

## **COMUNICACIÓN SOBRE EL CUMPLIMIENTO POR EL ESTADO BRASILEÑO DEL CONVENIO 169 SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES DE LA OIT**

El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo vigora en Brasil desde 2003. En 2008, decorridos cinco años de ratificación del Convenio 169 de la OIT, el gobierno brasileño deberá encaminar a la OIT un informe sobre la aplicación del Convenio 169 de la OIT. La presente comunicación tiene como objetivo presentar una evaluación independiente sobre la aplicación de la referida convención en relación con las comunidades quilombolas paralelamente al informe del Estado Brasileño.

Este documento analiza el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT a partir de los siguientes temas: conciencia; consulta y participación; derechos territoriales y desarrollo. Al final, presentamos nuestras “Recomendaciones” al Estado brasileño para efectivo cumplimiento del Convenio 169 de la OIT.

### **1. APLICABILIDAD DEL CONVENIO 169 DE LA OIT A LOS QUILOMBOLAS**

Las comunidades quilombolas son grupos sociales cuya identidad étnica los distingue del restante de la sociedad. En la definición de la Asociación Brasileña de Antropología, las comunidades quilombolas “consisten en grupos que desarrollaron prácticas de resistencia en el mantenimiento y reproducción de sus modos de vida característicos en un determinado lugar”<sup>1</sup>.

El origen de tales grupos se relaciona con el proceso de resistencia al régimen de esclavitud que durante 300 años subyugó a negros traídos desde África a Brasil. Las comunidades de quilombo se constituyeron a partir de una gran diversidad de procesos, tanto durante la vigencia del sistema esclavista como después de su abolición en el siglo XIX, enfrentando las desigualdades que se perpetúan hasta hoy.

Su identidad se define “por la experiencia vivida y las versiones compartidas de su trayectoria común y de la continuidad como grupo. Se trata, por lo tanto, de una referencia histórica común, construida a partir de vivencias y valores compartidos”.<sup>2</sup>

Las comunidades quilombolas se caracterizan por la práctica del sistema de uso común de sus territorios concebidos por ellas como un espacio colectivo e indivisible que es ocupado y explotado por medio de reglas consentidas entre los diversos grupos familiares que componen las comunidades, cuyas relaciones son orientadas por la solidaridad y la mutua ayuda.

Al considerar los elementos expresados en la definición del artículo 1.1.a. del Convenio 169 de la OIT, percibimos que las comunidades quilombolas pueden ser consideradas un “pueblo

---

<sup>1</sup> ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA [ASOCIACIÓN BRASILEÑA DE ANTROPOLOGÍA], Documento del Grupo de Trabajo sobre Comunidades Negras Rurales, Río de Janeiro, 17/18 de octubre de 1994.

<sup>2</sup> Ídem.

tribal” y, por lo tanto, sujetos de los derechos establecidos en el Convenio. Destacamos que las decisiones de la Justicia Brasileña confirman el entendimiento de que las comunidades quilombolas son grupos específicos a los cuales el Convenio 169 de la OIT se aplica<sup>3</sup>. El gobierno brasileño también comparte ese entendimiento como demostró la decisión de convocar a consulta previa a los quilombolas en atención al Convenio 169 de la OIT en abril de 2008.

## 2. ACERCA DE LAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS EN BRASIL

No se sabe con certeza cuantas comunidades quilombolas existen en Brasil, ya que el Estado brasileño no posee un censo nacional de la población quilombola. El “Catastro General de Remanentes de las Comunidades de los Quilombos”, bajo responsabilidad de la Fundación Cultural Palmares, entidad vinculada al Ministerio de Cultura – registra la existencia de 1.228 comunidades quilombolas<sup>4</sup>. La Coordinación Nacional de Articulación de las Comunidades Negras Rurales Quilombolas indica, entre tanto, la existencia de más de tres mil comunidades, distribuidas a lo largo de todas las regiones del país.

Hasta junio de 2008 apenas 143 comunidades quilombolas habían recibido el título de propiedad de su territorio<sup>5</sup>. Ese número representa apenas 12% del total de comunidades catalogadas hasta el presente por la Fundación Cultural Palmares y menos que 5% de la totalidad estimada por el movimiento social e indica que la actuación gubernamental aún es mucho menos que lo necesario para garantizar el derecho a la tierra previsto en los artículos 13 y 14 del Convenio 169 de la OIT.

La Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988 garantiza a las comunidades quilombolas el derecho a la propiedad de sus territorios en el artículo 68 del Acto de las disposiciones Constitucionales Transitorias<sup>6</sup>, reconociendo también la importancia de esas comunidades para el patrimonio cultural brasileño, asegurándoles el pleno ejercicio de sus derechos culturales (artículos 215 y 216)<sup>7</sup>. El procedimiento para identificación y otorga de títulos

<sup>3</sup> Ver: BRASIL. TRF-4ª Região. Agravo de Instrumento n.º 2008.04.00.010160-5/PR. Acórdão. Julgamento de 01 jul. 2008. También: BRASIL. Justiça Federal de 1ª Instancia, Seção Judiciária do Maranhão, 5ª Vara. Processo n.º 2006.37.00.005222-7. Sentença n.º 27/2007, de 13 fev. 2007 – Disponibles en:

[http://www.cpis.org.br/acoes/html/i\\_jurisprudencia.html](http://www.cpis.org.br/acoes/html/i_jurisprudencia.html)

<sup>4</sup> FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES, consulta realizada en 16/07/2008 a la página [www.palmares.gov.br](http://www.palmares.gov.br)

<sup>5</sup> COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO: [www.cpis.org.br/terras](http://www.cpis.org.br/terras)

<sup>6</sup> Referido artículo establece que “a los remanentes de las comunidades de los quilombos que estén ocupando sus tierras, se reconoce la propiedad definitiva, debiendo el Estado emitirles títulos respectivos”.

<sup>7</sup> La Constitución brasileña, en el § 1º del artículo 215, dice que “El Estado protegerá las manifestaciones de las culturas populares, indígenas y afro-brasileñas y de las de otros grupos participantes del proceso civilizatorio nacional” y en el artículo 216 establece como patrimonio cultural brasileño los bienes de naturaleza material e inmaterial “portadores de referencia a la identidad, a la acción y a la memoria de los diferentes grupos formadores de la sociedad brasileña”, determinando que el Poder Público protegerá a estos bienes a través de “inventarios, registros, vigilancia, declaración como patrimonio y expropiación, y de otras formas de cautela y preservación (§ 1º), declarando como patrimonio “todos los documentos y los sitios detentadores de reminiscencias históricas de los antiguos quilombos” (§ 5º).

a las tierras quilombolas se encuentra dispuesto en el Decreto 4.887/2003 y en la Instrucción Normativa del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (Incra) n° 20/2005<sup>8</sup>.

