierras deshabitadas VIII. Las comunidades desplazadas para la "agrovilla" denominada "Marudá" fueron las siguientes: cien familias de las comunidades de Sozinho, Baracatuiua, São Raimundo, Jabaquara, Curuçá, Jardim, Santa Cruz, Titica, Porto, Santa Rosa, Pirarema, Marudá, Santo Antonio, Ponta, Jenipaúba, Camarajó, Capijuba, parte de Águas Belas, Corre Prata y Ladeira (algunas familias). Las comunidades desplazadas para la "agrovilla" denominada "Peru" fueron las siguientes: Sozinho, Santa Cruz, Titica, Porto, Cavém, Peru, Camarajó, Capijuba, parte de Águas Belas y Corre Prata.

11 Es la situación de la "agrovilla" Só Assim, que fue constituída por la unión forzada de las comunidades de Só Assim, Boa Vista y Norcasa. La "agrovilla" Marudá, de la misma manera, fue formada por el agrupamiento compulsivo de 20 comunidades distintas.

28. Denuncian que desde mediados de 2005, los quilombolas habitantes de la región, que practican cultivos en sus antiguas tierras que ahora pertenecen a la Aeronáutica, están siendo objeto de amenazas, persecuciones, detenciones y destrucción de sus cultivos. 5 (cinco) Mandados de Seguridad, fueron articulados el 19 de septiembre de 2006 por organizaciones sociales, para intentar reparar los actos descritos. Las tierras que les fueron asignadas a los perjudicados, constituyen pequeñas parcelas no aptas para el cultivo, lo cual desestructuró el sistema del uso común de la tierra, privándoles de lo indispensable para la subsistencia. El único medio de asistencia que poseen para subsistir es el programa "Bolsafamilia", que les provee un pequeño estipendio, que resulta exiguo.

29. Denuncian que además de las 8.700 (ocho mil setecientas) hectáreas ocupadas por el Centro de Lanzamiento de Alcântara, ahora el Estado pretende ocupar 5.600 (cinco mil seiscientas) hectáreas mas para construir nuevos sitios de lanzamiento de cohetes, lo cual fue propuesto a las comunidades el 15 de julio de 2006 por el Grupo Ejecutivo Interministerial (GEI). Los afectados se manifestaron en contrario con la denominada "Carta de Alcantara", del 12 de agosto de 2006.

B. Posición del Estado

30. El Estado, afirma que no ha estado omiso en relación con la situación de las comunidades rurales instaladas en la zona del CLA, sino que, por el contrario, el gobierno federal ha adoptado continuamente una serie de medidas para garantizar el ejercicio de los derechos humanos, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales, por los miembros de estas comunidades. Por intermedio de la Agencia Espacial Brasileña, (AEB), de INFRAERO (Aeropuertos Brasileños) y de otros organismos estatales, el Estado alega haber implementado medidas atenuantes en favor de las comunidades locales, tales como: el pago de indemnizaciones mediante beneficios a los ocupantes, el mejoramiento y la revitalización de la infraestructura de las "agrovillas", el desarrollo sostenible de las poblaciones afectadas por la construcción del CLA, tanto como la titulación de las tierras y casas de 312 familias transferidas para dichas "agrovillas", a razón de consecuencia de la construcción del CLA.

31. El Gobierno Federal del Brasil estableció un programa específico en el Plan Plurianual (PPA) de 2004-2007 para el desarrollo de las comunidades remanentes de *quilombos*, con la definición de responsabilidades y plazos de ejecución. El Programa *Brasil Quilombola* reúne medidas de diversas áreas gubernamentales orientadas al desarrollo sostenible de las comunidades *quilombolas* en concordancia con sus especificidades históricas y contemporáneas.

32. Informa el Estado, que la "Fundación Cultural Palmares" (FCP)¹² intensificó sus esfuerzos en la zona de Alcântara a partir de 1998, estableciendo una serie de alianzas con órganos del gobierno estadual de Maranhão y del gobierno federal. La FCP tomó la iniciativa de establecer un diálogo con las comunidades remanentes de *quilombos* de Alcântara, con sus entidades representativas, sus organizaciones de apoyo y sus líderes religiosos. El Estado opina que, aunque el proceso de reconocimiento de esas comunidades todavía no ha concluido, la FCP asigna gran prioridad a la conclusión de esas tareas y a la consiguiente titulación de las tierras.

