



Consejo de Administración

351.ª reunión, Ginebra, 15 de junio de 2024

Sección Institucional

INS

Fecha: 15 de junio de 2024

Original: español

Undécimo punto del orden del día

Informe del Director General

Tercer informe complementario: Informe del Comité tripartito encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por parte del Brasil del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)

► Índice

	Página
I. Introducción	3
II. Examen de la reclamación.....	4
A. Alegatos de las organizaciones querellantes.....	4
B. Respuesta del Gobierno	8
III. Conclusiones del Comité.....	11
IV. Recomendaciones del Comité.....	15

► I. Introducción

1. En una comunicación recibida por la Oficina Internacional del Trabajo el 4 de abril de 2019, el Sindicato de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales de Alcántara y el Sindicato de los Trabajadores y Trabajadoras en la Agricultura Familiar de Alcántara presentaron una reclamación en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT en la que se alega el incumplimiento por parte del Gobierno del Brasil del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Dicho Convenio fue ratificado por el Brasil el 25 de julio de 2002 y se encuentra en vigor.
2. Las disposiciones de la Constitución de la OIT relativas a la presentación de reclamaciones son las siguientes:

Artículo 24

Reclamaciones respecto a la aplicación de un convenio

Toda reclamación dirigida a la Oficina Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al Gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho Gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente.

Artículo 25

Posibilidad de hacer pública la reclamación

Si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del Gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de Administración, este podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

3. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 del Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT, el Director General acusó recibo de la reclamación, informó de la misma al Gobierno del Brasil y la transmitió a la Mesa del Consejo de Administración.
4. En su 337.^a reunión (noviembre de 2019), el Consejo de Administración consideró que la reclamación era admisible y decidió establecer un comité tripartito para su examen. El Comité tripartito está integrado por el Sr. Gerardo Corres (miembro gubernamental, Argentina), el Sr. Fernando Yllanes Martínez (miembro empleador, México), y la Sra. Paola Egúsqiza Granda (miembro trabajadora, Perú).
5. El Gobierno del Brasil envió sus observaciones sobre la reclamación en comunicaciones recibidas por la Oficina el 3 de septiembre de 2021 y el 19 de agosto de 2022. Además, mediante comunicación recibida el 27 de julio de 2023, el Gobierno pidió a la Oficina que se

considere también las informaciones transmitidas por este a la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia el 22 de mayo de 2023 relacionadas a la aplicación del Convenio ¹.

6. Mediante comunicación recibida el 24 de octubre de 2023, el Gobierno informó sobre su conformidad de llevar a cabo un proceso de conciliación voluntaria con las organizaciones querellantes. Mediante comunicación recibida el 13 de noviembre de 2023, las organizaciones querellantes remitieron informaciones adicionales a la Oficina y señalaron que no estaban de acuerdo en entablar un proceso de conciliación voluntaria con el Gobierno, hasta que se cumpla con las demandas contenidas en la reclamación.
7. El Comité se reunió el 25 de abril de 2024. para examinar la reclamación y aprobar el informe.

► II. Examen de la reclamación

A. Alegatos de las organizaciones querellantes

8. Las organizaciones querellantes alegan que las medidas adoptadas para la implantación del Centro de Lanzamientos Alcántara (CLA) y del Centro Espacial Alcántara (CEA) en territorios tradicionalmente ocupados por las comunidades quilombolas del municipio de Alcántara del Estado de Maranhão vulneran los artículos 2, 1), y 2), *b*); 7, 1) y 3); 13, 1) y 2); 14, 1) y 2); 15, 1) y 2); 16, 1), 2) y 5); 17, 1) y 2) y 23, 1) del Convenio.
9. Las organizaciones querellantes señalan que las comunidades quilombolas son grupos étnicos que se autoidentifican como pueblos tribales, con trayectoria histórica y organización social propia, y con relaciones territoriales colectivas reconocidas por el artículo 216 de la Constitución Federal de 1988. El artículo 68 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias, que forma parte de la Constitución Federal, reconoce la propiedad definitiva de las tierras actualmente ocupadas por los descendientes de las comunidades de quilombos y establece la obligación del Estado de emitir los respectivos títulos de propiedad. En el municipio de Alcántara existen 152 pueblos quilombolas cuyo asentamiento data de inicios del siglo XIX. Dichos pueblos han sido certificados por la Fundación Cultural Palmares del Ministerio de Cultura para fines del reconocimiento de sus estilos de vida tradicionales y del uso colectivo de la tierra necesaria para su vida, desarrollo económico y reproducción cultural.
10. Las organizaciones querellantes señalan que, en el ámbito de su política nacional de actividades especiales, el Gobierno Federal ha venido desarrollando servicios de lanzamiento de satélites y vehículos espaciales de tipo comercial en el municipio de Alcántara debido a su proximidad con la línea ecuatorial. En 1983, se creó el CLA mediante el Decreto Federal N° 88.136 con el objetivo de ejecutar y apoyar actividades espaciales, pruebas científicas y experimentos relacionados con la política nacional de desarrollo espacial. Las organizaciones querellantes precisan que, con el fin de establecer el CLA, se firmó un acuerdo en 1983 entre el Ministerio de Aeronáutica y las familias que serían afectadas por la implantación del CLA, mediante el cual dicho Ministerio se comprometió a atender las reivindicaciones respecto a las condiciones del reasentamiento, pero este acuerdo no fue cumplido.