### **3. APLICACIÓN DEL CONVENIO 169 OIT POR EL ESTADO BRASILEÑO.**

#### **3.1. Auto-Identificación [artículo 1 del Convenio 169 de la OIT]**

El Decreto 4.887 de 23 de noviembre de 2003<sup>9</sup>, que reglamenta los procedimientos para otorga de títulos a los territorios quilombolas, adopta la conciencia como criterio para caracterización de una comunidad como quilombola. Se trata de una demostración de que el Estado brasileño, en aquel momento, reconocía el criterio de la “conciencia de su identidad”, establecido en el artículo 1.2 del Convenio 169 de la OIT, como definidor de pertenecimiento étnico.

Actualmente, sin embargo, tenemos evidencias de retroceso por parte de ese mismo Estado en el reconocimiento e implementación de ese derecho. La edición del decreto n° 98/2007 de la Fundación Cultural Palmares, publicado en el 26 de noviembre de 2007<sup>10</sup>, establece que la emisión del “certificado de autodefinición como remanentes de los quilombos” y la inscripción de la comunidad en el “Catastro General de Remanentes de las Comunidades de los Quilombos” está condicionada a procedimientos como presentación “de relato sintético de la trayectoria común del grupo” y envío de “documentos o informaciones, tales como fotos, reportajes, estudios realizados, entre otros, que testifiquen la historia común del grupo o sus manifestaciones culturales” (artículo 3°, III y IV). La nueva reglamentación impone que la comunidad justifique (o hasta pruebe) su condición quilombola.

Otra evidencia de retroceso en ese sentido es el borrador de nueva instrucción normativa del Incra<sup>11</sup> que prevé cambios en los actuales procedimientos de otorga de títulos a los territorios quilombolas. Este borrador, elaborado por el Grupo de Trabajo del Gobierno Federal, condiciona el inicio del procedimiento de otorga de título al Certificado de Registro en el “Catastro General de Remanentes de Comunidades de Quilombos” de la Fundación Cultural Palmares. Aprobada la nueva norma, la simple conciencia de una comunidad como quilombola

---

<sup>8</sup> Algunas unidades federativas poseen reglamentación propia para la materia (Espírito Santo, Pará, Paraíba, Piauí, Río Grande do Norte, Río Grande do Sul y São Paulo) In: <http://www.cpisp.org.br/htm/leis>

<sup>9</sup> El texto del decreto (en portugués) puede encontrarse en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto/2003/D4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/2003/D4887.htm)

<sup>10</sup> El texto del decreto (en portugués) puede encontrarse en: [http://www.palmares.gov.br/\\_temp/sites/000/2/download/portaria98.pdf](http://www.palmares.gov.br/_temp/sites/000/2/download/portaria98.pdf)

<sup>11</sup> El Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (Incra), órgano relacionado al Ministerio de Desarrollo Agrario, es la institución responsable de los procedimientos de regularización agraria de los territorios quilombolas. Actualmente, su acción está reglamentada por la IN/INCRA/n°20/2005, cuyo texto se encuentra disponible en: <http://www.incra.gov.br/arquivos/0148600045.pdf>

dejará de ser suficiente para el inicio del procedimiento de otorga de título. Se trata de grave restricción al derecho a la conciencia garantizado en el Convenio 169 de la OIT.

Los hechos antes reportados indican que el Estado brasileño, aunque no adopte posición pública directamente contraria al derecho a la conciencia, ha actuado de modo restrictivo a tal derecho.

La violación del criterio de la conciencia se verifica también en el conflicto que oponen la comunidad quilombola de la Isla de Marambaia (en Río de Janeiro) y la Marina<sup>12</sup>. Tanto la Marina como otros órganos del Estado brasileño no vacilan al cuestionar la identidad quilombola, sin embargo los esfuerzos de reivindicación de derechos pleiteados por la comunidad frecuentemente se equiparan a una acción que ofendería la “moralidad pública”<sup>13</sup>.

### **3.2. Consulta y participación [artículo 6 del Convenio 169 OIT]**

Inexiste en Brasil mecanismo de consulta permanente establecido con base en el Convenio 169 de la OIT que asegure la participación efectiva y el previo e informado consentimiento de las comunidades de quilombos en temas de su interés.

Apenas una vez el Estado brasileño realizó una consulta previa en cumplimiento del Convenio 169 de la OIT. El evento tuvo el objetivo de discutir el borrador de nueva instrucción normativa del Incra para regular el procedimiento de concesión de títulos de los territorios quilombolas y, como se comentará a continuación, los procedimientos adoptados fueron insuficientes para el fiel cumplimiento del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT.

No hubo consulta para aprobación del Decreto n° 98/2007 de la Fundación Cultural Palmares antes referida. Otras medidas que demandarían realización de consulta previa serían los Proyectos de Decreto Legislativo 44/2007 y 326/2007, de autoría del Diputado Federal Valdir Colatto (PMDB/SC) que tramitan en la Cámara Federal<sup>14</sup>. Hasta el momento, no hay previsión para consulta previa a los quilombolas para llegar a un acuerdo o consentimiento sobre los proyectos.

---

<sup>12</sup> Para saber más, consulte KOINONIA, “Dossiê Marambaia” disponible en: [www.koinonia.org.br/oq/dossies.asp](http://www.koinonia.org.br/oq/dossies.asp)

<sup>13</sup> Argumentación en demanda judicial impetrada por el Estado brasileño es reveladora de esa percepción: “*Sostiene que el intento de impingir la existencia de ese quilombo ficticio hiere la moralidad pública, pues escapa a la verdad de los hechos y a la lealtad que debe existir entre los órganos de la Administración Federal. (...) Afirma estar claro que no hay evidencias que comprueben la existencia de quilombo en esta región (...)*” (BRASIL. TRF-2ª Região. Suspensão de Segurança n.º 2007.02.01.009858-8/RJ. Decisión. 09 de agosto de 2007, más informaciones en [www.trf2.gov.br](http://www.trf2.gov.br)).

