



**EL ALCANCE DE LOS DERECHOS DE LAS
COMUNIDADES QUILOMBOLAS EN
BRASIL: UN ANÁLISIS DE LA ADI 3239 EN
EL SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL Y DEL
CASO DE LAS COMUNIDADES DE
ALCÂNTARA ANTE LA CORTE
INTERAMERICANA DE DERECHOS
HUMANOS**

**O ALCANCE DOS DIREITOS DAS COMUNIDADES
QUILOMBOLAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA
ADI 3239 PELO STF E DO CASO DAS
COMUNIDADES DE ALCÂNTARA NA CORTE
INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS**

**THE SCOPE OF THE RIGHTS OF QUILOMBOLA
COMMUNITIES IN BRAZIL: AN ANALYSIS OF DAU
3239 AT THE SUPREME FEDERAL COURT AND
THE ALCÂNTARA COMMUNITIES CASE BEFORE
THE INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN
RIGHTS**

**ISABELA MARIA VALENTE CAPATO¹
LEONARDO BORTOLOZZO ROSSI²**

Cómo citar este artículo:

CAPATO, Isabela Maria
Valente; ROSSI, Leonardo
Bortolozzo.

El alcance de los derechos
de las comunidades
quilombolas en Brasil: un
análisis de la ADI 3239 en
el supremo tribunal federal
y del caso de las
comunidades de Alcântara
ante la corte
interamericana de derechos
humanos.

**Revista de Derecho
Socioambiental - REDIS,**
Morrinhos, Brasil,
v. 03, n. 02, jul./dic., 2025,
p. 71-93.

Fecha de presentación:
24/07/2025

Fecha de aprobación:
09/11/2025

¹ Graduanda en Derecho por la Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), de la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales (FCHS), campus de Franca, con ingreso en 2022. Ha sido pasante del Ministério Público Federal (MPF). Ha participado en el Proyecto de Extensión Ciudades Saludables y Sostenibles (CSS) y en el Núcleo de Práctica Jurídica, vinculados a la Unesp de Franca. Participante del Grupo de Investigación en Género y Relaciones Internacionales de la USP (MaRIas) y del Proyecto de Promoción de los Derechos de las Personas Migrantes (ProMigra), ligado a la Facultad de Derecho de la Universidad de São Paulo (USP). Editora aprendiz de la Revista de Estudios Jurídicos de la Unesp. Beneficiaria de una Beca de Iniciación Científica (IC) del CNPq y de una Beca de Iniciación Científica de la FAPESP. Investigación en desarrollo en el área de Derecho Internacional Público, relacionándose también con las áreas de Derecho Laboral y Derecho y Género. E-mail de contato: lb.rossi@unesp.br. CV: <http://lattes.cnpq.br/0859598946548505>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8664-4023>.

² Doctorando y Maestro en Derecho por la Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP) - FCHS/Franca (2022); Especialista en Ciencias Penales por la Facultad de Derecho de Ribeirão Preto (FDRP) - Universidad de São Paulo (USP) (2019-2020). Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de Franca (2018). Realiza investigaciones, principalmente, sobre derecho internacional privado, derecho internacional público y derechos humanos. Actualmente, en el Doctorado, investiga sobre empresas y derechos humanos. E-mail de contato: i.capato@unesp.br. CV: <http://lattes.cnpq.br/8698145994146015>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8664-4023>.



RESUMEN

La búsqueda de la efectividad de los derechos de las Comunidades Quilombolas enfrenta obstáculos significativos debido a la falla sistémica del Estado en proteger, respetar y garantizar sus derechos humanos. En el ámbito internacional, diversos instrumentos jurídicos otorgan protección especial a estas comunidades, en particular el Convenio 169 de 1989 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007. Solo con la redemocratización, la promulgación de la Constitución Federal de 1988 y el posterior Decreto 4.887 de 2003 se consolidó un marco legal de protección. El objetivo de este trabajo es analizar el alcance de las normas nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos de las Comunidades Quilombolas. Para ello, se adopta una metodología dual. En un primer momento, se realiza una revisión bibliográfica para examinar el estado del arte de las normas nacionales e internacionales sobre las Comunidades Quilombolas, además de analizar sus características socioeconómicas. Luego, se lleva a cabo un análisis jurisprudencial de dos decisiones paradigmáticas: la ADI 3239, juzgada por el Supremo Tribunal Federal en 2018, y el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre las Comunidades de Alcântara, en el cual el Estado brasileño fue responsabilizado en 2024. El artículo concluye que persisten las violaciones a los derechos de las Comunidades Quilombolas y que el alcance de las normas protectoras sigue siendo limitado.

Palabras clave: ADI 3239. Comunidades de Alcântara. Comunidades Quilombolas. Convenio 169 de la OIT.

RESUMO

A busca pela efetividade dos direitos das Comunidades Quilombolas perpassa por obstáculos significativos, diante da falha sistêmica estatal de proteger, respeitar e assegurar os seus direitos humanos. No plano internacional, há uma série de documentos internacionais que garantem uma proteção especial às Comunidades, em especial à Convenção 169 de 1989 da OIT e a Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas, de 2007. Apenas com a redemocratização e o advento da Constituição Federal de 1988 e o consequente Decreto 4.887 de 2003, o arcabouço protetivo foi assegurado no Brasil. Assim, o objetivo deste trabalho é o de analisar o alcance das normas internacionais e nacionais de proteção aos direitos humanos das Comunidades Quilombolas. Para tanto, utiliza-se de uma abordagem metodológica dupla. Em um primeiro momento, procede-se à revisão bibliográfica para verificar o estado da arte das normas nacionais e internacionais sobre as Comunidades Quilombolas, além de analisar suas características socioeconômicas. Depois, procede-se à análise jurisprudencial de duas decisões paradigmáticas, a ADI 3239 julgada em 2018 pelo Supremo Tribunal Federal e o caso perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre as Comunidades de Alcântara, o qual responsabiliza o Estado brasileiro em 2024. O artigo conclui que há uma continuidade das violações aos direitos das Comunidades Quilombolas com um alcance limitado das normas protetivas.

Palavras-chave: ADI 3239. Comunidades de Alcântara. Comunidades Quilombolas. Convenção 169 OIT.

ABSTRACT

The pursuit of effectiveness in the rights of Quilombola Communities faces significant challenges due to the systemic failure of the state to protect, respect, and fulfill their human rights. On the international level, several documents provide special protection to these Communities, notably the



International Labour Organization's Convention No. 169 of 1989 and the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples of 2007. It was only with the return to democracy, the enactment of the 1988 Federal Constitution, and the subsequent Decree No. 4,887 of 2003 that a protective legal framework was established in Brazil. This article aims to analyze the scope of national and international human rights norms concerning Quilombola Communities. To this end, it adopts a dual methodological approach. First, it conducts a literature review to assess the state of the art of national and international norms regarding Quilombola Communities, along with an analysis of their socioeconomic characteristics. Then, it proceeds to a case law analysis of two landmark decisions: DAU 3239, ruled by the Brazilian Supreme Federal Court in 2018, and the case before the Inter-American Court of Human Rights regarding the Communities of Alcântara, in which the Brazilian State was held accountable in 2024. The article concludes that rights violations against Quilombola Communities persist, and the reach of protective norms remains limited.

Keywords: DAU 3239. Alcântara Communities. Quilombola Communities. ILO Convention No. 169.