¹ El caso de la aplicación del Convenio núm. 169 por el Brasil estaba incluido en la lista provisional de los casos individuales a ser discutidos por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, en su sesión de junio de 2023. De acuerdo con los métodos de trabajo de dicha Comisión, los Gobiernos que se encuentran en la lista provisional pueden transmitir a dicha Comisión informaciones escritas actualizadas sobre el estado de implementación del Convenio en cuestión.

11. Las organizaciones querellantes indican que la fase I de implantación del CLA inició en 1986 con la expropiación por utilidad pública de 52 000 hectáreas lo que comprendió casi el 46 por ciento de la superficie del municipio de Alcántara. Alegan que, como consecuencia de dicha expropiación, 112 familias fueron desplazadas forzosamente de sus comunidades originales en 1986, y 200 familias más entre 1987 y 1988, habiéndoselas reasentado en siete agro-villas en condiciones que no les aseguraban la misma cantidad y calidad de tierras que anteriormente poseían. Sostienen que las comunidades tampoco recibieron asistencia técnica agrícola y fueron reubicadas en un sitio que dificulta su acceso al mar lo que limita el ejercicio de la pesca tradicional, y que las indemnizaciones entregadas fueron ínfimas. Alegan también que, como consecuencia de dicho traslado, dichas comunidades han estado viviendo en situación de pobreza, inseguridad y vulnerabilidad.
12. Las organizaciones querellantes afirman que, en 1991, el Gobierno decidió ampliar a 62 000 hectáreas el área expropiada destinada al CLA. Al respecto, indican que las familias quilombolas afectadas no fueron consideradas para fines de compensación ya que se tomó en cuenta registros formales de propiedad los cuales eran totalmente diferentes del uso y ocupación efectivos de la tierra.
13. Las organizaciones querellantes indican también que, en 2004, el Gobierno estableció el Grupo Ejecutivo Interministerial para el desarrollo sostenible de Alcántara a fin de implementar acciones en materia de educación, trabajo, salud, vivienda, infraestructura y participación en beneficio de las comunidades quilombolas. Las propuestas del Grupo Ejecutivo Interministerial se consolidaron en un Plan de Acción, el cual, según las organizaciones querellantes, no se cumplió.
14. Las organizaciones querellantes sostienen que, para viabilizar el CEA, la Agencia Espacial Brasileña (AEB) identificó nuevos sitios de lanzamiento que se encontraban ubicados sobre las tierras de las comunidades quilombolas. La propuesta inicial de expansión del CEA, presentada por la AEB, preveía la delimitación de seis polígonos territoriales bajo propiedad del AEB denominados «sitios comerciales de lanzamiento y sitios institucionales» que, sumados al área del CLA, conformarían 14 303 hectáreas de las 62 000 originalmente previstas en el Decreto de expropiación de 1991. Del total propuesto, 11 390 hectáreas serían de acceso restringido a la población local y 2 913 hectáreas serían destinadas a la instalación de viviendas, equipamientos y servicios básicos. Según, las organizaciones querellantes al menos 20 comunidades serían directamente afectadas por esta propuesta debido a la pérdida de las áreas de cultivo de productos indispensables para su supervivencia y la limitación de acceso a la playa. En noviembre de 2007, empresas privadas contratadas por el Gobierno iniciaron trabajos de prospección, perforaciones y demarcaciones dentro de las tierras de las comunidades quilombolas de Mamuna y Baracatatiua ubicadas al norte del área del CLA. Las organizaciones querellantes alegan que dichas acciones no fueron consultadas con las respectivas comunidades, ni contaron con la autorización del Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (IBAMA).
15. Las organizaciones querellantes indican que, en mayo de 2008, la Procuraduría de la República de Marañón presentó una acción de amparo en contra de la AEB y de dos empresas privadas a fin de que cesen sus actividades en los territorios de las comunidades quilombolas. El amparo fue concedido en septiembre de 2008 por la Justicia Federal de Marañón ordenando la retirada de los equipamientos de las tierras de Mamuna y Baracatatiua. En la respectiva decisión judicial se estableció que las obras iniciadas en Alcántara, además de perjudicar el ambiente físico y social, también afectaron la forma tradicional de organización de las comunidades, y determinó que las mismas se ejecutaron sin la autorización del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), responsable de la titulación, y sin las licencias

ambientales correspondientes. Posteriormente, el 5 de noviembre de 2008, el mismo tribunal homologó un acuerdo mediante el cual la AEB, una de las empresas privadas a cargo de las obras de ampliación del CLA, y el Gobierno acordaron en que las obras, instalaciones y servicios relativos al proyecto Cyclone-4 serían realizadas únicamente dentro del perímetro ocupado por el CLA sin afectar el territorio de las comunidades quilombolas.