<sup>14</sup> El PDC 44/2007 busca suspender la aplicación del Decreto 4.887/2003 y todos los actos administrativos originados del mismo. El PDC 326/2007 objetiva transferir la competencia para conducir los procedimientos administrativos de otorga de títulos de los territorios quilombolas del Incra/Ministerio del Desarrollo Agrario al Ministerio de Cultura.

Ninguna consulta previa relativa a medidas administrativas y a proyectos que afectan directamente a determinada comunidad quilombola se realizó hasta el presente en Brasil. Mencionamos como ejemplos de iniciativas que deberían haber sido sometidas a consulta previa y no lo fueron:

- concesión de licencia ambiental por el Instituto Brasileño de Medio Ambiente, en 2002, e inicio de las obras de ampliación de la autopista BR-101 (tramo Florianópolis, estado de Santa Catarina – Osório, estado de Río Grande do Sul) por el Departamento Nacional de Infraestructura de Transportes, en 2004, en sitio que afectará a la comunidad quilombola de Morro Alto, en el estado de Río Grande do Sul<sup>15</sup>;
- construcción de la hidroeléctrica de Irapé, entre los años de 2004 y 2006, que inundó las tierras e implicó el traslado de la comunidad quilombola de Porto Corís, en el estado de Minas Gerais<sup>16</sup>;
- expedición de licencia previa por el Instituto Brasileño de Medio Ambiente<sup>17</sup>, en 2006, para construcción del gasoducto Cacimbas-Catu del Proyecto Gasene (Gasoducto Sudeste Nordeste) en área que a lo largo de sus 90km de longitud engloba a diversas comunidades quilombolas en cinco distintos municipios del estado de Espírito Santo y 47 municipios del estado de Bahía<sup>18</sup>;
- trasvase del Río São Francisco, emprendimiento iniciado en julio de 2007 y que afectará el área donde viven 153 comunidades quilombolas en los estados de Pernambuco y Bahía<sup>19</sup>;
- concesión forestal para explotación del Bosque Nacional Saracá Taquera, abierta en julio de 2008, por el Servicio Forestal Brasileño/Ministerio de Medio Ambiente, en territorio donde viven 12 comunidades quilombolas, en el Estado de Pará<sup>20</sup>.

La única consulta previa realizada – promocionada por la Abogacía General de la Unión en abril de 2008 con el objetivo de discutir nueva instrucción del Inkra – no ocurrió conforme lo que consta en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, ya que:

- No se garantizaron las condiciones para que los quilombolas se enteraran del contenido de la nueva norma;

---

<sup>15</sup> Más informaciones se pueden encontrar en la demanda impetrada por el Ministerio Público Federal con objetivo de obligar al Departamento Nacional de Infraestructura de Transportes a realizar los estudios para evaluar el impacto ambiental del emprendimiento, como también proponer las medidas mitigatorias y compensatorias pertinentes - disponible en: [http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/atuacao-do-mpf/acao-civil-publica/docs\\_acao-civil-publica/morro\\_alto.pdf](http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/atuacao-do-mpf/acao-civil-publica/docs_acao-civil-publica/morro_alto.pdf)

<sup>16</sup> Informaciones en: [www.cpis.org.br/comunidades](http://www.cpis.org.br/comunidades).

<sup>17</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE. Licença prévia n.º 243/2006.

<sup>18</sup> PETROBRÁS y BOURSCHIED S.A. Reporte de Impacto Ambiental: Cacimbas-Catu, enero 2005.

<sup>19</sup> COMISSÃO PASTORAL DA TERRA NORDESTE, “Quilombolas dizem não à transposição do São Francisco”, 20 de agosto de 2007 (disponible en [www.cptpe.org.br](http://www.cptpe.org.br)).

<sup>20</sup> ARQMO - Asociación de las Comunidades Remanentes de Quilombos del Municipio de Oriximiná. “Concesión da Flona Saracá Taquera amenaza derechos de las comunidades quilombolas Oriximiná – Pará”, julio de 2008.

- La deliberación ocurrió apresuradamente y bajo presión, en el mismo evento en que el borrador se presentó a los interesados;
- El Estado brasileño no demostró disposición de consentir una propuesta común, restringiendo el debate únicamente a su borrador, sin dar oportunidades a alteraciones de más relieve;

No es razonable que, en un único evento, el gobierno pretenda informar a los quilombolas sobre el contenido de la propuesta de nueva norma y exija que ellos presenten una posición definitiva sobre la medida, alegando urgencia para aprobación de la misma. También es importante ponderar la insuficiencia que un solo encuentro representa para la efectiva discusión con las comunidades de todo el país. Un genuino proceso de diálogo debería contemplar por lo menos encuentros regionales.

Por otro lado, en la consulta el gobierno brasileño no mostró disposición de construir un verdadero consenso sobre la nueva norma. Las principales propuestas presentadas por los quilombolas no fueron acatadas. Al fin de la consulta el texto originalmente presentado por el gobierno prevaleció sin cualquier cambio significativo.

Además de inexistir mecanismo permanente de consulta, conforme previsto en el Convenio 169 de la OIT, otras modalidades de participación, diferentes y complementarias a la consulta, también son insuficientes. De modo general, no se prevé la participación de los quilombolas en los espacios donde se definen las políticas y los programas dirigidos a esas comunidades. Así, los quilombolas no participan ni en la definición ni en el monitoreo del “Programa Brasil Quilombola” y en la “Agenda Social Quilombola” del Gobierno Federal. El propio Grupo de Trabajo del Gobierno Federal, creado para elaborar la nueva norma del Inca para otorga de títulos de los territorios quilombolas (llevada a la consulta narrada antes), no contó con la participación del movimiento quilombola.

Acciones gubernamentales también afrontan lo dispuesto en el artículo 7 del Convenio 169 de la OIT, que establece el derecho de los pueblos interesados de elegir sus prioridades en el proceso de desarrollo y de participar en los planes de desarrollo que los afecten. Así, en el caso del trasvase del Río São Francisco, las comunidades quilombolas ubicadas en la región que será afectada por el proyecto no tuvieron la oportunidad de participar en la elaboración de estudios acerca de los potenciales impactos del emprendimiento<sup>21</sup>, ni tampoco en la discusión de planes alternativos de reasentamiento.