INTRODUCCIÓN

En 2025, celebramos los 80 años de la adopción de la Carta de San Francisco, documento fundacional de la Organización de las Naciones Unidas. Entre los diversos enunciados, se destaca ya en el primer artículo sobre los propósitos de las Naciones Unidas: el respeto al principio de autodeterminación de los pueblos o de su libre determinación (Organización de las Naciones Unidas, 1945).

La centralidad de la autodeterminación de los pueblos en este instrumento internacional y en otros tratados y convenciones posteriores, como los Pactos de Derechos de 1966, se justifica por las dos Grandes Guerras ocurridas en la primera mitad del siglo XX, que tuvieron en su génesis conflictos étnicos intra e interestatales.

En conjunto con los procesos decoloniales desarrollados en las décadas de 1950 y 1960, los pueblos originarios atraviesan una rearticulación de sus derechos en el plano internacional, basada precisamente en el principio de autodeterminación. En 1989, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó el Convenio n.º 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, que establece una serie de derechos humanos. Tras veinte años de debates, en 2007, la Asamblea General de la ONU estableció otro marco normativo de protección de los derechos de los pueblos originarios: la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En Brasil, el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios también ocurre de forma tardía. Solo con la Constitución Federal de 1988 se efectivizó plenamente el derecho a la tierra de los pueblos indígenas, incluso cuando tal derecho ya constaba en otras Constituciones nacionales.

La protección de los derechos de las Comunidades Quilombolas emana del Acto de Disposiciones Constitucionales Transitorias (ADCT). El procedimiento para la identificación, demarcación y reconocimiento de estas tierras se estableció mediante el Decreto 4.887 de 2003.

Aunque existe un capítulo en la Constitución dedicado a la protección de los pueblos indígenas, la preocupación por el respeto y la efectividad de los derechos de las Comunidades Quilombolas aún requiere de una agenda propia y de un mayor desarrollo teórico.

De forma similar a la lucha por la tierra de los pueblos indígenas, la búsqueda del reconocimiento de los derechos de estas Comunidades todavía enfrenta intensas resistencias, que generan conflictos sociales que repercuten negativamente en la formación de cada una de sus identidades. Solo en 2018 el Supremo Tribunal Federal afirmó la constitucionalidad del Decreto 4.887/03 y la integración del Convenio n.º 169 de la OIT en la protección de sus derechos (Acción Directa de Inconstitucionalidad 3239).

Aun con tales avances, el irrespeto a los derechos de las comunidades sigue ocurriendo de manera reiterada. En un fallo reciente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, se reconoció la responsabilidad internacional del Estado brasileño en garantizar el respeto a los derechos de estas comunidades, entre ellos, el derecho a la consulta libre, previa e informada.

De este modo, el objetivo del presente artículo es analizar el alcance del Convenio 169 de la OIT en el ordenamiento jurídico brasileño, en particular respecto del respeto a los derechos de las Comunidades Quilombolas. La hipótesis que se plantea es que Brasil incumple de forma reiterada sus obligaciones internacionales de proteger, respetar y asegurar los derechos de las Comunidades Quilombolas.

El trabajo presenta como metodología un doble enfoque. El primero, basado en una investigación de carácter exploratorio, busca compilar datos bibliográficos y documentales acerca de los conceptos que involucran la formación de la identidad Quilombola y los derechos garantizados a esta población. En seguida, a partir del análisis de estudio de caso (Machado, 2017, p. 356-389) de dos decisiones judiciales, una a nivel nacional y otra a nivel regional, se pretende evaluar el alcance del Convenio 169 de la OIT en el ordenamiento jurídico brasileño en lo referente a las Comunidades Quilombolas. Los casos seleccionados para el análisis jurisprudencial fueron la ADI 3239 juzgada por el STF y el caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, del sistema interamericano de derechos humanos, de 2024.

Para la consecución de este objetivo y del camino metodológico, el trabajo presenta tres secciones adicionales. La primera, con características teóricas, delimita los rasgos diferenciadores de

las Comunidades Quilombolas y de los Pueblos Indígenas, con el objetivo de verificar si el Convenio 169 de la OIT se aplica a aquella población. En esta sección se adopta un enfoque con matices sociológicos e históricos. Después, en la segunda parte, se analizó la sentencia de la ADI 3239, de forma cualitativa, mediante el examen de su ementa y de todos los votos emitidos. En la última parte, a partir del fallo de la Corte Interamericana, se delineó la continuidad de violaciones de los derechos de las Comunidades Quilombolas por parte del Estado brasileño. La conclusión intenta construir caminos para una mayor efectividad de los derechos de las comunidades quilombolas.

1 LA CONCEPTUALIZACIÓN JURÍDICA DE LOS QUILOMBOS: ENTRE LA HISTORIA, LA DISCRIMINACIÓN Y EL RECONOCIMIENTO

En palabras de Marques y Gomes (2013, p.142), “la idea de quilombo se constituye en un campo conceptual con una larga historia”. De acuerdo con el último Censo Demográfico realizado por el IBGE, en 2022, la población quilombola en Brasil era de 1,32 millones de personas; sin embargo, solo el 4,3% de ellas residía en uno de los 494 territorios quilombolas oficialmente reconocidos en el país (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, 2022). Para captar la esencia de tales datos, es necesario analizarlos junto con el significado histórico de los quilombos y con su conceptualización jurídica contemporánea, inaugurada tras la Constitución Federal de 1988.

La primera definición jurídica de quilombo fue establecida en 1740 por el Consejo Ultramarino del Imperio del Brasil, y correspondía a “toda habitación de negros fugados, que pasen de cinco, en parte despoblada, aunque no tengan ranchos levantados ni se hallen pilones en ella” (Almeida, 2002). Tal concepción presentaba cinco elementos principales: la fuga del lugar de trabajo; la cantidad mínima de personas fugadas; el lugar aislado y de difícil acceso; la existencia de vivienda en el local; y la capacidad de subsistencia (Cavalcante; Chai, 2018). Es posible observar, sin embargo, que era una definición que vinculaba los quilombos con la criminalidad, así como creaba la idea de tratarse de comunidades rurales y aisladas, opuestas a la civilización (Giffoni, 2020).

El concepto, incluso en aquella época, no podía estar más alejado de la realidad. En diversas regiones, mientras la esclavitud estaba vigente y en el período posabolición, los quilombos representaban territorios móviles, con complejas redes sociales, prácticas económicas e intereses multifacéticos (Gomes; Yabeta, 2013). No obstante, como explica O’Dwyer (2002, p.255), sus identidades fueron construidas mediante legados étnicos estipulados “por su origen y formación”, manteniendo una actuación orientada por valores básicos y marcada por límites de pertenencia al grupo. Estudios históricos también demuestran que los quilombolas no vivían aislados, sino que

negociaban y mantenían relaciones con las villas y poblados cercanos, intercambiando o vendiendo lo que producían (Miranda, 2013).

La imagen criminalizada de los quilombos difundida durante la época colonial dio lugar a un largo período de silencio jurídico sobre la cuestión tras la abolición de la esclavitud en 1888 (Almeida, 2002). Como señala Miranda (2013), a pesar del fin de la esclavitud, la abolición no fue acompañada por ninguna acción dirigida a integrar a los antiguos esclavizados en la sociedad brasileña, y la discriminación racial y la exclusión económica persistieron a lo largo de todo el siglo XX. En este período, la comprensión generalizada del Poder Público era que los quilombos se extinguirían de manera natural, lo que llevó a la falta de reconocimiento de los quilombolas como ciudadanos y del derecho de estos a ocupar los territorios a los que tradicionalmente se vinculaban (Cavalcante; Chai, 2018).