16. Las organizaciones querellantes sostienen que, desde 1999, la Procuraduría General de la República ha cuestionado los desplazamientos forzados y la omisión gubernamental en otorgar títulos sobre el territorio étnico en beneficio de las comunidades quilombolas de Alcántara. Precisan que el 27 de septiembre de 2006 se firmó un acuerdo entre la Procuraduría de la República y el Gobierno Federal, ante la Justicia Federal de Marañón, en el cual se estableció que el INCRA debería, en el plazo de 180 días, promover la continuidad y la conclusión del proceso de titulación definitiva de las tierras ocupadas por las comunidades quilombolas de Alcántara. La titulación debía hacerse bajo los lineamientos del Decreto Presidencial N° 4.887, de 20 de noviembre de 2003, mediante el cual se reglamentó el procedimiento para la identificación, reconocimiento, delimitación y titulación de las tierras ocupadas por los descendientes de las comunidades de quilombos ². En base a dicho acuerdo, los trabajos para fines de titulación fueron iniciados por el INCRA en diciembre de 2006 y debían concluir el 31 de octubre de 2007. No obstante, fue más de un año después, el 4 de noviembre de 2008, en que el INCRA publicó en el *Diario Oficial* de la Unión, el Informe Técnico de Identificación y Delimitación (RTID) del territorio quilombola de Alcántara para propósitos de la respectiva titulación. El RTID identificó 78 105 357 hectáreas como tierras pertenecientes a las comunidades quilombolas de Alcántara, excluyendo el área efectivamente utilizada por el CLA (8 713 hectáreas). Las organizaciones querellantes indican que, no obstante, tal exclusión, las comunidades quilombolas aceptaron el contenido del RTID.
17. Las organizaciones querellantes afirman que, ante la publicación del RTID, el Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación solicitó la instalación de una cámara de conciliación y arbitraje de la administración federal para conciliar los intereses del Estado relacionados a la expansión del CLA y el CEA que se sobreponían al territorio identificado como tierras ocupadas por los quilombolas. El caso estuvo pendiente de resolución por más de cuatro años, con participación del INCRA y de la Fundación Cultural Palmares, pero sin la intervención directa de las comunidades, y fue finalmente archivado.
18. Las organizaciones querellantes transmiten una copia del plan de implantación de nuevos sitios de lanzamiento en la zona de expansión del CLA (fases III y IV del CLA) elaborado por el Ministerio de Defensa en 2010, que incluye un cronograma de expansión entre 2015-2020 y que propone la instalación de sitios de lanzamiento a lo largo de toda la costa de Alcántara, totalizando 12 645 hectáreas. Dicho plan prevé el desplazamiento de 226 familias durante la fase III y 337 durante la fase IV. Según las organizaciones querellantes, esta expansión impactaría también las áreas de uso colectivo para la agricultura, pesca y utilización de recursos.
19. Las organizaciones querellantes afirman que en mayo de 2017 se conoció, a través de la prensa, que el Ministerio de Relaciones Exteriores tenía la intención de firmar un Acuerdo de Salvaguardias Tecnológicas con los Estados Unidos para realizar lanzamientos desde la base

² Mediante decisión de 8 de febrero de 2018, el Supremo Tribunal Federal confirmó la constitucionalidad del Decreto Presidencial N° 4.887, de 2003, y declaró que el derecho establecido en el artículo 68 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias está dotado de eficacia plena y de aplicación inmediata. Dicha decisión reafirma además el derecho de las comunidades descendientes de quilombos al reconocimiento de la propiedad de los territorios tradicionalmente ocupados por estas.

de Alcántara ³. Señalan que meses después, el 15 de diciembre 2017, el Ministerio de Defensa adoptó la decisión de expandir el CLA y el CEA en 12 645 hectáreas, ubicadas dentro del área de territorio de comunidades quilombolas, sin previa consulta a dichas comunidades y sin que previamente se haya llevado un estudio del impacto.