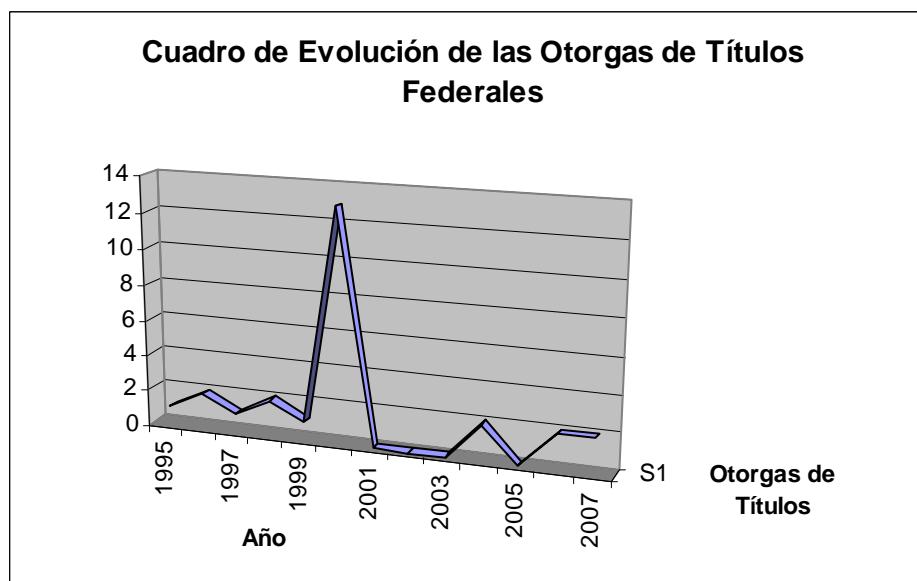
---

<sup>21</sup> PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA, “Suspendidas las obras del proyecto de trasvase del Río São Francisco” (26/01/07), “Suspendido el trasvase del São Francisco” (11/12/07) In: [www.pgr.mpf.gov.br/noticias](http://www.pgr.mpf.gov.br/noticias)

### 3.3. Derechos territoriales [artículos 13 a 15 del Convenio 169 de la OIT]

Hasta junio de 2008, 87 territorios quilombolas poseían títulos en Brasil, englobando en total 1.171.579 hectáreas y beneficiando a 143 comunidades<sup>22</sup>. De ese total, 26 títulos de propiedad fueron otorgados por el Gobierno Federal, apenas 6 entre éstos fueron otorgados por el Gobierno Lula (2003-2008).

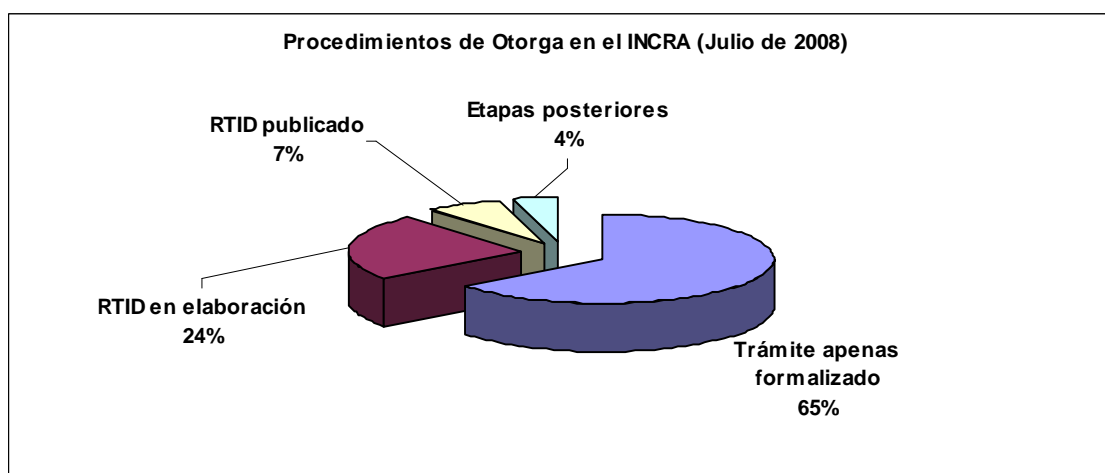
El cuadro abajo evidencia el enorme decrecimiento en las otorgas de propiedad que ocurrió en los últimos años<sup>23</sup>:



En julio de 2008, 590 procedimientos administrativos para otorga de propiedad se encontraban en marcha en el Inca. Sin embargo, 65% de esos procedimientos habían apenas recibido un número de protocolo, es decir, ninguna de las etapas previstas había sido ejecutada. De los procedimientos que efectivamente habían empezado, apenas 11% habían concluido el Informe Técnico de Identificación y Delimitación (RTID), etapa que identifica el territorio que obtendrá el título de propiedad.

<sup>22</sup> COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO: [www.cpisp.org.br/terras](http://www.cpisp.org.br/terras)

<sup>23</sup> Se consideran aquí los títulos otorgados por el Inca, por la Fundación Cultural Palmares y por la Secretaría de Patrimonio de la Unión. Los demás títulos fueron otorgados por los gobiernos estatales.



Un análisis cronológico demuestra, por otro lado, que la cantidad de Informes Técnicos de Identificación y Delimitación publicados por el Incra han decrecido a lo largo de los últimos años. Mientras en 2006 se publicaron 21 informes de identificación de los territorios, apenas cuatro informes habían sido publicados entre enero y julio de 2008.