Esta concepción cambió con la promulgación de la Constitución Federal de 1988. Esta pasó a establecer expresamente, en su artículo 215, el deber del Estado de garantizar a todos el pleno ejercicio de los derechos culturales y el acceso a las fuentes de la cultura nacional, así como apoyar e incentivar la valorización y difusión de las manifestaciones culturales (Brasil, 1988). El texto constitucional también determinó, en su artículo 216, que estaban protegidos todos los documentos y sitios detentores de reminiscencias históricas de los antiguos quilombos (Brasil, 1988), clasificándolos como parte del patrimonio histórico y cultural de Brasil y reconociendo el papel de los quilombos como formadores de la cultura del país, en lugar de meras expresiones de criminalidad.

Sin embargo, la disposición más importante acerca de tales comunidades fue establecida en el artículo 68 del Acto de Disposiciones Constitucionales Transitorias, el cual dispuso: “A los remanentes de las comunidades de quilombos que estén ocupando sus tierras se les reconoce la propiedad definitiva, debiendo el Estado emitirles los títulos respectivos” (Brasil, 1988).

En vista de ello, es importante destacar, como lo hacen Giffoni (2020) y diversos otros historiadores, que los quilombolas poseen una relación especial con el territorio que ocupan, debido a que su identidad está ligada al factor de pertenencia étnica y cultural a esa comunidad. Según ha sido reconocido por la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos:

Diversas comunidades afrodescendientes mantienen una relación especial y colectiva con el territorio en el que habitan, lo que implica algún tipo de sistema de tenencia consuetudinaria, además de presentar sus propias formas de organización, medios de subsistencia, lenguaje, entre otros elementos, que explican el ejercicio habitual de su autodeterminación. Junto a ello, hay un elemento subjetivo, relativo a la conciencia de la respectiva comunidad sobre su identidad diferenciada, es decir, una conciencia de identidad de grupo que hace que sus miembros se asuman como miembros de una comunidad” (Organización de los Estados Americanos, 2015, p.22, traducción nuestra).

Asimismo, es necesario señalar que los derechos expresados por la Constitución Federal de 1988 en relación con tales comunidades no surgieron espontáneamente, sino que fueron fruto “de una ardua conquista, lo que refleja la creciente apropiación de los instrumentos político-organizativos por los sujetos de derecho, en este caso, los quilombolas” (Marques; Gomes, 2013). Miranda (2014) también indica que los siglos XX y XXI fueron testigos de la creación del Movimiento Negro Unificado (MNU) en la década de 1970, uno de los principales agentes políticos y sociales defensores del reconocimiento de las tierras ocupadas por los quilombolas, que impulsó la incorporación del artículo 68 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias (ADCT).

La disposición de dicho artículo constitucional fue complementada, en 2003, por el Decreto Federal n.º 4.887, que versa sobre el procedimiento de identificación, reconocimiento, delimitación y demarcación de las tierras quilombolas. Dicho instrumento normativo estableció, en su artículo 2º, que:

Se consideran remanentes de las comunidades de quilombos, para los fines de este Decreto, los grupos étnico-raciales, según criterios de autoatribución, con trayectoria histórica propia, dotados de relaciones territoriales específicas, con presunción de ancestralidad negra relacionada con la resistencia a la opresión histórica sufrida (Brasil, 2003).

El párrafo primero de este mismo artículo establece que la caracterización de los remanentes de las comunidades de quilombos será certificada mediante la autodefinición de la propia comunidad (Brasil, 2003). Los párrafos segundo y tercero del artículo abordaron las tierras quilombolas, indicando que serían reconocidas como tales aquellas utilizadas para garantizar la reproducción física, social, económica y cultural de estas comunidades, y que en su demarcación se tomarían en consideración criterios de territorialidad indicados por los remanentes de las comunidades (Brasil, 2003).

La promulgación de dicho Decreto fue recibida por una parte de las comunidades movilizadas por los derechos de los quilombolas como un avance en el reconocimiento de tales pueblos y sus territorios, un paso hacia la igualdad racial, con el potencial de facilitar el proceso de reconocimiento de estas comunidades (Miranda, 2013). Por otro lado, el Decreto también recibió críticas de quienes consideraron que sus disposiciones terminan restringiendo la aplicación del derecho esencial a la tierra solo a las comunidades que encajan en una visión basada en el pasado acerca de lo que sería un quilombo (Cavalcante; Chai, 2018). Almeida (2002) señala que el propio término “remanente”, elegido por la legislación, tendría un significado restrictivo, refiriéndose a lo que sobró, como si no pudieran surgir otros quilombos.

El problema aquí es político-semántico: los grupos étnicos beneficiados por la legislación existían antes de ella, sin embargo no se utilizaban de esta denominación legal, pues tal figura jurídica no existía. ¿Es posible considerarse remanente de algo que durante todo el período colonial e imperial siempre fue considerado una actividad criminal y que desapareció del léxico constitucional por cien años en el período republicano? ¿Qué sería entonces un remanente de quilombo? ¿Qué categoría era esta? Se percibe en la redacción del artículo la insuficiencia conceptual, práctica, histórica y política del legislador, dado que permaneció ligado a una visión objetificadora y anclada en el pasado del concepto de quilombo. El dispositivo no reconoce la cuestión quilombola en su sesgo étnico, como respuesta a una situación de conflicto y confrontación con otros grupos sociales, económicos y con agencias gubernamentales.

Las críticas descritas parten de la lucha de las comunidades quilombolas por el derecho a la autodeterminación, el cual exige que el concepto jurídico de quilombos sea ampliado y resignificado para abarcar las diferentes realidades existentes en el país (Cavalcante; Chai, 2018).

2 LA AUTODETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y EL DERECHO A LA CONSULTA LIBRE, PREVIA E INFORMADA DE LAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS

La genealogía del concepto de pueblo en el Derecho exige otra investigación centrada en esta construcción. Sin embargo, la comprensión contemporánea del derecho de autodeterminación de los pueblos remite a la elaboración de la Carta de las Naciones Unidas en 1945 y a la consecuente Carta Internacional de Derechos Humanos, compuesta por la Declaración Universal de 1948 y los Pactos de 1966, que abarcan derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. La reconstrucción del orden internacional, de forma simplificada, resulta de los desdoblamientos de las dos Guerras Mundiales en la primera mitad del siglo XX. Estos eventos son, en su base, conflictos generados por tensiones inter e intraestatales entre pueblos.

Mientras la autodeterminación de los pueblos es uno de los objetivos de las Naciones Unidas (art. 1.2 de la Carta de 1945), el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966 reconoce desde su primer artículo que “todos los pueblos tienen derecho a la autodeterminación” (Brasil, 1992). Este derecho comprende su desarrollo económico y social de forma libre. Este derecho es reafirmado en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en términos semejantes al Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

No obstante, la necesaria protección al derecho de autodeterminación en estos documentos enfrenta problemas conceptuales, pues no existen elementos, desde el punto de vista del Derecho Internacional, para la atribución del concepto de pueblo y el consecuente ejercicio de la autodeterminación.