¹² Organo responsable de la identificación y titulación de las tierras de los remanentes de las comunidades de los quilombos en los términos del artículo 68 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias (ADCT).

33. En ese aspecto, el Estado argumenta que se adhiere inequívocamente al consenso internacional sobre la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos, expresados en la Declaración, y en el Programa de Acción de Viena de 1993. Explica que no obstante, los denominados derechos de segunda generación tienen carácter programático y su realización, especialmente en un país marcado por acentuadas desigualdades regionales como es el caso del Brasil, se hace de manera necesariamente progresiva.

34. Alega el Estado que el fin de utilidad pública a que se destina el "Centro de Lanzamiento de Alcântara" no fue alterado por la celebración, entre Brasil y sus contrapartes tecnológicas, de acuerdos bilaterales para la explotación comercial de ésta base de lanzamientos, incluido el "Acuerdo sobre Salvaguardas Tecnológicas" firmado entre los gobiernos de la República Federativa del Brasil y los Estados Unidos de América, el 18 de abril de 2000. Argumenta que la finalidad social asignada al CLA fue totalmente preservada, toda vez que se mantuvieron y actualizaron los objetivos de desarrollo social, económico y tecnológico fijados en los instrumentos jurídicos que establecieron el centro de lanzamiento de cohetes, tanto como toda la misión espacial brasileña. Por tanto, según el Estado, no existió desvío de la finalidad del CLA por la firma de un acuerdo entre los gobiernos del Brasil y de Estados Unidos de América.

35. En lo que atañe al requisito de agotamiento previo de los recursos, afirma el Estado que la CIDH debe considerar inadmisibile la denuncia ya que no fue satisfecho el requisito del artículo 46.1.a de la Convención Americana. Agrega, que tampoco parece aplicable a la materia objeto de consideración el principio de la demora injustificable, o la negligencia en la aplicación de recursos internos, consagrados en el artículo 46.2.c.

36. El Estado aclara, que las acciones instruidas sobre el tema son las siguientes: (a) acción civil pública iniciada por el Ministerio Público Federal ¹³, la cual tiene por objeto la suspensión, por el "Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables" (IBAMA), de las audiencias públicas relativas al otorgamiento de licencia al CLA, en lo que atañe exclusivamente al impacto ambiental del proyecto; (b) acción civil pública iniciada por el Ministerio Público Federal ¹⁴ contra la Unión y la "Fundación Cultural Palmares", que apunta a obligar a ésta última a proceder al proceso de evaluación de las comunidades como remanentes de *quilombos* o no, así como a suspender toda actividad de reasentamiento de las mismas; (c) acción colectiva ¹⁵ interpuesta por la "Asociación de Comunidades Negras Rurales Quilombolas de Maranhão" – ACONERUQ- contra la Unión y el Estado de Maranhão, por la que se pide el reconocimiento judicial de las comunidades "Só Assim" e "Itamatatua" como remanentes de *quilombos* y su exclusión del área de instalación del CLA; y por último, (d) diversas acciones de expropiación iniciadas por la Unión en conjunto con el Estado de Maranhão¹⁶, contra los denominados propietarios y ocupantes, todavía pendientes de sentencia por la justicia federal y estadual.

37. El Estado agrega que las acciones mencionadas se encuentran en trámite y aún contemplan la posibilidad de una serie de recursos judiciales, en caso

13 Procedimiento ante la Justicia Federal: nº 1999.37.00.007382-0. Aguarda sentencia en el ámbito de la Justicia Federal.

14 Procedimiento ante la Justicia Federal: Nº 2003.8868-2. Aguarda sentencia desde 26 de septiembre de 2003, en el 5o Distrito Federal del Estado do Maranhão.

15 Procedimiento ante la Justicia Federal: Nº 2003.7826-3.

16 No existe información en las comunicaciones de las partes sobre el número de procesos de expropiación existentes.

de dictamen insatisfactorio para los peticionarios¹⁷. Según el Estado, el propio hecho de que, después de presentada la petición ante la Comisión Interamericana, se hayan iniciado nuevas acciones judiciales relacionadas con las alegadas violaciones, es prueba de que los peticionarios no procuraron satisfacer el requisito de agotamiento previo de los recursos internos y se precipitaron al plantear sus alegaciones ante la Comisión.