20. Las organizaciones querellantes precisan que, el 10 de mayo de 2018, la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Casa Civil de la Presidencia de la República emitió la Nota N° 48/2008/SAAINST/SAJ/CC-PR en la cual dispuso apoyar una propuesta hecha por el Procurador General de la Unión para resolver la superposición de territorios quilombolas con las áreas destinadas al CLA y CEA, teniendo en cuenta la importancia estratégica que la expansión del CLA tiene para la defensa nacional y desarrollo científico. Esta propuesta consistió en: i) definir las áreas del programa aeroespacial; ii) asegurar el acceso de las comunidades quilombolas al mar a través de servidumbres de pasajes, y iii) asegurar compensaciones a las comunidades quilombolas por el uso de tierras para el programa aeroespacial. Según las organizaciones querellantes, dicha propuesta es contraria al Convenio, la Constitución y a previas decisiones judiciales al respecto.
21. Las organizaciones querellantes señalan también la ausencia de un instrumento específico que regule la consulta con los pueblos quilombolas y de una entidad a cargo de esta. Indican que el 12 de noviembre de 2018, la Secretaría Nacional de Políticas de Igualdad Racial del Ministerio de Derechos Humanos y de la Ciudadanía elaboró una propuesta de plan de consulta para las comunidades descendientes de quilombolas de Alcántara respecto de la expansión del CLA/CEA que estaría bajo la coordinación de la Fundación Cultural Palmares. Consideran, sin embargo, que dicha propuesta de consulta era confusa pues no dejaba claro el objeto de consulta, desconocía el historial de los conflictos y los acuerdos incumplidos, y era culturalmente inapropiada. Además, sostienen que el Gobierno no ha puesto a disposición información completa sobre la naturaleza, impactos y consecuencias de la expansión del CLA/CEA en las comunidades quilombolas.
22. En su más reciente comunicación de 13 de noviembre de 2023, las organizaciones querellantes informan que el 8 de diciembre de 2021, la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Casa Civil de la Presidencia de la República decidió revocar su Resolución N° 11, de 26 de marzo de 2020, la cual había dispuesto la elaboración de un plan de consulta para las comunidades quilombolas de Alcántara y que señalaba pautas para la reubicación de dichas comunidades dentro del área de consolidación del CEA. Las organizaciones querellantes sostienen que, pese a dicha revocatoria, no ha existido un compromiso formal del Gobierno de realizar la consulta a las comunidades quilombolas con base a su propio protocolo.
23. Las organizaciones querellantes también indican que, en marzo de 2021, el Gobierno expidió títulos individuales de propiedad a 67 residentes de las agro-villas referentes a 129 parcelas. Sostienen que la emisión de dichos títulos no hace referencia al Decreto Presidencial N° 4.887, de 2003 que establece el procedimiento de titulación colectiva de tierras ocupadas por quilombolas como base normativa. Precisan que los títulos emitidos pueden ser comercializados ya que no contienen una cláusula de inalienabilidad, lo cual contraviene la Constitución Federal. Sostienen que esto contribuye a que las comunidades queden reducidas a fracciones territoriales o islas que las desvinculan de su relación integral con su territorio tradicional y obstaculiza seriamente el ejercicio de su autonomía.

³ Las organizaciones querellantes indican que el Tratado sobre cooperación de largo plazo en la utilización del vehículo de lanzamiento Cyclone-4, fue rescindido por el Brasil por medio del Decreto N° 8.494, de 24 de julio de 2015.

24. Las organizaciones querellantes señalan además que el IBAMA expidió una licencia de operación para la explotación comercial del CLA sin observar la decisión dictada por la 3.^a Sala de la Justicia Federal de Marañón el 8 de noviembre de 2006 que ordena al Gobierno Federal y al IBAMA abstenerse de emitir la licencia ambiental del CLA hasta que se completen los estudios de impacto ambiental y cultural y se adopten las salvaguardias necesarias. Indican que presentaron una queja al respecto ante el Ministerio Público Federal de Marañón, pero que hasta el momento la licencia permanece válida.
25. Las organizaciones querellantes señalan, por otra parte, que, en 2023, el Gobierno creó un grupo de trabajo interministerial para buscar alternativas para la titulación territorial de las comunidades de quilombos remanentes de Alcántara ⁴. No obstante, las organizaciones querellantes sostienen que esta medida es imprecisa, débil e inconsistente ya que el Gobierno no ha definido su posición con respecto al uso de las hectáreas que había destinado para la expansión del CLA. Indican además que el Gobierno tampoco ha presentado información sobre los impactos socioambientales y económicos que la expansión del CLA tendría sobre la subsistencia de las comunidades quilombolas.
26. En relación con la consulta previa, las organizaciones querellantes cuestionan que se haya delegado al Grupo de trabajo interministerial la elaboración de una propuesta de un marco normativo que regule la consulta previa, pues consideran que la definición de protocolos de consulta es una prerrogativa de las comunidades y el Estado no tiene potestad de regular la consulta.
27. Respecto al funcionamiento del Grupo de trabajo interministerial, las organizaciones querellantes indican que no existe paridad en la composición de dicho órgano ya que está compuesto por 13 representantes del Gobierno y 4 representantes de las comunidades quilombolas. También indican que la forma de realizar las reuniones por formato híbrido no es accesible para las comunidades ya que tienen una conexión muy limitada de internet.
28. Por otra parte, las organizaciones querellantes indican que el proceso de conciliación propuesto por el Gobierno es silencioso respecto a la reparación de los derechos relativos al territorio y a los recursos naturales de las comunidades quilombolas desplazadas para las agro-villas durante los años ochenta, la cuales sufren del agotamiento de fuentes de agua.
29. Por último, las organizaciones querellantes indican que su participación en el Grupo de trabajo interministerial no implica conciliar sobre los derechos colectivos territoriales de las comunidades quilombolas, sino que busca ser un medio para llevar a los miembros gubernamentales sus demandas detalladas y lograr la realización de sus derechos.