Existe, además, una distinción entre pueblos tribales e indígenas. Esta distinción, como afirma Xanthaki (2007, p. 72), es meramente teórica, pues ambos grupos poseen los mismos derechos. Respecto al primer grupo de pueblos, el artículo 1 de dicha Convención explica que ella se destina a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos, total o parcialmente, por sus propios usos o tradiciones o por legislación especial (Organización Internacional del Trabajo, 1989). Asimismo, el mismo artículo también presenta un criterio subjetivo para definir la aplicabilidad de la Convención, al establecer que la conciencia de la identidad indígena o tribal deberá considerarse como criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del instrumento internacional (Organización Internacional del Trabajo, 1989). Este último criterio ha sido objeto de preocupación y de irrespetos por parte de los Estados, como demuestra el caso de los uigures en China, que no son reconocidos por el Estado chino.

La Convención 169 revisó y sustituyó la Convención 107 de 1957, la cual contenía un lenguaje integracionista, con el propósito de eliminar diversas formas de vida para integrarlas en la sociedad mayoritaria (Xanthaki, 2007, p. 68-69). La Convención de 1989 genera una alteración paradigmática en la protección de los derechos de los pueblos, garantizándoles una serie de derechos, como: a la vida, integridad física, cultura, tierra, entre otros.

Así, en una primera aproximación normativa, los pueblos quilombolas están protegidos por las disposiciones de la Convención 169 de la OIT, pues se encuadran en el concepto de pueblo tribal. Existe el criterio fundamental de la autoidentificación, además del hecho de que sus condiciones sociales, culturales y económicas son distintas de la sociedad mayoritaria brasileña. Además, poseen sus propios usos y tradiciones y, inclusive, están regidos por legislación especial propia (Decreto Federal n.º 4887 de 2003).

En este sentido, en 2002, alrededor de la misma época en que fue promulgado el Decreto Federal n.º 4.887, Brasil adhirió a la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que, a partir de su incorporación al ordenamiento jurídico brasileño, genera obligaciones internacionales al Estado brasileño.

Silva (2023) señala que Brasil, al ratificar dicha Convención, reconoció como titulares de los derechos previstos por ella a los pueblos indígenas, así como a las comunidades quilombolas y a pueblos tradicionales, como ribeirinhos y extractivistas. Tal concepción fue reafirmada por las descripciones legales de pueblos tribales y tradicionales incluidas en el Decreto n.º 4.060/2007, que

instituyó la Política Nacional de Desarrollo Sostenible de los Pueblos y Comunidades Tradicionales³, y por el Decreto n.º 8.750/2016, que instituyó el Consejo Nacional de los Pueblos y Comunidades Tradicionales (CNPCT)⁴.

La temática central de la Convención es que existen grupos portadores de identidades específicas y que corresponde al Derecho asegurarles “el control de sus propias instituciones y formas de vida y su desarrollo económico, y mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del ámbito de los Estados donde viven” (Organización Internacional del Trabajo, 1989). El derecho a la consulta previa de los pueblos tradicionales se encuentra en el art. 6, 1, a, del documento, el cual dispone:

Al aplicar las disposiciones de la presente Convención, los gobiernos deberán: consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y, particularmente, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” (Organización Internacional del Trabajo, 1989).

El derecho a la consulta y al consentimiento libres, previos e informados, reconocido por la Convención n.º 169 de la OIT, constituye una fuerte expresión y garantía del derecho a la libre determinación de los pueblos tradicionales, pues busca proteger la capacidad de tales comunidades de definir sus prioridades por sí mismas, controlar su modelo de desarrollo y participar en las decisiones estatales que las afectan directamente (Soares; Steckelberg; Weber, 2019). Dicho derecho prevé que la consulta a ser realizada debe poseer efectos amplios, permitiendo que la comunidad consultada vote el proyecto que pueda afectarla y determinando que sus objeciones sean incorporadas al proceso decisorio (Duprat, 2015). El derecho en cuestión también debe ejercerse respecto de cualquier medida legislativa o administrativa susceptible de afectar a los pueblos tradicionales (Lunelli; Silva, 2023).

³ Dicha descripción se encuentra en el artículo 3º, inciso I, del Decreto n.º 4.060/2007, el cual clasifica a los “pueblos indígenas y comunidades tradicionales” como: grupos culturalmente diferenciados y que se reconocen como tales, que poseen formas propias de organización social, que ocupan y utilizan territorios y recursos naturales como condición para su reproducción cultural, social, religiosa, ancestral y económica, empleando conocimientos, innovaciones y prácticas generados y transmitidos por la tradición” (Brasil, 2007).

⁴ Dicha descripción se encuentra en el artículo 4º, §2º, del Decreto n.º 8.750/2016, el cual describe a los pueblos indígenas y tradicionales como: “pueblos indígenas; comunidades quilombolas; pueblos y comunidades de terreiro/pueblos y comunidades de matriz africana; pueblos gitanos; pescadores artesanales; extractivistas; extractivistas costeros y marinos; caiçaras; faxinalenses; rezadores/curanderos (benzedeiros); isleños; raizeiros; geraizeiros; caatingueiros; vazanteiros; veredeiros; recolectores de flores siempre vivas; pantaneros; morroquianos; pueblo pomerano; recolectores de mangaba; quebradeiras de coco babaçu; retireiros del Araguaia; comunidades de fondos y fechos de pasto; ribeirinhos; cipozeiros; andirobeiros; caboclos; y juventud de pueblos y comunidades tradicionales”.

De esta manera, como expone Miranda (2013), esta legislación internacional, habiendo sido incorporada al ordenamiento jurídico nacional conforme a los parámetros del art. 5, §2, de la Constitución Federal⁵, pasó a orientar y dar soporte al artículo 68 de la Carta Magna y al Decreto n.º 4887/2003, contribuyendo a disminuir la burocracia del Estado brasileño, que paralizaba muchos procesos de reconocimiento, postergando por años los derechos de algunas comunidades quilombolas, como ya se ha señalado anteriormente.

Vale la pena destacar que, en el plano internacional, el derecho a la consulta previa se ve reforzado por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2007; por la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de la Organización de los Estados Americanos (OEA), de 2016; y por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Respecto a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, se destaca la alteración semántica sobre el derecho a la consulta libre, previa e informada. Si en la Convención 169 de la OIT hay una referencia a la obligación estatal de conducir la consulta con sus elementos constitutivos, la Declaración de la ONU menciona que la consulta debe presentar un sesgo de consentimiento.

Es decir, la consulta debe ir más allá y buscar activamente el consentimiento de los pueblos interesados. A partir de esta alteración, algunos comentaristas (Lunelli; Silva, 2023) argumentan la existencia de un derecho al consentimiento de los pueblos tradicionales en todas las medidas que los impacten. En consecuencia, la noción de consentimiento lleva consigo el derecho de veto. En términos prácticos, en proyectos empresariales, los pueblos tendrían el derecho de vetar su desarrollo desde las primeras fases.

Se observa, de este modo, que el reconocimiento de los derechos del pueblo quilombola integró la formación de los principios y parámetros del contemporáneo ordenamiento jurídico brasileño, orientado por la Constitución Federal de 1988. Sin embargo, la concreción de tales derechos aún se muestra conflictiva en la actualidad, marcada por disputas jurídicas y conflictos de intereses políticos, como será abordado en la próxima sección de este trabajo.

3 EL DERECHO A LA AUTOIDENTIFICACIÓN Y A LA AUTODETERMINACIÓN EN LA ADI N.º 3239

⁵ El artículo 5º, §2º, de la Constitución Federal establece que: “Los derechos y garantías expresados en esta Constitución no excluyen otros derivados del régimen y de los principios por ella adoptados, o de los tratados internacionales de los que la República Federativa de Brasil sea parte” (Brasil, 1988).