38. El Estado impugna la supuesta adecuación al caso, del plazo del artículo 32.1 del Reglamento de la CIDH. Afirma que la decisión final de la justicia brasileña sobre las distintas acciones instruidas todavía no fue tomada, por lo que consiguientemente, debe presumirse el no agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna. El Estado rechaza por tanto, la idea de una violación continuada de los derechos humanos de las comunidades quilombolas de la región de Alcântara, puesto que las acciones tanto civiles como administrativas siguen su curso normal de trámite, y los órganos estatales competentes se encuentran adoptando las medidas pertinentes en relación a los casos.

39. El Estado manifestó que ha adoptado diversas medidas de naturaleza política, legislativa y administrativa dirigidas a las comunidades remanentes de quilombos, descritas en la respuesta presentada en agosto de 2005. Se afirma que el 20 de noviembre de 2003, fue dictado el Decreto Presidencial N° 4.887 que reglamenta el procedimiento para identificación, reconocimiento, delimitación, demarcación y titulación de tierras ocupadas por las comunidades de referencia. Ello resulta de la labor del "Grupo de Trabalho Interministerial" (GEI), coordinado por la Casa Civil de la Presidencia de la República y la Secretaria Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial de la Presidencia de la República (SEPPIR/PR), con participación de representantes de la sociedad civil y líderes quilombolas. Este grupo debe acompañar un proyecto de desarrollo sustentable de la región. El Estado no cuestiona que las comunidades en representación de quien se articula la petición sean remanentes de quilombos. Recapitulan la historia del Centro de Lanzamiento del Alcantara, el área a ocuparse por éste, y el modo en que fue expropiada.

40. Aduce que la interposición de la Acción Civil Pública N° 1999.37.00.007382-0, la Acción Civil Pública N° 2003.8868-2 y la Acción Colectiva N° 2003.7826 son de un tiempo anterior a la creación del Grupo Ejecutivo Interministerial (GEI). En cuanto al primer proceso de referencia, sostienen que la Abogacía General de la Unión requirió su extinción atendiendo a la pérdida del objeto. En relación a la Acción Civil Pública N° 2003.8868-2, alegan que el Ministerio Público solicitó la revocación de la tutela anticipada que fuera conferida en el sentido de concluir con la titulación de las tierras ocupadas por las comunidades afectadas, solicitando que la Unión y la Agencia Espacial Brasileña se abstengan de dar trámite a los actos de prosecución tendientes a la implantación del Centro Espacial de Alcantara, hasta la conclusión del proceso administrativo de titulación, lo cual le lleva a entender que existe una voluntad de las partes a poner término a la acción. En cuanto a la Acción Colectiva N° 2003.7826, refieren que ésta persigue el reconocimiento de las comunidades afectadas por el Centro de Lanzamiento de Alcantara, como remanentes de quilombos, pero que en septiembre del corriente año, algunos Mandados de Seguridad fueron interpuestos ante la Justicia Federal, requiriendo el reconocimiento del derecho al uso de la tierra ya expropiada, sobre

17 Apelación ante el Tribunal Regional Federal, conforme a los artículos 513 a 521 del Código de Proceso Civil; Pedido de solución de divergencia en caso de que la decisión del tribunal sobre la apelación revoque la sentencia sobre méritos y no sea unánime, conforme a los artículos 530 a 534 del Código de Proceso Civil; Apelación, si la decisión de admisibilidad del juez relator del órgano recurrido niega seguimiento a los pedidos de solución de divergencias; recurso especial al Superior Tribunal de Justicia y recurso extraordinario ante el Supremo Tribunal Federal, en caso de que la decisión en instancia de apelación sea considerada insatisfactoria

administración del CLA, en relación a los cuales se concedió una tutela preliminar que garantiza el uso de la tierra a los afectados. En virtud de lo expuesto, reiteran que la petición debe ser rechazada por no haberse agotado los recursos internos.