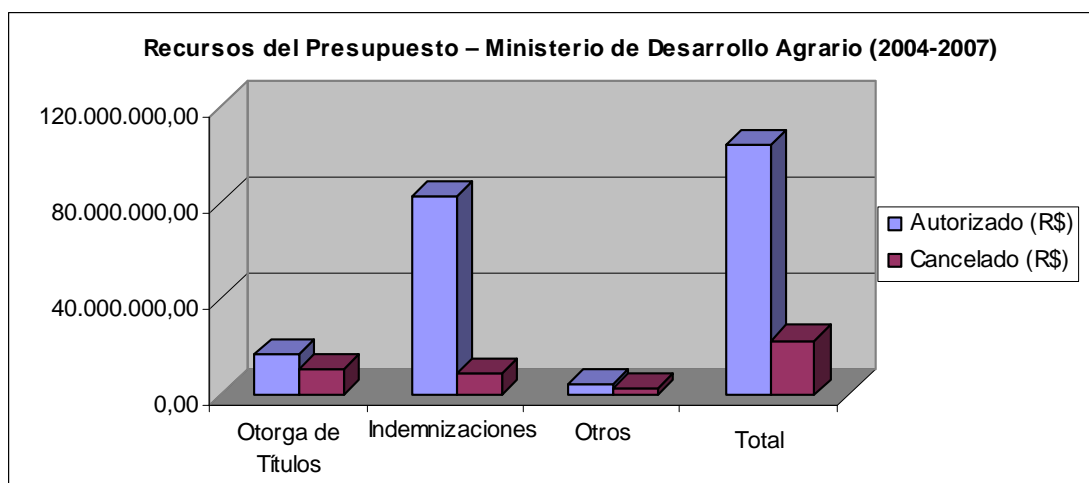
Año	2005	2006	2007	2008 (enero a julio)
RTID publicados	7	21	18	4

Esos números demuestran que, en los últimos años hubo un decrecimiento tanto de la efectiva otorga de títulos de propiedad de tierras de comunidades quilombolas, como en la evolución de procedimientos administrativos de regularización de esas tierras, lo que seguramente es contrario al artículo 14 del Convenio 169 de la OIT.

Otra evidencia de la inoperancia del Estado brasileño en el cumplimiento del artículo 14 del Convenio 169 de la OIT surge del análisis de la utilización de los recursos financieros disponibles para la otorga de títulos. Entre 2004 y 2006, apenas 21,75% del presupuesto destinado a la regularización agraria de los territorios quilombolas fue efectivamente utilizado por el gobierno: de los 104,101 millones de reales destinados a tal finalidad, apenas se gastaron 22,643 millones<sup>24</sup>. En este total se incluyen 10,88 de los 16,82 millones destinados al reconocimiento, demarcación y otorga de títulos de áreas quilombolas (lo que equivale a 64,68% de lo previsto) y 9,108 de los 83,016 millones (10,97%) destinados al pago de indemnizaciones a los ocupantes de

<sup>24</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *Orçamento quilombola: entre o previsto e o gasto*, Brasília, 2008. <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/notas-tecnicas/NT.%20139%20-%2020QUILOMBOLA.pdf>

las tierras demarcadas y que recibieron los títulos de propiedad<sup>25</sup>. El gráfico a continuación ilustra la discrepancia entre recursos autorizados (previstos) y liquidados (utilizados).



Para justificar su inoperancia, el Estado brasileño normalmente alega que son las intervenciones del Poder Judicial lo que paraliza o dificulta las otorgas de títulos<sup>26</sup>. El análisis de las demandas judiciales involucrando territorios quilombolas<sup>27</sup> demuestra, entre tanto, que tal alegación no corresponde a los hechos reales. Datos de julio de 2008 indican que entre las 105 demandas judiciales en curso que han sido encuestadas, apenas cinco tenían como objeto cuestionar el procedimiento de regularización agraria conducido por el Incra<sup>28</sup>. Ese número es sumamente reducido si se consideran los 590 procedimientos abiertos por el Incra, representando apenas 1% de los casos. De éste modo, podemos afirmar que la judicialización de las demandas o interferencia negativa del Poder Judicial no son los principales motivos de la lentitud en la concretización de las otorgas de títulos.

En el plan normativo encontramos amenazas de posibles retrocesos en la garantía de los derechos territoriales de los quilombolas garantizados por el Convenio 169 de la OIT. La nueva norma del Incra para los procedimientos de otorga de títulos de las tierras quilombolas, que está en inminencia de ser aprobada, agregará una serie de etapas y exigencias a los trámites y, si es aprobada, tornará la regularización agraria aún más difícil de ejecutar, conforme fue denunciado en diversas ocasiones por el movimiento quilombola<sup>29</sup> y por la sociedad civil<sup>30</sup>. Iniciativas del

<sup>25</sup> Ídem.

<sup>26</sup> Informe de la Procuradora del Incra, Anne Cristiny dos Reis Henrique, en audiencia temática realizada en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos, en 10 de octubre de 2007. Disponible en <http://www.cidh.org/audiencias/130/ListEng.aspx>

<sup>27</sup> COMISSÃO PRO-ÍNDIO DE SÃO PAULO: [www.cpis.org.br/acoes](http://www.cpis.org.br/acoes)

<sup>28</sup> Esas cinco demandas involucraban a las comunidades de Cataúba (estado de Piauí), Invernada do Paiol da Telha (estado de Paraná), Linharinho (estado de Espírito Santo), Pedra do Sal (estado de Río de Janeiro) y São Francisco do Paraguaçu (estado de Bahia). Apenas en el caso de São Francisco de Paraguaçu un grupo de particulares obtuvo una decisión liminar de la 7ª Vara Federal en Salvador (Bahia) que suspende el procedimiento de otorga de título, sin embargo el recurso ante el Tribunal aún no fue juzgado.

<sup>29</sup> CONAQ, “Movimiento quilombola divulga nota contra cambios en la legislación”, 10/12/07.

Poder Legislativo – los mencionados proyectos de Decreto Legislativo 44/2007 y 326/2007 de autoría del Diputado Federal Valdir Colatto (PMDB/SC) – también amenazan los derechos territoriales de los quilombolas, garantizados por el Convenio 169 de la OIT.

Además, tramita en el Supremo Tribunal Federal una Demanda Directa de Inconstitucionalidad contra el Decreto 4.887/2003 (ADIn 3239) propuesta por el Partido Demócrata aún en espera de juzgamiento.

Se presentan varios ejemplos de violación de los derechos territoriales de los quilombolas, en lo que dice respecto a los derechos a los recursos naturales existentes en sus territorios (artículo 15 del Convenio 169 de la OIT). Como ejemplo, mencionamos el caso de las comunidades de Machadinho, São Domingos y Amaros en el municipio de Paracatú, estado de Minas Gerais, a quienes prácticamente está expulsando de sus tierras la empresa de minería Rio Paracatú Mineração, que extrae oro y plata de esa región<sup>31</sup>.