Como se ha afirmado, el proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos quilombolas también estuvo marcado por decisiones judiciales de relevancia, destacándose, en este sentido, la Acción Directa de Inconstitucionalidad n.º 3239, cuyo juicio por el Supremo Tribunal Federal se concluyó en 2018.

La ADI n.º 3239 fue presentada en 2004 por el Partido Frente Liberal (PFL), actual partido Demócratas, con el objetivo de cuestionar la constitucionalidad del Decreto n.º 4.887/2003 por supuestos vicios formales y materiales⁶ (Monteiro; Trecanni, 2019). En cuanto a la formalidad, la principal cuestión planteada por el autor de la acción era que el contenido regulado por el decreto era materia reservada a la ley por tratar directa e inmediatamente de precepto constitucional previsto por el art. 68 del ADCT (Brasil, 2018).

En relación con la materialidad, el autor presentó tres alegaciones principales: a) que el Estado debería limitarse a emitir títulos a las comunidades quilombolas que hubieran fijado residencia en sus respectivas tierras desde la abolición de la esclavitud hasta el 5 de octubre de 1988, y que la hipótesis de expropiación prevista en el Decreto Federal n.º 4.887/2003 sería inconstitucional; b) que el criterio de autoatribución, previsto en el art. 2º, §1º, del Decreto Federal n.º 4.887/2003, daría lugar a que se reconociera el derecho a la tierra a más personas que aquellas efectivamente beneficiadas por el art. 68 del ADCT; c) que sería necesario comprobar la “remanencia” y no la “descendencia” de las comunidades quilombolas para que se reconociera el derecho a la demarcación territorial, y que ésta debería limitarse a las tierras esenciales para su reproducción física, social, económica y cultural (Brasil, 2018).

Se observa que, además de cuestionar el derecho a la autodeterminación de los pueblos quilombolas, la presentación de dicha ADI también llevó al STF a manifestarse sobre la tesis del “marco temporal de ocupación”, que restringiría el derecho a la tierra de las comunidades quilombolas a aquellas que estuvieran en posesión de su territorio en el momento de la promulgación de la

⁶ Actuaron como *amicus curiae* en la ADI n.º 3239: Instituto Pro Bono; Conectas Derechos Humanos; Sociedad Brasileña de Derecho Público (SBDP); Centro por el Derecho a la Vivienda contra los Desalojos (COHERE); Centro de Justicia Global; Instituto Socioambiental (ISA); Instituto de Estudios, Formación y Asesoría en Políticas Sociales (POLIS); Terra de Direitos; Federación de los Trabajadores en la Agricultura del Estado de Pará (FETAGRI-PARÁ); Estado de Pará; Estado de Santa Catarina; Confederación Nacional de la Agricultura y Pecuaria de Brasil (CNA); Confederación Nacional de la Industria; Asociación Brasileña de Celulosa y Papel (BRACELPA); Sociedad Rural Brasileña; Centro de Asesoría Jurídica Popular Mariana Criola; Koinonia Presencia Ecueménica y Servicio; Asociación de los Quilombos Unidos de Barro Preto e Indaiá; Asociación de Moradores Quilombolas de Santana (Quilombo de Santana); Coordinación de las Comunidades Negras Rurales Quilombolas de Mato Grosso do Sul; Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA); Estado de Paraná; Conferencia Nacional de los Obispos de Brasil (CNBB); Instituto de Abogacía Racial y Ambiental (IARA); Clube Palmares de Volta Redonda (CPVR).

Constitución Federal de 1988. La primera vez que dicha tesis surgió en el ámbito del Supremo Tribunal fue en el juicio de la Petición n.º 3.388-4, en el cual se debatía la demarcación de la Tierra Indígena Raposa Serra do Sol, en el estado de Roraima (Monteiro; Trecanni, 2019).

El juicio de la ADI se inició en 2012, con el voto del relator del caso, el ministro Cezar Peluso. El relator se posicionó por la inconstitucionalidad formal del Decreto n.º 4.887/2003, por considerar que la vía reglamentaria utilizada violaba los principios de legalidad y reserva de ley; y por la inconstitucionalidad material, al acoger las tesis del autor de la acción en cuanto a la autodeterminación identitaria y a los criterios de demarcación de las tierras quilombolas (Chaves; Monteiro; Siqueira, 2020). En relación con la tesis del marco temporal, el ministro propuso que se demarcaran las tierras cuya posesión fuera continua, prolongada, centenaria y calificada hasta el día 5 de octubre de 1988 (Brasil, 2018).

El proceso quedó suspendido por pedido de vista de la ministra Rosa Weber, quien emitió su voto en 2015, posicionándose por la constitucionalidad del decreto y defendiendo que el art. 68 del ADCT constituía una norma de eficacia plena y aplicación inmediata, por tratarse de un derecho fundamental de un grupo étnico-racial minoritario (Brasil, 2018).

La ministra Rosa Weber fundamentó su voto en las teorías del reconocimiento basadas en la producción teórica de Axel Honneth y Nancy Fraser⁷. El reconocimiento de la titularidad de las tierras reviste importancia de justicia distributiva y del propio reconocimiento. A partir de esta noción, la ministra construyó su voto como mecanismo de justicia transformadora.

Como afirman Karen Engle y Lucas Lixinski (2021), en su voto se reconocen dos tipos de injusticias sufridas por las comunidades quilombolas: de carácter económico y cultural. De este modo, se requieren dos tipos de remedios: redistribución económica y reconocimiento cultural.

Sin embargo, el posicionamiento de la Ministra presentó una peculiaridad: en la primera versión de su voto-vista, en 2015, la Ministra sostuvo que la demostración de la efectiva posesión del territorio quilombola el 5 de octubre de 1988 era requisito esencial para la aplicación del art. 68 del ADCT; no obstante, al final del juicio, la Ministra emitió una nueva versión de su voto, en la cual no se manifestaba directamente sobre la necesidad de posesión a la época de la promulgación de la Constitución de 1988, pero rechazaba la fecha del 13 de mayo de 1888 para la definición del estatus de los quilombos (Monteiro; Treccani, 2019).

⁷ La ministra discutió, de manera extensa, un artículo publicado por Fraser en 1995 titulado “¿De la distribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en una era postsocialista”. Existe una versión traducida al portugués que fue publicada en la revista *Cadernos do Campo*, en 2006 (Fraser, 2006).

A falta de deliberación del Pleno sobre eventual marco temporal, dejó de hacer consideraciones, aunque sea en obiter dictum, señalando, sin embargo, que la fecha del 13 de mayo de 1888 no tiene utilidad metodológica para la definición del estatus de los quilombos. Primero, porque el propio concepto de remanente de quilombo en los días actuales exige la reproducción continua de una comunidad que, originada en la resistencia a la esclavitud, permaneció cohesionada. Segundo, porque es imposible saber, hoy, en qué momento del pasado histórico la Ley Áurea, aunque firmada en aquella fecha, se volvió de conocimiento público en localidades remotas del territorio brasileño, así como la disposición efectiva de las autoridades locales para darle cumplimiento (Brasil, 2018, p.130)⁸.

El siguiente ministro en manifestarse fue Dias Toffoli, quien votó por la procedencia parcial de la acción, argumentando a favor de la constitucionalidad del Decreto Federal n.º 4.887/2003, pero defendiendo la demarcación de tierras que estuvieran ocupadas por remanentes quilombolas y que fueran efectivamente utilizadas para garantizar su reproducción física, social, económica y cultural en la fecha de promulgación de la Constitución Federal de 1988 (Brasil, 2018). En seguida, el ministro Gilmar Mendes acompañó el voto del ministro Dias Toffoli (Brasil, 2018).