41. Concluye afirmando que en consonancia con el Decreto N° 4887/2003, se ha iniciado un proceso de elaboración de un "Relatorio Técnico de Identificación y Delimitación (RTID)", para las comunidades remanentes de quilombos de Alcantara. En marzo de 2006, se inició un proceso de catastro de la propiedad, el cual se encuentra paralizado, pero que a la larga será conseguida la total titulación de las tierras afectadas, para las comunidades de quilombos, todo lo cual les lleva a entender que aún restan por agotarse los remedios internos.

IV. ANÁLISIS DE ADMISIBILIDAD

A. Competencia *rationae personae*, *rationae materiae*, *rationae temporis*, *rationae loci*

42. De acuerdo con los artículos 44 de la Convención Americana y 23 del Reglamento de la CIDH, los peticionarios, como entidades no gubernamentales legalmente reconocidas, son partes legítimas para presentar peticiones ante la Comisión en relación con presuntas violaciones de los derechos consagrados en la Convención Americana. Por otro lado, el Brasil es parte de la Convención y, de tal manera, responde en la esfera internacional por las violaciones de ese instrumento.

43. La Comisión considera como supuestas víctimas a los miembros de las siguientes comunidades: Mamuna, Águas Belas, Caiuaua, Baracatuiua, São Francisco, Barbosa, Pacoval, Corre Prata, Brito, Itapera, Mamuninha, Folhau, Santa Maria, Tacua, Bom Viver, Uru-Grande, Uru Mirim, Arapiranga, Canelatiua, Retiro, Vista Alegre, Rio Verde, Centro Alegre, Mato Grosso, Itapuaua, Perizinho, Esperança, Cajitiua, Murari, Ladeira, Iririzal, Samucangaua, Espera, Barro Alto, Ponta Seca, Curuçá, Laje, Pepital, Cajueiro, Só Assim, Boa Vista, Norcasa, Sozinho, Baracatuiua, São Raimundo, Jabaquara, Jardim, Santa Cruz, Titica, Porto, Santa Rosa, Pirarema, Marudá, Santo Antonio, Ponta, Jenipaúba, Camarajó, Capijuba y Ladeira. Esas comunidades corresponden a las desplazadas y amenazadas de desplazamiento, así como a las que se encuentran amenazadas de desestructuración desde el año de 1980, cuando fue firmado el decreto estadual n° 7.820, el cual declaró la zona del CLA de utilidad pública para fines de expropiación.

44. La competencia *rationae materiae* se refiere a la denuncia de violación de los derechos humanos protegidos por la Convención Americana en sus artículos 1.1, 8, 17, 21, 22, 25, 26. La Comisión tiene competencia *rationae loci* porque los hechos alegados ocurrieron en el territorio de la República Federativa del Brasil, país que ratificó la Convención Americana.

45. Los hechos descritos ocurrieron a partir de 1980¹⁸, época en que el Estado del Brasil no había ratificado la Convención Americana. Sin embargo, todos los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos están sujetos a la jurisdicción de la Comisión, que en los términos del artículo 20 de su Estatuto, deberá examinar las comunicaciones que traten de supuestas violaciones de la Declaración Americana. Sobre esta base, la Comisión tiene jurisdicción *rationae temporis* para determinar si, en el período anterior al 25 de septiembre de 1992 - fecha de ratificación de la Convención por el Estado, existió violación de los artículos VI, VIII, XII, XIII, XIV, XVIII, XXII y XXIII de la Declaración Americana.

18 Decreto estadual N° 7.820, de 12 de setembro de 1980.

46. Queda confirmada la competencia *rationae temporis* a partir del 25 de septiembre de 1992, puesto que los hechos ocurrieron cuando ya estaba en vigor para el Brasil la obligación de respetar y garantizar los derechos consagrados en la Convención.

V. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD

A. Agotamiento de los recursos internos

47. De conformidad con el artículo 46.1 de la Convención Americana, para que una petición sea admitida por la Comisión, es necesario que sean agotados los recursos de la jurisdicción interna, de acuerdo con los principios del derecho internacional generalmente reconocidos. No obstante, en el párrafo 2 del mismo artículo, se establece que esas disposiciones no se aplicarán cuando no exista en la legislación interna el debido proceso legal para la protección del derecho en cuestión, si la supuesta víctima no tuvo acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o si existió atraso injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

48. El requisito del agotamiento previo de los recursos internos se relaciona con la posibilidad que tiene el Estado de investigar y sancionar las violaciones de derechos humanos cometidas por sus agentes, por intermedio de sus órganos judiciales internos, antes de verse expuesto a un proceso internacional. Ello presupone, no obstante, que exista a nivel interno el debido proceso judicial para investigar esas violaciones y que esa investigación sea eficaz, puesto que, de lo contrario, la Comisión Interamericana, de conformidad con el artículo 46.2.a de la Convención, puede conocer del caso antes de agotados los recursos internos.