Las comunidades quilombolas de Brasil también vivencian la violación de su derecho previsto en el artículo 16 del Convenio 169 de la OIT al ser trasladadas de forma compulsoria de sus tierras. Fue lo que sucedió, aún durante la década de 1980, con los quilombolas del municipio de Alcântara, estado de Maranhão. Con la instalación del Centro de Lanzamientos Espaciales del Ministerio de Aeronáutica, 312 familias de 31 poblados quilombolas fueron trasladadas forzosamente de sus tierras tradicionales y reasentadas en siete agrovillas<sup>32</sup>. Una parte de esas agrovillas no posee suelos cultivables con la misma fertilidad y en la misma cantidad de las tierras donde vivían antes<sup>33</sup>. Hasta el presente las familias no han recibido justas indemnizaciones por el traslado sufrido y ni siquiera poseen los títulos definitivos de las tierras hacia donde fueron trasladadas.

Un ejemplo más reciente ha sido el traslado de la comunidad quilombola de Porto Corís (en el estado de Minas Gerais) entre los años de 2004 y 2006, debido a la inundación de su territorio por el embalse de la hidroeléctrica de Irapé. En la época en que ocurrieron los hechos esa comunidad ya había recibido el título de propiedad de su territorio<sup>34</sup>. Actualmente la

<sup>30</sup> “En defensa de los derechos quilombolas”, de 28 de marzo de 2008, y “Por la garantía de los derechos de las comunidades remanentes de quilombos”, de 6 de mayo de 2008.

<sup>31</sup> CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO ELOY FERREIRA DA SILVA. Comunidades quilombolas de Minas Gerais no séc. XXI - História e resistência. Editora Autêntica, Belo Horizonte, 2008. Y también: “Expansão de ouro ameaça Paracatu”, 14 de julio de 2008 In:

<http://www.cedefes.org.br/new/index.php?conteudo=materias/index&secao=5&tema=&materia=4916>

<sup>32</sup> CENTRO DE DIREITO À MORADIA CONTRA DESPEJOS. *Direito à moradia e territórios étnicos: proteção legal e violação de direitos das comunidades de quilombos no Brasil*. 2005.

<sup>33</sup> A ese respecto, ver “Mandados de Segurança” impetrados por quilombolas para que pudieran realizar agricultura en área fuera de la agrovilla perteneciente al Centro de Lanzamientos (BRASIL. Justiça Federal de 1ª Instancia, Seção Judiciária do Maranhão, 5ª Vara. Processo n.º 2006.37.00.005222-7. Sentença n.º 27/2007, de 13 fev. 2007). Informaciones disponibles en [www.cpis.org.br/aco.es](http://www.cpis.org.br/aco.es).

<sup>34</sup> El título fue concedido por la Fundación Cultural Palmares en 2000.

comunidad vive en un área de reasentamiento con condiciones ambientales sumamente diversas de las que presentaba el área que ocupaban antes.

La violación al derecho expresado en el artículo 16 del Convenio 169 de la OIT también es vivenciada por las comunidades quilombolas en consecuencia de la actuación del Poder Judicial. En la disputa por el territorio quilombola, es usual que terratenientes, empresas y otros participantes demanden el Poder Judicial requiriendo la protección de la tenencia de las tierras<sup>35</sup>. Son diversos los casos en los cuales las demandas de tenencia propuestas por esos particulares obtienen decisiones favorables que determinan la expedición de mandatos de reintegración de posesión contrarios a los quilombolas, sin considerar sus especificidades culturales y étnicas ni la legislación específica y desconociendo el Convenio 169 de la OIT. Prevalece aún una concepción hegemónica de propiedad en el Estado brasileño que comprende la relación con los recursos naturales de forma individual y patrimonial, dificultando el reconocimiento de las identidades colectivas como las comunidades quilombolas.

Se trata de la violación que ha sido sufrida, recientemente, por las comunidades São Francisco do Paraguaçu (estado de Bahia), Barra do Parateca (Bahia), Mata Cavalo (estado de Mato Grosso) y Linharinho (estado de Espírito Santo), donde diversas órdenes judiciales determinaron el uso de la fuerza policíaca para retirar a los quilombolas de estas áreas.

Además, el Poder Judicial también ha sido actor responsable del proceso de criminalización de los líderes quilombolas, otra dimensión dañosa del conflicto agrario con el cual las comunidades conviven.

### **3.4. Desarrollo [artículos 2 y 19 del Convenio 169 OIT]**

La actuación del Estado brasileño en la garantía y protección de los derechos sociales, económicos y culturales de las comunidades quilombolas (artículo 2 del Convenio 169 de la OIT), como también en la concesión de los medios necesarios para el desarrollo de sus tierras (artículo 19 del Convenio 169 de la OIT), no han sido suficientes para garantizar condiciones de supervivencia dignas ni corregir la situación de desigualdad socioeconómica vivenciada por esa población.

El “Programa Brasil Quilombola”, creado en 2004 por la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de Igualdad Racial de la Presidencia de la República con la finalidad de coordinar las acciones gubernamentales para las comunidades remanentes de quilombos, tuvo resultados sumamente limitados. Apenas acciones puntuales de diversos ministerios se realizan sin un plan

---

<sup>35</sup> COMISSÃO PRO-ÍNDIO DE SÃO PAULO: [www.cpis.org.br/acoes](http://www.cpis.org.br/acoes)

articulado de políticas públicas dirigidas a las comunidades quilombolas. Además, el número de comunidades que el programa beneficia todavía es muy reducido.

Evidencia de esa limitación es el hecho de que apenas 32,27% del presupuesto público federal previsto para gastos en el cumplimiento del programa haya sido efectivamente utilizado entre los años de 2004 y 2007<sup>36</sup>. De los R\$ 150,268 millones disponibles para la Presidencia de la República y los Ministerios de Salud, Educación y del Desarrollo Agrario, para gastos en acciones del programa, apenas 48,494 fueron usados, indicando que la inoperancia en ese caso del Estado brasileño no ocurrió por carencia de recursos.

Otros programas del Estado brasileño tampoco han sido suficientes para garantizar el desarrollo de las comunidades quilombolas. El “Bolsa Familia” – programa del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre de transferencia de ingresos para familias en situación de pobreza y extrema pobreza<sup>37</sup> - alcanzó a apenas 150 comunidades quilombolas.