Se observa que predominó, en los primeros votos, la idea de conceptualizar a las Comunidades Quilombolas por medio de la remanencia y no de la autoidentificación cultural y étnica. Como explican Chaves, Monteiro y Siqueira (2020, p.68), la adopción de esta perspectiva vulnera directamente la existencia de los pueblos quilombolas, en la medida en que “el lugar (quilombo) y la persona (quilombola) se fusionan en un concepto que se completa”, siendo imposible restringir un reconocimiento identitario y comunitario a la posesión continua de un territorio, especialmente considerando que las tierras ocupadas por quilombolas estuvieron constantemente sujetas a persecución y ocupación ilegal por terceros a lo largo del tiempo.

No obstante, el rumbo del juicio cambió en 2018, con el voto del ministro Edson Fachin. El ministro no sólo defendió la constitucionalidad formal del Decreto Federal n.º 4.887/2003, afirmando que el derecho previsto en el art. 68 del ADCT tenía eficacia máxima, aun estando previsto en una norma transitoria, sino que también rechazó la tesis de que el reconocimiento de las tierras quilombolas debía basarse en la presencia de la comunidad en el área hasta el 5 de octubre de 1988 (Brasil, 2018). Fachin argumentó que el elemento definidor de la identidad quilombola debía ser la relación tradicional de la comunidad con la tierra, la “idea de resistencia, de una comunidad que, a lo largo de los años, pese a la invisibilidad y a las dificultades en relación con el entorno, sobrevive y mantiene sus tradiciones” (Brasil, 2018).

⁸ El siguiente fragmento fue extraído del contenido del acórdão dictado en 2018, en el cual ya se encontraba la segunda versión del voto emitido por la ministra Rosa Weber.

Los ministros Luís Roberto Barroso y Luiz Fux también se posicionaron contra la adopción de la tesis del marco temporal. Barroso defendió que la prueba de la preservación del vínculo con el área quilombola no debía darse por medio de acciones posesorias y que tendrían derecho a la propiedad las comunidades que fueron desposeídas forzosamente “pero cuyo comportamiento, a la luz de su cultura, apunta a su inequívoca intención de retornar al territorio que ocupaban [y] de retomar la permanencia del vínculo cultural y tradicional con el territorio” (Brasil, 2018).

Por su parte, el ministro Luiz Fux sostuvo que la restricción cronológica del derecho a la tierra terminaría por vulnerar la finalidad constitucional de la norma del art. 68 del ADCT, es decir, la protección de las comunidades quilombolas, además de señalar que el criterio de autoidentificación tenía respaldo normativo tanto en el ordenamiento jurídico brasileño como en las disposiciones de la Convención n.º 169 de la OIT, ratificada por Brasil (Brasil, 2018). En palabras del ministro:

La garantía inscrita en el art. 68 del ADCT debe orientarse hacia el futuro, no pudiendo el intérprete reducirla únicamente a las tierras comprobablemente ocupadas por las comunidades quilombolas durante la fase imperial de la historia de Brasil, en la medida en que tal comprensión (i) subvierte la finalidad subyacente al dispositivo constitucional, transformándolo de instrumento protector en vehículo discriminatorio de los grupos remanentes de quilombos; (ii) crea obstáculos intransponibles para la efectivación del derecho constitucionalmente reconocido y (iii) ignora la dimensión territorial indispensable para la preservación y afirmación de la cultura quilombola (Brasil, 2018, p.312).

Finalmente, el ministro Ricardo Lewandowski votó por el no conocimiento de la acción, mientras que el ministro Marco Aurélio se manifestó por la improcedencia del pedido y el ministro Celso de Mello acompañó el voto de la ministra Rosa Weber, adoptando, sin embargo, la observación del ministro Edson Fachin respecto al rechazo de la tesis del marco temporal (Brasil, 2018).

De este modo, por mayoría absoluta, el Supremo Tribunal Federal determinó la improcedencia de la ADI n.º 3239, rechazando la tesis del marco temporal y confirmando la constitucionalidad de la autoidentificación como criterio para la demarcación de las tierras quilombolas. La decisión fue, sin lugar a dudas, un avance en la protección de las comunidades quilombolas en Brasil. Sin embargo, pese a la relevancia del reconocimiento formal y jurídico del derecho a la tierra de los quilombolas, la concreción de dicho derecho encuentra obstáculos derivados del prejuicio y de los conflictos por la tierra, que, en la dureza de la realidad fáctica, exponen a estos pueblos a la persecución y a la marginación, como quedó evidenciado en el juicio del caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil.

4 LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS EN EL CASO DE LAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA CONTRA BRASIL

El sistema interamericano de protección de los derechos humanos posee una jurisprudencia consolidada sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales, especialmente en lo relativo al derecho a la consulta libre, previa e informada. Entre diversos casos, dos de ellos, de forma paradigmática, tratan del tema. En *Pueblo Saramaka vs. Surinam*, en 2007, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que el deber estatal de consulta debe realizarse conforme a las costumbres y tradiciones indígenas. Para los proyectos empresariales de desarrollo a gran escala, debe buscarse el consentimiento de las poblaciones afectadas, de acuerdo con lo dispuesto en la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2007).

Posteriormente, en 2012, en el caso *Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, la Corte detalló las etapas del procedimiento de consulta, que deben ocurrir en las fases iniciales del proyecto, con el fin de garantizar el carácter previo de la consulta; ser de buena fe, es decir, acorde con la cultura de la comunidad potencialmente afectada; ser informada, de modo que los integrantes de la comunidad tengan acceso a todos los documentos necesarios para la toma de decisiones; y prever la realización de estudios de impacto ambiental (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2012).

El caso de las Comunidades Quilombolas de Alcântara contra Brasil fue paradigmático por tratar, por primera vez, específicamente, del derecho de los pueblos quilombolas a la tierra y destacar la esencialidad del proceso de consulta previa en la demarcación de sus territorios (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2024). La historia de las violaciones a los derechos de las comunidades quilombolas en la ciudad de Alcântara, en el estado de Maranhão, remonta a la dictadura militar. El proyecto de desarrollo económico y social del régimen intentó integrar la región Norte debido a la cantidad de recursos naturales necesarios para suplir la expansión industrial del Sur y Sudeste (Joanoni Neto; Guimarães Neto, 2019). En este sentido, se adoptaron diversas iniciativas, como incentivos para el desplazamiento poblacional y empresarial.

Aunque la Amazonía Legal fue instituida formalmente en 1953, por medio de la Ley 1.806, fue en 1966, con la creación de la Superintendencia de Desarrollo de la Amazonía (SUDAM), mediante la Ley 5.173, que la región adquirió mayor relevancia en el escenario nacional.

El municipio de Alcântara alberga una diversa cantidad de Comunidades Quilombolas. El Estado brasileño tenía interés en construir un área para la expansión de su actividad aeroespacial en la ciudad, por ser una región con baja densidad demográfica y alejada de los grandes centros. En

1979, el gobierno emitió un comunicado manifestando interés en crear un centro espacial de lanzamiento en Alcântara. En los años siguientes, en cooperación con órganos públicos municipales y estatales, se procedió al reasentamiento de las comunidades quilombolas que residían en las áreas de interés, mediante la expropiación y donación de estas tierras al gobierno federal.