49. La CIDH considera, que los recursos internos pertinentes para el cese de las supuestas violaciones alegadas, son los relacionados con el no reasentamiento de las comunidades de la región que fue declarada de utilidad pública, mediante la posterior y gradual expropiación.

50. Los peticionarios invocaron las excepciones al agotamiento de los recursos internos previstas, en el artículo 31.2.a del Reglamento de la CIDH, en virtud de la falta de un recurso adecuado en el ordenamiento jurídico interno brasileño para cuestionar el mérito del decreto de expropiación, y en el artículo 31.2.b del Reglamento de la CIDH, en razón de la demora injustificada para solucionar los procesos en la jurisdicción brasileña.

51. Por otro lado, el Estado objetó el incumplimiento del requisito de agotamiento previo de los recursos internos por considerar que los procesos sobre el tema se encuentran activos en la instancia nacional. Los peticionarios afirman a este respecto que no existe un recurso interno efectivo para impugnar la declaración de utilidad pública por el Estado, y subrayan además la existencia de una demora en la justicia brasileña para concluir los procedimientos judiciales en trámite.

52. El Decreto Ley 3365/41 – que trata de la expropiación en razón de la utilidad pública en el Estado del Brasil – determina que el poder judicial se ve impedido, en el proceso de expropiación, de decidir sobre la existencia o no de la utilidad pública¹⁹. Se infiere de esta disposición legal que no se permite a la justicia la apreciación del mérito de la determinación de la existencia en un caso, de este instituto.

19 Art. 9º En el proceso de expropiación, el Poder Judicial no puede decidir sobre la pertinencia o no de los casos de utilidad pública.

53. En ese sentido, la Comisión considera que, aunque se emprendan acciones judiciales, la decisión de expropiación por utilidad pública no será revertida, por existir una ley específica sobre el tema en el ordenamiento jurídico brasileño.

54. Además, la Comisión entiende que, para saber si fueron agotados los recursos de la jurisdicción interna, debe tenerse en cuenta la situación existente en el momento de decidir sobre la admisibilidad. Por tanto, aunque los peticionarios hayan intentado acciones posteriores a la apertura del caso ante la CIDH, debe ser analizada la situación actual de los procesos judiciales iniciados.

55. En 1999, se inició una acción civil pública con el N° 1999.37.00.007382-0, propuesta por el Ministerio Público Federal contra la Unión, el IBAMA – “Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables”, y la INFRAERO – Empresa Brasileña de Infraestructura Aeroportuaria-, con alegaciones de irregularidades en el proceso del Estudio de Impacto Ambiental/Informe de Impacto sobre el Medio Ambiente referente a las actividades del “Centro de Lanzamientos de Alcântara” (CLA). La CIDH observa que, aunque esta acción resulte satisfactoria para los actores, su decisión no sería capaz de cesar el daño denunciado por los peticionarios, toda vez que el objeto de este litigio no afecta directamente la situación de reasentamiento de las comunidades de la región de Alcântara. A partir de 1980 ²⁰, el Estado de Maranhão inició diversas acciones de expropiación que están en trámite ante la Justicia Federal. La Comisión afirma que tales acciones judiciales no son capaces de incidir en la cuestión de la utilidad pública y se relacionan estrictamente con el precio a pagar por la expropiación²¹.