B. Respuesta del Gobierno

30. En su respuesta de 3 de septiembre de 2021, el Gobierno informa que, conforme al Decreto N° 7.820, de 12 de septiembre de 1980, el Gobierno del estado de Marañón expropió un área de 520 kilómetros cuadrados para la implantación del CLA. En 1982 se realizó un estudio socioeconómico y cultural con el fin de conocer el perfil de cada comunidad afectada por dicha expropiación para prepararlas para su traslado y reasentamiento. El Gobierno señala que el 27 de julio de 1983 tuvo lugar la primera reunión de la comisión de redacción del proyecto de reubicación del área de seguridad del CLA, a la que asistieron representantes del Ministerio de Aeronáutica, la Secretaría de Agricultura y la Secretaría de Trabajo del estado de Marañón, representantes de los pueblos quilombolas afectados y representantes de los sindicatos de

⁴ Ver Decreto N° 11.502, de 25 de abril de 2023.

trabajadores rurales de Alcántara. En dicha reunión, los representantes de las comunidades quilombolas plantearon entre sus pedidos, contar con tierra suficiente para sus actividades agrícolas de subsistencia, acceso a fuentes de agua, acceso al mar para actividades de pesca, participación en la verificación de las condiciones de reubicación, y la titulación definitiva de sus tierras. Por su parte, el Ministerio de Aeronáutica se comprometió a tomar en cuenta dichos pedidos, y a entregar a cada familia una vivienda, áreas de uso comunitario y parcelas de dimensiones suficientes para el desarrollo de sus actividades de subsistencia en distritos agrícolas (también llamados agro-villas)⁵. Ese mismo año se iniciaron las labores de preparación para el traslado de las familias, con miras a su adaptación a los nuevos distritos agrícolas sin crear una ruptura brusca de sus tradiciones y propiciando una mejora gradual de su estructura social, económica y cultural.

31. El Gobierno indica que el proceso de traslado y asentamiento de las comunidades para la implementación del CLA se realizó en dos fases. Durante la fase I, llevada a cabo entre agosto y septiembre de 1986, se trasladaron a 112 familias, totalizando 519 personas, las cuales fueron ubicadas en cinco distritos agrícolas. La fase II tuvo lugar entre noviembre de 1987 y diciembre de 1988 periodo en cual se trasladó a 200 familias totalizando 829 personas en otros dos distritos agrícolas. Cada distrito agrícola abarcaba una zona urbana y rural. Los distritos contaban también con una escuela, un centro de asistencia médica y social, lavaderos y cisterna, molinos, un campo de fútbol y un cementerio. El Gobierno subraya que, en lo que respecta a la reubicación de familias durante las fases I y II, se realizó un esfuerzo de coordinación con los órganos del ejecutivo y la judicatura a fin de emitir los títulos de propiedad de las residencias y las parcelas asignadas a las familias reasentadas. Destaca que, dado que dichos reasentamientos ocurrieron previo a la entrada en vigor de la Constitución de 1988, estos se ajustaron al régimen jurídico vigente en aquel momento, concediéndose títulos de propiedad individuales a las familias.
32. El Gobierno señala que, mediante el Decreto Presidencial de 8 de agosto de 1991, se amplió el área prevista para el CLA a 62 000 hectáreas de zona litoral, con el fin de garantizar la mayor seguridad posible a la población durante los lanzamientos.
33. El Gobierno indica que la fase III del proceso de traslado y asentamiento tiene como objetivo desocupar la zona de expansión II que comprende 11 propiedades y que hasta 1982 estaban habitadas por 122 familias. Por otra parte, la fase IV prevé el desalojo de la zona de expansión III que comprende 12 propiedades ocupadas por 245 familias. El Gobierno precisa que la ejecución de las fases III y IV no ha logrado materializarse y su ejecución está sujeta a la realización de la consulta previa con las comunidades quilombolas afectadas.
34. En cuanto a las familias que ocupan las zonas correspondientes a las fases III y IV, el Gobierno indica que su reasentamiento se realizará con arreglo al artículo 68 del Acto de Disposiciones Constitucionales que forma parte de la Constitución Federal. En este sentido, el INCRA estará encargado de poner en marcha un plan de delimitación, tenencia, y uso colectivo del territorio, una vez que concluya el respectivo proceso de consulta. El Gobierno informa además que existe una propuesta de establecimiento de corredores de acceso al mar que se someterá a la consideración de las comunidades.

⁵ Dicho compromiso se plasmó en el Decreto N° 92.571, de 18 de abril de 1986, el cual también estableció que correspondía al INCRA analizar y resolver la situación de los agricultores que no deseaban ser incluidos en los proyectos de reubicación.