En 1991, se realizó una nueva expropiación, esta vez sin la realocación de las poblaciones afectadas. A partir de los años 2000, el gobierno brasileño buscó asociaciones económicas, a través de tratados bilaterales, con Estados Unidos y Ucrania. En un primer momento, solo la cooperación con el gobierno ucraniano fue aprobada. Solamente en 2019 se firmó una asociación con el gobierno estadounidense (Acuerdo de Salvaguardias Tecnológicas). Se observa, por tanto, que hubo, además de la violación por parte del Estado, la participación de empresas en proyectos empresariales conjuntos.

La sentencia del caso fue publicada en 2025. En ella, se destaca la adopción del concepto de Comunidad Quilombola como pueblo tribal, formado históricamente por personas que escaparon de la esclavitud o que eran libres, es decir, afrodescendientes (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2024). Entre las violaciones a los derechos humanos reconocidas por la Corte —como el derecho a la propiedad comunal y el derecho a la tierra—, el derecho a la consulta presenta particularidades del escenario nacional. Según lo establecido por la Corte:

La declaración de utilidad pública emitida originalmente en 1980 por decreto del gobierno militar entonces en el poder sirvió de base para la realocación compulsoria de 31 comunidades quilombolas de Alcântara que habitaban el área donde posteriormente se instaló el CLA. Dado el contexto de ausencia del Estado de Derecho, las Comunidades Quilombolas de Alcântara afectadas por dicha declaración de utilidad pública no disponían de recursos administrativos o judiciales eficaces para impugnar las expropiaciones o reclamar medidas de restitución o compensación. No obstante, estos argumentos no perjudican la ocupación histórica de sus territorios, sino que refuerzan las obligaciones legales de Brasil de garantizar la propiedad colectiva de las comunidades” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2024, p. 47).

La Corte también señaló que los acuerdos celebrados entre Brasil y Ucrania, entre 1999 y 2006, para la construcción de sitios de lanzamiento espacial en Alcântara, tenían el potencial de causar impactos significativos en las comunidades quilombolas, por la posible presión sobre los recursos naturales y los impactos ambientales; y que, por haber sido firmados sin el consentimiento de los pueblos afectados, su derecho a la consulta previa fue vulnerado. Sobre este derecho, la Corte dispuso:

Los Estados deben garantizar el derecho a la consulta y participación en cualquier proyecto o medida que pueda afectar el territorio de un pueblo indígena o tribal, u otros derechos esenciales para su supervivencia como pueblo, a fin de salvaguardar el derecho a la propiedad colectiva. (...) En esta línea, el Estado debe garantizar que los derechos de los pueblos

indígenas y tribales no sean ignorados en ninguna otra actividad o acuerdo que realice con terceros, o en decisiones del poder público que afecten directamente sus derechos e intereses. Por tanto, cuando corresponda, también incumbe al Estado realizar tareas de supervisión y control e implementar, cuando sea apropiado, formas de protección efectiva de este derecho mediante los órganos judiciales competentes” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2024, p. 53).

Se añade que, mediante la Resolución 11, de marzo de 2020, emitida por el Comité de Desarrollo del Programa Espacial Brasileño, bajo la dirección del entonces ministro del Gabinete de Seguridad Institucional, Augusto Heleno, se determinó la aprobación de directrices para la elaboración de un plan de consulta a las comunidades quilombolas. La consulta debía ser realizada por el Ministerio de Defensa, órgano con poca o ninguna experiencia en temas de derechos humanos. En la misma resolución, se determinó el reasentamiento de las poblaciones de las comunidades. Es decir, el mismo órgano responsable por la consulta sería responsable también por el reasentamiento. La resolución era incompatible con el Convenio 169 de la OIT y fue objeto de acciones judiciales del Ministerio Público, que suspendieron su eficacia hasta su revocación total en 2021.

En este escenario, cobran fuerza los protocolos autónomos de consulta desarrollados por las propias comunidades afectadas. En el caso de las comunidades de Alcântara, un documento base de 2019 establece que todas las comunidades involucradas, por medio de sus asociaciones participativas, deben ser consultadas (Observatorio de Protocolos Autónomos, 2019). Existen aún dos perspectivas que deben ser consideradas: la de las personas mayores y la de las mujeres (de género). La consulta debe ser realizada exclusivamente por el Estado, y no puede ser delegada a entidades no estatales. Su forma debe estar en consonancia con el Convenio 169, de manera previa a cualquier decisión administrativa o legislativa.

En su decisión final sobre las medidas de restitución, se menciona que la Comisión Interamericana destacó que la consulta con objetivo de consentimiento debe realizarse conforme al propio Protocolo de Consulta presentado por las Comunidades. Algunos meses antes de la sentencia, Brasil y las Comunidades Quilombolas celebraron, en septiembre de 2024, el *Termo de Conciliação, Compromissos e Reconhecimentos Recíprocos* (Brasil, 2024). En este, el Estado brasileño se comprometió a identificar y delimitar 78.105 hectáreas como territorio quilombola, cuya titulación deberá realizarse en un plazo máximo de doce meses por el INCRA.

Por último, eventuales modificaciones a dicho acuerdo deberán también ser objeto de procesos de consulta ante las Comunidades Quilombolas. Aunque Brasil, en el acuerdo firmado en 2024, reconoce su responsabilidad por la falta de delimitación y titulación de las tierras quilombolas,

la Corte concedió un plazo de tres años para que adopte las acciones pertinentes para garantizar el derecho a la tierra (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2024, p. 317).

5 CONSIDERACIONES FINALES

Las Comunidades Quilombolas, aunque mencionadas en estudios sobre la protección de los derechos de los Pueblos Indígenas, merecen un análisis detallado de su marco de protección, tanto en relación con el ordenamiento jurídico brasileño como con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. La formación sociohistórica de estas Comunidades es una característica particular del Estado brasileño, la cual demanda una lectura interdisciplinaria de las diversas áreas del conocimiento. Este trabajo buscó precisamente aportar esa pequeña contribución.

La persistencia de las violaciones de los derechos de las Comunidades Quilombolas por parte del Estado brasileño revela un bajo alcance de las normas internacionales de protección a los pueblos tribales, en especial del Convenio 169 de la OIT.

Desde un punto de vista normativo, esta investigación demostró, en un primer momento, que deben aplicarse las disposiciones protectoras del Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU a las Comunidades Quilombolas. Por lo tanto, existe el deber estatal de proteger los derechos consagrados en los más diversos tratados internacionales de derechos humanos en relación con estas Comunidades.

La demora en la afirmación de los derechos de las Comunidades Quilombolas, los cuales fueron previstos en la Constitución Federal de 1988, pero solo en 2003 fueron debidamente implementados y regulados por legislación infraconstitucional, evidencia la lentitud estatal. El Decreto 4.887/03, al prever el derecho a la tierra y el deber de demarcación por parte del Estado, resalta la continuidad de violaciones mediante retrasos injustificados. Los datos muestran un aumento de los conflictos socioambientales en las últimas dos décadas, fruto de la inercia de la actuación estatal.

Fue solo en 2018 que el STF determinó la constitucionalidad del Decreto 4.887/03. El juzgamiento, en especial el voto de la Ministra Rosa Weber, incorporó la perspectiva de la redistribución y el reconocimiento de esos derechos reconocidos constitucional e internacionalmente. A ello se suma el rechazo de la tesis del marco temporal (*marco temporal*), reafirmada en el Tema 1.031 de 2023 juzgado por el STF en relación con los Pueblos Indígenas.