Una encuesta acerca de la situación nutricional de los niños con menos de cinco años de edad – realizado en 2006 por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre en 60 comunidades quilombolas en 22 estados del país – apuntó que 11,6% de esos niños presentan déficit de altura para su edad, principal índice de aferición de la desnutrición. El índice de desnutrición encontrado fue de 10,3% para los hijos de madres con baja escolaridad y de 5,8% para los hijos de madres que poseían por lo menos cuatro años de estudios<sup>38</sup>. Los índices verificados en educación igualmente son preocupantes. 15,8% de los jefes de familia entrevistados y 7,3% de las madres nunca asistieron a la escuela. La gran mayoría estudió apenas algunos años y apenas 11% de los jefes y 15,7% de las madres cursaron el bachillerato<sup>39</sup>.

El estudio también mostró que apenas 30% de las familias quilombolas disponen de suministro de agua por la red pública y que apenas 3,2% poseen conexión con la red de tratamiento de aguas residuales. Más de 70% de las familias quilombolas usan tanques sépticos, usan sistemas rudimentarios o lanzan los residuos a zanjas abiertas. La luz eléctrica aún no alcanzó a 20% de las familias<sup>40</sup>.

Las comunidades quilombolas siguen, de esta forma, viviendo en situaciones de precariedad y pobreza, sin que sus derechos económicos, sociales y culturales sean respetados. El

<sup>36</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *Orçamento quilombola: entre o previsto e o gasto*, Brasília, 2008. <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/notas-tecnicas/NT.%20139%20-%20QUILOMBOLA.pdf>

<sup>37</sup> Ver: [www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia)

<sup>38</sup> BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Informação e Gestão da Informação. Departamento de Avaliação e Monitoramento. *Chamada Nutricional Quilombola 2006: Resumo Executivo*. Brasília, 2007. Disponible en [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)

<sup>39</sup> Ídem.

<sup>40</sup> “Apenas 30% de las comunidades quilombolas tienen acceso al agua por la red pública”. Radiobrás, 14 mayo 2007. Disponible en [www.cedefes.org.br](http://www.cedefes.org.br).

Estado brasileño no está, de este modo, cumpliendo las determinaciones previstas en los artículos 2 y 19 del Convenio 169 de la OIT.

### **RECOMENDACIONES AL ESTADO BRASILEÑO**

a) Que el Estado brasileño aplique plenamente el artículo 1.2 del Convenio 169 de la OIT, considerando la conciencia como criterio para definir los grupos a los cuales se aplican las disposiciones del Convenio 169 de la OIT y reconozca el papel de las organizaciones de los quilombolas en el reconocimiento y afirmación de la identidad de tales grupos;

b) Que el Estado brasileño se abstenga de revisar las normas vigentes (IN Inca n° 20/2005 y Decreto n° 4.887/2003) en lo que se refiere a la aplicación del criterio de conciencia, como también revise las normas que lo restringen (Decreto n° 98/2007 de la Fundación Cultural Palmares);

c) Que el Estado brasileño aplique plenamente los artículos 6 y 15 del Convenio 169 de la OIT, estableciendo un mecanismo permanente de consulta a los pueblos interesados que será utilizado siempre que sean previstas medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos y antes de autorizar cualquier programa de explotación de los recursos naturales existentes en sus tierras o que puedan afectar sus derechos económicos, sociales y culturales. Ese mecanismo permanente de consulta debe ser establecido de acuerdo a las perspectivas del propio quilombola en lo que se refiere a la “participación efectiva” y “consentimiento previo e informado”;

d) Que el gobierno brasileño aplique plenamente el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT y asegure participación de los pueblos interesados en todos los niveles de toma de decisiones en organismos administrativos y de otra naturaleza responsables de políticas y programas que les digan respecto;

e) Que el gobierno brasileño agilice los trámites de otorga de títulos a los territorios de las comunidades quilombolas, garantizando todos los medios necesarios para la regularización agraria de la totalidad del habitat de las regiones donde esos pueblos viven, en respeto a los artículos 13 y 14 del Convenio 169 de la OIT;

f) Que el Estado brasileño adopte medidas para salvaguardar la integridad del territorio de las comunidades quilombolas, antes y después de la otorga de título, de forma que se evite la

intrusión de personas y empresas extrañas al grupo dentro de sus tierras, como también traslado o reasentamiento de esos pueblos, en los términos de los artículos 13, 14, 16 y 18 del Convenio 169 de la OIT;

g) Que el Estado brasileño se abstenga de aprobar y/o efectuar emprendimientos y desarrollar acciones que comprometan el acceso de las comunidades quilombolas a sus recursos naturales y territoriales, sin realizar consulta a los pueblos afectados y estudios de impacto ambiental, social, económico y cultural conforme los artículos 7 y 15 del Convenio 169 de la OIT;

h) Que el Estado brasileño promueva el desarrollo local de las comunidades quilombolas, garantizando la plena efectividad de sus derechos sociales, económicos y culturales y respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones en los términos de los artículos 2 y 19 del Convenio 169 de la OIT. Para tanto, deberá el Estado brasileño invertir, progresivamente, recursos del presupuesto público en acciones sociales, de infraestructura y desarrollo económico.

i) Que el Estado brasileño, en demandas judiciales y legislativas, observe los derechos plasmados en el Convenio 169 de la OIT, especialmente en el juzgamiento de la ADIN 3239, pendiente en el Supremo Tribunal Federal y en la tramitación de los Proyectos de Decreto Legislativo nº 44/2007 y 326/2007 y del Proyecto del Estatuto de la Igualdad Racial en la Cámara Federal;

j) Que el Estado brasileño invierta en la formación de agentes públicos, de quilombolas y de sus organizaciones sociales buscando la plena aplicabilidad del Convenio 169 de la OIT.