35. El Gobierno señala que, en junio de 2019, se constituyó el Comité para el Desarrollo del Programa Espacial Brasileño (CDPEB) ⁶, el cual, a su vez, creó un Grupo Técnico ⁷ en el seno del CDPEB con la atribución de elaborar, con la participación de las comunidades interesadas, el plan de consulta centrado en la aplicación de medidas compensatorias para las comunidades que residen en la zona de consolidación del CLA.
36. En su comunicación de 19 de agosto de 2022, el Gobierno informa que, producto de las reuniones entre varias autoridades públicas y representantes de las comunidades quilombolas de Alcántara, se revocó la Resolución N° 11, de 26 de marzo de 2020, emitida por el CDPEB que contenía un plan de consulta y contenía medidas relacionadas al reasentamiento de las comunidades ubicadas en la zona de consolidación del CLA.
37. Con respecto a la titulación de los territorios quilombolas, el Gobierno afirma que corresponde al INCRA titular los territorios quilombolas ubicados en tierras públicas federales o que afecten áreas privadas, conforme lo previsto en el Decreto Presidencial N° 4.887, de 20 de noviembre de 2003 y la Instrucción Normativa N° 57, de 20 de octubre de 2009, que regula el procedimiento de identificación, titulación y registro de tierras ocupadas por las comunidades quilombolas.
38. Con respecto al otorgamiento de licencias ambientales en las áreas de expansión del CLA, el Gobierno indica que dicho proceso está bajo la responsabilidad del INCRA y está regulado por la Orden Interministerial N° 60, de 24 de marzo de 2015, que dispone la realización de estudios sobre la incidencia del proyecto sobre las tierras quilombolas y sus bienes culturales.
39. En su comunicación de 22 de mayo de 2023, el Gobierno manifiesta que reconoce su responsabilidad por las violaciones a los derechos de propiedad de las 152 comunidades quilombolas de Alcántara debido a que el Estado no promovió la titulación de las tierras tradicionalmente ocupadas por dichas comunidades hasta ahora. También reconoce que el Estado violó el derecho de dichas comunidades a la protección judicial debido al retraso procedimental e ineficiencia de las instancias judicial y administrativa para permitir a las comunidades quilombolas ejercer su derecho de propiedad colectiva sobre las tierras que ocupan. Añade el Gobierno que dicho reconocimiento también tuvo lugar en el marco del caso *comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil* que se encuentra en curso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Además, el Gobierno indica que ha expresado públicamente sus disculpas a dichas comunidades. El Gobierno también indica que, a fin de reparar las violaciones de los derechos de las comunidades quilombolas, adoptó el Decreto N° 11.502, de 25 de abril de 2023, que establece un grupo de trabajo interministerial con el objetivo de proponer alternativas para la titulación de tierras de las comunidades quilombolas de Alcántara que sean compatibles con los intereses de las comunidades y del CLA. Dicho proceso de titulación debe tener lugar dentro de un plazo de dos años. El Decreto también prevé que el Grupo de trabajo deberá formular propuestas para la elaboración de un marco normativo para reglamentar la consulta con dichas comunidades. El Gobierno afirma también su compromiso de viabilizar la asignación de ayuda financiera en compensación colectiva por las violaciones que tendrá como destino la adopción de políticas públicas que beneficien directamente a las comunidades, con el acuerdo de sus representantes.

⁶ La creación del CDPEB consta en el Decreto N° 9.839, de 14 de junio de 2019.

⁷ Este Grupo Técnico se creó mediante la Resolución N° 14, de 9 de marzo de 2021, adoptada por el coordinador del CDPEB.

► III. Conclusiones del Comité

40. Las conclusiones que se detallan a continuación se basan en el examen que el Comité ha efectuado de los alegatos de las organizaciones querellantes y de las informaciones enviadas en respuesta por el Gobierno.
41. El Comité observa que las organizaciones querellantes alegan los siguientes hechos, que a su juicio contravienen los artículos 2, 1) y 2), *b*); 7, 1) y 3); 13, 1) y 2); 14, 1) y 2); 15, 1) y 2); 16, 1), 2) y 5); 17, 1) y 2) y 23, 1) del Convenio:
- a*) la falta de demarcación y titulación a favor de las comunidades quilombolas de Alcántara de los territorios que estas han ocupados tradicionalmente;
 - b*) el desplazamiento de 312 familias pertenecientes a las comunidades quilombolas de Alcántara debido a la implantación, entre 1986 y 1988, de las fases I y II del CLA, y que resultó en su consecuente traslado a sitios que no serían equivalentes a las tierras que dichas familias poseían previo a su traslado. Estas familias estarían viviendo además en condiciones de pobreza con impedimentos para realizar sus actividades de pesca tradicional debido a limitaciones al acceso al mar;
 - c*) la falta de realización de estudios de incidencia social, espiritual y cultural, y sobre el medio ambiente respecto a la implantación de las fases III y IV de expansión del CLA;
 - d*) la falta de consulta a las comunidades quilombolas de Alcántara, en base a su propio Protocolo, respecto a las medidas adoptadas en relación con la expansión del CLA sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por las comunidades quilombolas, y
 - e*) el futuro traslado de comunidades quilombolas como producto de la implantación de las fases III y IV del CLA.
42. De manera general, el Comité toma nota de que, en su comunicación de 27 de julio de 2023, el Gobierno que asumió en enero de ese año manifiesta que reconoce su responsabilidad por las violaciones a los derechos de propiedad de las 152 comunidades quilombolas de Alcántara debido a que el Estado no promovió la titulación de las tierras tradicionalmente ocupadas por dichas comunidades hasta ahora. También reconoce que el Estado violó el derecho de dichas comunidades a la protección judicial debido al retraso procedimental e ineficiencia de las instancias judicial y administrativa para permitir a las comunidades quilombolas ejercer su derecho de propiedad colectiva sobre las tierras que ocupan. Añade el Gobierno que dicho reconocimiento también tuvo lugar en el marco del caso *comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil* que se encuentra en curso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Además, el Gobierno indica que ha expresado públicamente sus disculpas a dichas comunidades.
43. Por último, el Comité toma nota de que el Gobierno adoptó el Decreto N° 11.502, de 25 de abril de 2023, que establece un grupo de trabajo interministerial con el objetivo de proponer alternativas para la titulación de tierras de las comunidades quilombolas de Alcántara que sean compatibles con los intereses de las comunidades y del CLA. Dicho Grupo de trabajo deberá formular propuestas para la elaboración de un marco normativo para reglamentar la consulta con dichas comunidades. El Gobierno afirma también su compromiso de viabilizar la asignación de ayuda financiera en compensación colectiva por las violaciones a los derechos de las comunidades quilombolas que tendrá como destino la adopción de políticas públicas en su beneficio.