Este continuum de explotación se verifica en el reciente caso paradigmático de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el que Brasil fue considerado responsable por la falta de

demarcación de las tierras de las Comunidades Quilombolas y la ausencia de consulta libre, previa e informada. El caso se remonta al periodo dictatorial nacional, perpetuándose en el tiempo por más de cuatro décadas sin una resolución que respetara la posición de las Comunidades.

Una de las posibles articulaciones para una agenda de investigación sobre los derechos de las Comunidades Quilombolas es su conexión con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales deben interpretarse de manera interdependiente, en particular la promoción de la seguridad alimentaria, la preservación del medio ambiente y la igualdad de género, buscando así la reducción de las desigualdades.

REFERENCIAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Os Quilombolas e as novas etnias. In: O'DWYER, Eliane Cantarino (org.). **Quilombos – Identidade étnica e territorialidade**. Rio de Janeiro: Editora FGV e ABA, 2002.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto Federal nº 4.887, de 20 de novembro de 2003**. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Diário Oficial da União, 2003. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 8.750/2016, de 9 de maio de 2016**. Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília: Diário Oficial da União, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8750.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 4.060, de 7 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília: Diário Oficial da União, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.239/DF**. Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Decreto Nº 4.887/2003. Relator: Ministro Cezar Peluso. Redatora do acórdão: Ministra Rosa Weber. 08 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339396721&ext=.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. **Termo de Conciliação, Compromissos e Reconhecimentos Recíprocos**. Advocacia-Geral da União: Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/sites/default/files/noticias-e-posts/2024-09/DOCUMENTO%20X.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2025.

CAVALCANTE, Ricardo Vinhaes Maluf; CHAI, Cássius Guimarães. Análise do direito à autodeterminação das comunidades quilombolas no julgamento da ADI Nº 3239/2004 no STF: entre o degredo, o esquecimento e o desconhecimento jurídico. **Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 102 – 123, Jul/Dez. 2018.

CHAVES, Carlos Eduardo Lemos; MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes; SIQUEIRA, José do Carmo Alves. A incapacabilidade do marco temporal quilombola e as retomadas de terras sob a perspectiva do Direito como efetividade. **Rev. de Direito Agrário e Agroambiental**, v. 6, n. 1, p. 57-77, Jan/Jun. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara Vs. Brasil**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2024. Serie C No. 548. San José, Costa Rica, 2024. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_548_esp.pdf. Acesso em: 17 jul. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam**: Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas: sentencia de 28 de noviembre de 2007. San José, Costa Rica, 28 nov. 2007. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf. Acesso em: 17 jul. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador**: mérito e reparações: sentença de 27 de junho de 2012. San José, Costa Rica, 27 jun. 2012. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_por.pdf. Acesso em: 17 jul. 2025.

DUPRAT, Deborah. A Convenção n. 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada. In: DUPRAT, Deborah. **Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais**. Brasília: ESMPU, 2015.

ENGLE, Karen; LIXINSKI, Lucas. Quilombo Land Rights, Brazilian Constitutionalism, and Racial Capitalism. **Vanderbilt Journal of Transnational Law**, [s. l.], v. 54, n. 3, p. 831–870, 2021.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. **Cadernos de Campo (São Paulo - 1991)**, São Paulo, Brasil, v. 15, n. 14-15, p. 231–239, 2006. Disponível em: <https://revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/view/50109>. Acesso em: 20 jul. 2025.

GIFFONI, Johny Fernandes. **Protocolos comunitários-autônomos de consulta e consentimento quilombolas: direito e negacionismo**. 2020. 291 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Pará, Pará, 2020.

GOMES; Flávio dos Santos; YABETA, Daniela. Memória, cidadania e direitos de Comunidades Remanescentes (em torno de um documento dos quilombolas da Marambaia). **Afro-Ásia**, Edufba, Salvador, n. 47, p. 79-117, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico do Brasil de 2022**. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 10 jul. 2025.

JOANONI NETO, Vitale; GUIMARÃES NETO, Regina Beatriz. Amazônia: Políticas governamentais, práticas de colonização e controle do território na ditadura militar (1964-85). **Anuario IEHS**, v. 34, p. 99-122, 2019.

LUNELLI, Isabella Cristina; SILVA, Liana Amin Lima da. Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil: a captura pelas empresas do dever estatal de consultar os povos e comunidades tradicionais diante dos procedimentos de licenciamento ambiental. **Revista Direito e Práxis**, v. 14, p. 536-566, 2023.

MACHADO, Maira Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. In: Machado, Maira Rocha. (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. 1ed. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, v. 1, p. 356-389.

MARQUES, Carlos Eduardo; GOMES, LÍlian. A Constituição de 1988 e a resignificação dos quilombos contemporâneos: limites e potencialidades. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 28, Nº 81, p.137 – 153, fevereiro/2013.

MIRANDA, Carmélia Aparecida da Silva. Comunidades Quilombolas do Brasil: desafios e perspectivas. **Cordis**, Revoluções, cultura e política na América Latina, São Paulo, n. 11, p. 253-279, jul./dez. 2013.

MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes; TRECANNI, Girolamo Domenico. A tese do marco temporal da ocupação quilombola à luz da teoria da integridade de Dworkin: análise dos votos da ADIN 3239. **Revista de Direito Agrário e Agroambiental**, Goiânia, v. 5, n. 1, p. 18 – 39, Jan/Jun. 2019.

O'DWYER, Eliane Cantarino. Os Quilombos do Trombetas e do Erepecuru-Cuminá. In: O'DWYER, Eliane Cantarino (Org.). **Quilombos: identidade étnica e territorialidade**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

OBSERVATÓRIO DE PROTOCOLOS AUTÔNOMOS. Documento Base do Protocolo Comunitário de CCPLI das Comunidades Quilombolas do Território Étnico de Alcântara. Alcântara, 2019. Disponível em: https://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/10/Protocolo-Comunitario-sobre-Consulta-e-Consentimento-Previo-Livre-e-Informado-CCPLI-das-Comunidades-Quilombolas-do-Territorio-Etnico-de-Alcantara_MA.pdf. Acesso em: 17 jul. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Carta das Nações Unidas. São Francisco, 26 de junho de 1945. Genebra, Suíça. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/carta-das-nacoes-unidas>. Acesso em: 20 jul. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). **Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo**. 2015. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/industriasextractivas2016.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais**. 1989. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%C2%BA%20169.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2025.

SILVA, Ricardo Pinto da. **A força jurídica dos protocolos autônomos de consulta dos povos e comunidades tradicionais do Brasil**. 143 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, Salvador, 2023.

SOARES, Fernanda; STECKELBERG, Thiago; WEBER, Vanderlei Luiz. Instrumentos Internacionais dos direitos dos povos indígenas: o direito à consulta prévia efetiva. **Científic@Multidisciplinary Journal**, v. 6, n.1, p. 159 – 172, 2019.

XANTHAKI, Alexandra. **Indigenous Rights and United Nations Standards: Self-Determination, Culture, and Land**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

Esta versión fue originalmente presentada en portugués y traducida al español con el auxilio de Inteligencia Artificial.

Derechos autorales 2025 – Revista de Derecho Socioambiental – ReDiS

Organizadores:

Liliane Pereira Amorim;

Karla Karoline Rodrigues Silva;

Isabel Christina Gonçalves Oliveira;

Giovana Nobre Carvalho.

Editor responsable: Thiago Henrique Costa Silva.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.