#### **Agosto de 2008.**

##### **Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas**

[Coordinación Nacional de Articulación de las Comunidades Negras Rurales Quilombolas]

[jhonny.quilombola@gmail.com](mailto:jhonny.quilombola@gmail.com)

[www.conaq.org.br](http://www.conaq.org.br)

##### **Comissão Estadual das Comunidades Quilombolas do Espírito Santo - Zacimba Gaba**

[Comisión Estadual de las Comunidades Quilombolas de (el estado de) Espírito Santo - Zacimba Gaba]

[comissaoquilombola@yahoo.com.br](mailto:comissaoquilombola@yahoo.com.br)

##### **Coordenação Estadual das Comunidades Negras Rurais Quilombola de Mato**

##### **Grosso do Sul**

[Coordinación Estadual de las Comunidades Negras Rurales Quilombolas de (el estado de) Mato Grosso do Sul]

[jhonny.quilombola@gmail.com](mailto:jhonny.quilombola@gmail.com)

**Comissão Estadual de Comunidades Quilombolas de Pernambuco**

[Comisión Estadual de Comunidades Quilombolas de Pernambuco]

Vila de Conceição das Crioulas, s/n • II Distrito de Salgueiro • Pernambuco • Brasil • 56.000-000

[conceicao@conceicaodascrioulas.org.br](mailto:conceicao@conceicaodascrioulas.org.br)[marciaquilombola@yahoo.com.br](mailto:marciaquilombola@yahoo.com.br)**Federação das Comunidades Quilombolas de MG - N'golo**

[Federación de las Comunidades Quilombolas de (el estado de) Minas Gerais - N'golo]

[ngolomg@yahoo.com.br](mailto:ngolomg@yahoo.com.br)**Malungu – Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombo do Pará**

[Malungu – Coordinación de las Asociaciones de las Comunidades Remanentes de Quilombo de (el estado de) Pará]

Av. Senador Lemos nº 557 • Belém • Pará • Brasil • 66.050-000

[malungu.pa@hotmail.com](mailto:malungu.pa@hotmail.com)**Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Município de Oriximiná**

[Asociación de las Comunidades Remanentes de Quilombos del Municipio de Oriximiná]

Av. 24 de Dezembro nº 3068 • Oriximiná • PA • Brasil • 68270-000

**Associação Quilombola de Conceição das Crioulas**

[Asociación Quilombola de Conceição das Crioulas ]

Vila de Conceição das Crioulas, s/n • II Distrito de Salgueiro • Pernambuco • Brasil • 56.000-000

[conceicao@conceicaodascrioulas.org.br](mailto:conceicao@conceicaodascrioulas.org.br)[adalquilombola@yahoo.com.br](mailto:adalquilombola@yahoo.com.br)**Associação Rural Comunitária dos Quilombolas do Timbó e Adjacências.**

[Asociación Rural Comunitaria de los Quilombolas de Timbó y Adyacencias]

Rua Estácio de Sá, 281 • Garanhuns • Pernambuco • Brasil • 55290-140

[nostrupicamasnaocai2@yahoo.com.br](mailto:nostrupicamasnaocai2@yahoo.com.br)**Comissão Quilombola do Sapê do Norte**

[Comisión Quilombola de Sapê do Norte]

[comissaoquilombola@yahoo.com.br](mailto:comissaoquilombola@yahoo.com.br)**Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia**

[Asociación de Abogados de Trabajadores Rurales en el Estado de Bahia ]

Ladeira dos Barris, nº 145 • Salvador • Bahia • Brasil • 40.070-050

[aatrba@terra.com.br](mailto:aatrba@terra.com.br)[www.aatr.org.br](http://www.aatr.org.br)**Centro de Cultura Luiz Freire**

[Centro de Cultura Luiz Freire]

Rua 27 de Janeiro nº 181 Olinda • Pernambuco • Brasil • 53020-020

[comunicacao@cclf.org.br](mailto:comunicacao@cclf.org.br)[www.cclf.org.br](http://www.cclf.org.br)**Centro de Cultura Negra do Maranhão**

[Centro de Cultura Negra de (el estado de) Maranhão ]

Rua dos Guaranis, s/nº São Luís • Maranhão • Brasil • 65040.630  
[ccnmaranhao@bol.com.br](mailto:ccnmaranhao@bol.com.br)  
[www.ccnma.org.br](http://www.ccnma.org.br)

### **Centro de Documentação Eloy Ferreira da Silva**

[Centro de Documentación Eloy Ferreira da Silva]  
 Rua Padre Marinho nº 455 / 3º andar •  
 Belo Horizonte • MG • Brasil • 30140-040  
[cedefes@cedefes.org.br](mailto:cedefes@cedefes.org.br)  
[www.cedefes.org.br](http://www.cedefes.org.br)

### **Centre on Housing Rigths and Evictons**

[Centro por el Derecho a la Vivienda contra Desalojos]  
 83 Rue de Montbrillant nº 1202 • Genebra • Suíça  
[cohre@cohre.org](mailto:cohre@cohre.org)  
[www.cohre.org](http://www.cohre.org)

### **Comissão Pró-Índio de São Paulo**

[Comisión Pro-Indio de São Paulo]  
 Rua Padre Carvalho n.º 175  
 São Paulo • SP • Brasil • 05427-100  
[cpisp@cpisp.org.br](mailto:cpisp@cpisp.org.br)  
[www.cpisp.org.br](http://www.cpisp.org.br)

### **Instituto de Assessoria às Comunidades Remanescentes de Quilombos do Rio Grande do Sul**

[Instituto de Asesoría a las Comunidades Remanentes de Quilombos de (el estado de) Rio Grande do Sul]  
 Av. Cavalhada nº 2044 sala 201 • Porto Alegre • RS • Brasil • 91740-000  
[iacoreq@ig.com.br](mailto:iacoreq@ig.com.br)

### **Justiça Global**

[Justicia Global ]  
 Av. Beira Mar nº 406 - sala 1207 • Rio de Janeiro • RJ • Brasil • 20021-900  
[global@global.org.br](mailto:global@global.org.br)  
[www.global.org.br](http://www.global.org.br)

### **KOINONIA Presença Ecumênica e Serviço**

[KOINONIA Presencia Ecuémica y Servicio]  
 Rua Santo Amaro 129 • Rio de Janeiro • RJ • Brasil • 22211-230  
[territoriosnegros@koinonia.org.br](mailto:territoriosnegros@koinonia.org.br)  
[www.koinonia.org.br](http://www.koinonia.org.br)

### **Movimento Negro Unificado - Seção RS**

[Movimiento Negro Unificado - Sección RS]  
 Rua dos Andradas nº 943 - sala 811 • Porto Alegre • Rio Grande do Sul • Brasil

### **Rede Social**

[Rede Social]

Rua Castro Alves nº 945 • São Paulo • SP • Brasil • 01532-001  
[redesocial@social.org.br](mailto:redesocial@social.org.br)  
[www.social.org.br](http://www.social.org.br)

**Terra de Direitos**

[Terra de Direitos]

Rua Des. Ermelino de Leão nº 15 - conj. 72 • Curitiba • Paraná • Brasil • 80410-230  
[www.terradedireitos.org.br](http://www.terradedireitos.org.br)