56. En 2003 fue interpuesta por el Ministerio Público Federal una acción civil pública con el N° 2003.8868-2, contra la Unión y la “Fundación Cultural Palmares”, por la cual se busca obligar a la fundación en alusión, a proceder a evaluar a las comunidades como remanentes de *quilombos* o no, así como a suspender toda actividad de reasentamiento de esas agrupaciones. La CIDH observa que el eventual reconocimiento de las tierras como remanentes de *quilombos* no obstará a la eventual expropiación por la Unión con el fin de defender el interés público, visto que no compete al poder judicial determinar el carácter de utilidad pública, según la legislación general sobre el tema²². En 2003 fue interpuesta una acción colectiva con el N° 2003.7826-3, por parte de la “Asociación de Comunidades Negras Rurales Quilombolas de Maranhão” – ACONERUQ- contra la Unión y el Estado de Maranhão, por la cual se solicita el reconocimiento judicial de las comunidades “Só Assim” e “Itamatatuiá” como remanentes de *quilombos* y su exclusión de la zona de instalación del CLA. Fueron incluidos como codemandados la Fundación Cultural Palmares y el INCRA – “Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria”. La Comisión subraya que esta acción se refiere a comunidades específicas y su conclusión no modifica la situación de todas las comunidades de *quilombos* existentes en la región; por otro lado, esta acción no podría derogar el carácter de utilidad pública determinado por el Estado, pues se trata de un poder discrecional, como se explicó.

57. La CIDH considera por otro lado, que se podría verificar la demora injustificada en el caso en cuestión, en razón de la falta de decisión de primer grado en estas acciones judiciales, que fueron iniciadas en 1999 y 2003.

58. Del análisis de la información remitida por los peticionarios y por el Estado, no se colige que ninguna de las acciones individualizadas hayan dado algún

20 Decreto Estadual N° 7.820/80.

21 Decreto Ley 3.365/41, art. 20. El dictamen sólo podrá referir a vicio procesal o impugnación del precio; toda otra cuestión deberá ser decidida por acción directa

22 Decreto Ley 3.365/41.

resultado eficaz tendiente a poner término y reparar las violaciones denunciadas. Como los remedios que proporciona la legislación interna hasta la fecha no han dado visos de efectividad, es permitido a la CIDH considerar que se aplica la excepción al agotamiento de los recursos internos.

59. La CIDH entiende que la invocación de las excepciones a la norma del agotamiento de los recursos internos prevista en el artículo 46.2 de la Convención está estrechamente vinculada a la determinación de posibles violaciones de ciertos derechos en ella consagrados, como la garantía del acceso a la justicia. No obstante, el artículo 46.2 de la Convención Americana, en razón de su naturaleza y objeto, es una norma de contenido autónomo respecto de las normas sustantivas del mismo instrumento. Por tanto, la determinación sobre las excepciones al agotamiento de los recursos internos prevista en esta norma resulta aplicable al caso en cuestión de manera previa y separada del análisis del fondo de la cuestión, ya que depende de una apreciación distinta de la utilizada para determinar la violación de los artículos 8 y 25 de la Convención. La Comisión aclara que las causas y los efectos que impidieron el agotamiento de los recursos internos en el presente caso serán analizados en el informe que adopte la Comisión sobre el fondo de la controversia, a fin de comprobar si efectivamente configuraron violaciones a la Convención Americana.

60. Por los argumentos que anteceden, la CIDH considera que existen suficientes elementos de juicio para eximir al peticionario del requisito previo de agotar los recursos internos, en aplicación del artículo 46.2 de la Convención Americana.

B. Plazo para presentar la petición

61. El artículo 32 del Reglamento de la CIDH prevé que, en los casos en que resulten aplicables las excepciones al requisito del agotamiento de los recursos internos, la petición deberá ser presentada dentro de un plazo razonable. En el presente caso, las excepciones previstas en el artículo 31.2 del reglamento de la CIDH ya fueron examinadas al tratar los requisitos de agotamiento de los recursos internos.

62. La CIDH considera que el análisis de la fecha en que ocurrieron los hechos alegados ²³conjuntamente con la posibilidad de hallarse ante una violación de naturaleza continuada de derechos humanos, así como la situación de los diversos procesos judiciales pendientes de decisión en el Brasil, permiten que la Comisión concluya que la petición en estudio fue presentada en un plazo razonable.

63. La supuesta violación inicial de derechos humanos ocurrió con el decreto Nº 7.820 del 12 de septiembre de 1980, por el que se declaró la zona del CLA de utilidad pública para fines de expropiación. Las posibles violaciones posteriores, conforme lo denunciado, ocurrieron gradualmente con la transferencia de determinadas familias a las "agrovillas", y en relación con la amenaza de expropiación que afectó a diversas familias.