En lo que respecta concretamente a los alegatos presentados

Titulación de las tierras ocupadas tradicionalmente

44. El Comité toma debida nota de que el Gobierno informa que, adoptó el Decreto N° 11.502 el 25 de abril de 2023, que establece un grupo de trabajo interministerial con el objetivo de proponer alternativas para la titulación de tierras de las comunidades quilombolas de Alcántara que sean compatibles con los intereses de las comunidades y del CLA y que dicho proceso de titulación debe tener lugar dentro de un plazo de dos años.
45. Asimismo, el Comité toma nota de que las organizaciones querellantes manifiestan que: i) la creación de un grupo de trabajo interministerial para buscar alternativas para la titulación territorial de las comunidades de quilombos remanentes de Alcántara es una medida imprecisa, débil e inconsistente ya que el Gobierno no ha definido su posición con respecto al uso de las hectáreas que había destinado para la expansión del CLA; ii) en cuanto al funcionamiento del Grupo de trabajo interministerial, no existe paridad en la composición de dicho órgano ya que está compuesto por 13 representantes del Gobierno y 4 representantes de las comunidades quilombolas; iii) la forma de realizar las reuniones por formato híbrido no es accesible para las comunidades ya que tienen una conexión muy limitada de internet, y iv) pese a la propuesta de titulación colectiva hecha por el Gobierno, no se han suspendido los efectos de los decretos que expropiaron 62 000 hectáreas para la expansión del CLA (fases III y IV).
46. El Comité considera necesario recordar que el artículo 14 del Convenio dispone que:
 1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. [...]
 2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.
47. ***En estas condiciones, el Comité espera firmemente que a efectos de dar cumplimiento con el artículo 14 del Convenio, el Gobierno se asegure, inclusive a través de las acciones del Grupo de trabajo interministerial, con la participación efectiva de los pueblos concernidos, que se concluya sin demora el proceso de titulación a favor de las comunidades quilombolas de Alcántara de la propiedad de las tierras tradicionalmente ocupadas por estas.***

Desplazamiento de las familias quilombolas durante las fases I y II de implantación del CLA

48. En cuanto a las alegaciones respecto a los efectos de los desplazamientos de las comunidades quilombolas durante las fases I y II de implantación del CLA, que actualmente viven en las agro-villas, el Comité toma nota de que, según las organizaciones querellantes, las comunidades desplazadas durante las fases I y II del CLA continúan enfrentando limitaciones para realizar sus actividades tradicionales de pesca, así como acceder a fuentes de agua y de alimentación. Toma nota también de que el Gobierno afirma su compromiso de viabilizar la asignación de ayuda financiera en compensación colectiva por las violaciones sufridas por las comunidades quilombolas que tendrá como destino la adopción de políticas públicas que beneficien directamente a las comunidades, con el acuerdo de sus representantes.

49. El Comité considera oportuno recordar que el artículo 23 del Convenio dispone que:

1. La artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección, deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos. Con la participación de esos pueblos, y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar por que se fortalezcan y fomenten dichas actividades.
2. A petición de los pueblos interesados, deberá facilitárseles, cuando sea posible, una asistencia técnica y financiera apropiada que tenga en cuenta las técnicas tradicionales y las características culturales de esos pueblos y la importancia de un desarrollo sostenido y equitativo.

50. ***El Comité confía en que se tomen las medidas necesarias, incluyendo en el marco del Grupo de trabajo interministerial, para asegurar que, según lo dispuesto en el artículo 23 del Convenio, las comunidades quilombolas que fueron desplazadas durante las fases I y II de la implantación del CLA puedan realizar sus actividades tradicionales y de subsistencia, incluida la pesca.***

Estudios de incidencia

51. El Comité toma nota de que, de acuerdo con las informaciones proporcionadas por las organizaciones querellantes, se han iniciado trabajos de prospección, perforaciones y demarcación en las tierras de las comunidades quilombolas con miras a la expansión del CLA. Toma nota de que en 2008 la Justicia Federal de Marañón determinó que las obras iniciadas por la AEB en Alcántara perjudicaban el ambiente físico, social y cultural de las comunidades ocupantes de las tierras. El Comité observa que el Gobierno indicó, en sus observaciones de 2022, que el proceso de otorgamiento de licencias ambientales en las áreas de expansión del CLA, está bajo la responsabilidad del INCRA y está regulado por la Orden Interministerial N° 60, de 24 de marzo de 2015, que dispone la realización de estudios sobre la incidencia del proyecto sobre las tierras quilombolas y sus bienes culturales. Finalmente, el Comité toma nota de que, en su comunicación de noviembre de 2023, las organizaciones querellantes sostienen que el Gobierno no ha presentado información sobre la incidencia social, cultural y sobre el medio ambiente de las medidas encaminadas a la expansión del CLA sobre las comunidades quilombolas.

52. Al respecto, el Comité desea señalar a la atención del Gobierno que el artículo 7, 3) del Convenio dispone que:

3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

53. ***El Comité pide al Gobierno que tome sin demora las medidas necesarias para llevar a cabo, de acuerdo con la legislación nacional vigente, los estudios de incidencia social, espiritual y cultural, y sobre el medio ambiente que la expansión del CLA tendría sobre las comunidades quilombolas de Alcántara, en cooperación con las mismas, de conformidad con el artículo 7, 3) del Convenio.***

Consulta

54. Con respecto a las alegaciones sobre la omisión del Gobierno de consultar con las comunidades quilombolas de Alcántara respecto a la expansión del CLA (fases III y IV), el

Comité observa que, en su comunicación de 13 de noviembre de 2023, las organizaciones querellantes afirman que el Gobierno, con el fin de reiniciar un proceso de diálogo con las comunidades quilombolas, revocó la decisión del Ministro de Estado y Jefe de la Casa Civil de 26 de marzo de 2020, relacionada con la expansión del CLA sobre el área de 12 645 hectáreas sobrepuestas al territorio quilombola, que contenía propuestas para la consulta y la reubicación de las comunidades ubicadas en la zona de expansión del CLA.

55. Por su parte, el Comité toma nota de que el Gobierno indica que el Grupo de trabajo interministerial establecido en 2023 deberá formular propuestas para la elaboración de un marco normativo para reglamentar la consulta con las comunidades quilombolas. Al respecto, el Comité toma nota de que las organizaciones querellantes cuestionan que el Gobierno haya delegado a dicho Grupo de trabajo interministerial la elaboración de una propuesta de un marco que regule la consulta previa ya que consideran que la definición de protocolos de consulta es una prerrogativa de las comunidades y el Estado no tiene potestad de regular la consulta.
56. En este punto, el Comité recuerda que el artículo 6 del Convenio consagra el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados en los siguientes términos:
1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
 - a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; [...]
 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.
57. El Comité considera oportuno recalcar la importancia de la consulta previa como piedra angular del Convenio y base para aplicar todos los derechos consagrados en el mismo. Además, la consulta es un instrumento esencial de gobernanza, diálogo social y de seguridad jurídica tanto para los pueblos indígenas, el Gobierno y demás actores interesados. El Comité recuerda también que la obligación de consultar a los pueblos indígenas contenida en el Convenio recae en el Estado, y en este sentido subraya la importancia de contar con mecanismos apropiados de consulta diseñados por el Gobierno junto con los pueblos concernidos, y de una manera apropiada a las circunstancias.
58. ***Al tiempo que toma nota de que el Gobierno ha tomado medidas para diseñar un proceso de consulta para las comunidades quilombolas que serían afectadas por la expansión del CLA, el Comité pide al Gobierno que tome todas las medidas necesarias para llevar a cabo un proceso de consulta, diseñado con la participación de las instituciones representativas de las comunidades quilombolas a fin de dar cumplimiento al artículo 6 del Convenio. El Comité subraya la importancia de que se otorgue el tiempo suficiente a las comunidades para que lleven a cabo sus procesos de decisión interna, y se les facilite con la debida antelación toda la información pertinente.***

Traslados en el marco de la expansión del CLA (fases III y IV)

59. El Comité observa que, de acuerdo con las informaciones proporcionadas por las organizaciones querellantes que no han sido objetadas por el Gobierno, la realización de las fases III y IV para la expansión del CLA implicarán un desplazamiento de cientos de familias. Asimismo, el Comité toma nota de que el Gobierno confirma que el reasentamiento de dichas familias se realizará con arreglo al artículo 68 del Acto de Disposiciones Constitucionales que forma parte de la Constitución Federal.

60. *Por consiguiente, el Comité insta al Gobierno a que, de conformidad con el artículo 16 del Convenio, en caso de que se decida excepcionalmente el traslado de las comunidades quilombolas, este solo se efectúe con el consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa de las comunidades quilombolas afectadas. En caso de que no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación solo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional en el cual las comunidades quilombolas tengan la posibilidad de estar efectivamente representadas. En tal caso dichas comunidades deberán recibir a cambio tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro.*
61. El Comité recuerda que los mandantes tripartitos del Brasil pueden recurrir a la asistencia técnica de la Oficina en relación con las conclusiones descritas anteriormente, así como, de manera más general, con la aplicación del Convenio.

► IV. Recomendaciones del Comité

62. En virtud de los elementos en los que se basan las conclusiones del Comité expuestas en los párrafos 40 a 61, el Comité recomienda al Consejo de Administración que:
- a) apruebe el presente informe y, en particular, las conclusiones formuladas por el Comité en los párrafos 47, 50, 53, 58 y 60;
 - b) solicite al Gobierno suministrar informaciones sobre el seguimiento dado a las conclusiones y recomendaciones formuladas por el Comité para examen de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones en su próxima reunión de 2024, y
 - c) publique el presente informe y dé por concluido el presente procedimiento de reclamación.

Ginebra, 25 de abril de 2024

(Firmado) Sr. Gerardo Corres
(miembro gubernamental)

Sr. Fernando Yllanes Martínez
(miembro empleador)

Sra. Paola del Carmen Egúsqiza Granda
(miembro trabajadora)