64. La CIDH considera que, cuando las violaciones de un caso concreto son caracterizadas como continuadas, no hay una fecha determinada a partir de la cual se pueda medir la razonabilidad. Las expropiaciones ocurrieron en momentos distintos y la amenaza de expropiación podría ser calificada como una violación

23 Decreto estadual Nº 7.820, de 12 de septiembre de 1980, por el que se declaró zona de utilidad pública para fines de expropiación; el reasentamiento de 312 familias entre los años 1982 y 1985; el cronograma por etapas del programa del CLA para reasentar a más de 400 familias (todavía no cumplido).

continuada. De esta manera, la Comisión afirma que la presente petición fue interpuesta en un plazo razonable, en virtud de que las violaciones iniciales perduran hasta el momento del presente informe.

C. Duplicación de procedimientos y cosa juzgada

65. La Comisión entiende, que no se puede inferir del expediente que la denuncia presentada se encuentre pendiente de otro procedimiento internacional, no habiendo recibido información alguna que indique la existencia de una situación de esa naturaleza. Tampoco considera que la misma reproduzca una petición o comunicación anteriormente examinada por ella, por lo cual entiende que quedan satisfechas las exigencias de los artículos 46.1.c y 47.d, de la Convención.

D. Caracterización de los hechos

66. La Comisión considera que, *prima facie*, los hechos alegados por los peticionarios pueden caracterizar el incumplimiento de las obligaciones emergentes del artículo 1.1, en conexión con la violación del artículo 17, en relación con las familias reasentadas y las familias amenazadas de reasentamiento; 16 en lo que atañe al respeto a la individualidad de las comunidades existentes en la región de Alcântara; 21, en lo concerniente a la expropiación de las tierras dadas a las comunidades remanentes de quilombos, con fundamento en el artículo 68 de la Constitución Federal de Brasil de 1988; 22, toda vez que es posible que haya sido lesionado el derecho de las comunidades reasentadas en las "agrovillas" a circular para pescar y plantar, así como en relación con las supuestas diminutas propiedades ofrecidas a las comunidades quilombolas. En lo pertinente a las eventuales violaciones de los artículos 8 y 25, las presuntas víctimas serían todas las personas que puedan haber sufrido por las condiciones a que fueron expuestas en razón de haberse decretado la utilidad pública de los terrenos, con la posterior expropiación a algunas familias. Tratándose de comunidades afro descendientes que alegan que sus derechos no habrían sido adecuadamente tutelados, la CIDH considera *motu proprio* que los hechos podrían caracterizar una violación al artículo 24, en conexión con el 1.1.

67. Por otra parte, la Comisión decide admitir igualmente la presente petición con respecto a las eventuales violaciones del artículo 2 de la Convención Americana, puesto que, como ya se indicó en el marco del análisis de los recursos internos, decidió decretar la admisibilidad de la petición, por considerar la posibilidad de que la legislación brasileña no ofrezca un efectivo proceso legal para impugnar el decreto de utilidad pública en el trámite de expropiación.

68. Debe igualmente declararse admisible la petición en relación a los artículos VI, VIII, XII, XIII, XIV, XVIII, XXII y XXIII de la Declaración Americana, para los hechos ocurridos con anterioridad al 25 de septiembre de 1992.

V. CONCLUSIÓN

56. La Comisión concluye que es competente para conocer de esta petición y que la misma satisface los requisitos de admisibilidad, de acuerdo con los artículos 46 y 47 de la Convención Americana.

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS,

DECIDE:

1. Declarar, sin prejuzgar sobre el mérito de esta petición, que la misma es admisible en relación con los hechos denunciados y los artículos 16, 17, 21, 24, 8

y 25, conjuntamente con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tanto como los artículos VI, VIII, XII, XIII, XIV, XVIII, XXII y XXIII de la Declaración Americana, para los hechos ocurridos con anterioridad al 25 de septiembre de 1992.

2. Enviar el presente informe al Estado y a los peticionarios.

3. Publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Washington, D.C., a los 21 días del mes de octubre de 2006. (Firmado): Evelio Fernández Arévalos, Presidente; Florentín Meléndez, Segundo Vicepresidente; Clare K. Roberts, Freddy Gutiérrez Trejo, Paolo G. Carozza y Víctor E. Abramovich, Miembros de la Comisión.