

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
RESOLUCIÓN 39/2015

MEDIDA CAUTELAR No. 46-14¹
Asunto Juana Calfunao y otros respecto de Chile
26 de octubre de 2015

I. INTRODUCCIÓN

1. El 27 de enero de 2014, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en lo sucesivo “la Comisión Interamericana”, “la Comisión” o “CIDH”) recibió una solicitud de medidas cautelares presentada por Juan Jorge Faundes Peñafiel, solicitando que la CIDH requiera al Estado de Chile (en adelante “Chile” o “el Estado”) que adopte las medidas de protección necesarias para garantizar la vida e integridad personal de Juana Calfunao (en adelante “la propuesta beneficiaria”). Más adelante en el procedimiento, el solicitante requirió que dichas medidas fueran extensivas para la familia de la señora Calfunao. Según la solicitud, Juana Calfunao y los miembros de su familia estarían enfrentando presuntos actos de violencia, amenazas y hostigamiento por parte de agentes de seguridad pública del Estado, debido a la posición de dichas personas de defender el territorio donde residirían.

2. Tras analizar las alegaciones de hecho de derecho presentada por las partes, la Comisión considera que la información presentada demuestra *prima facie* que Juana Calfunao y los miembros de su familia se encuentran en una situación de gravedad y urgencia puesto que su vida e integridad personal se encontrarían en una situación de riesgo. En consecuencia, de acuerdo con el Artículo 25 del Reglamento de la CIDH, la Comisión solicita a Chile que: a) Adopte las medidas necesarias para preservar la vida y la integridad personal de Juana Calfunao y los miembros de su familia; b) Concierte las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes; e c) Informe sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos alegados que dieron lugar a la adopción de la presente medida cautelar y, así, evitar su repetición.

II. RESUMEN DE HECHOS Y ARGUMENTOS APORTADOS POR LAS PARTES

3. En el marco de una breve comunicación enviada a la CIDH, el solicitante indica que Juana Calfunao sería una indígena y lideresa Mapuche a quien se le habría expropiado su lote para la implementación de un proyecto carretero. A raíz de esto, la señora Calfunao se habría opuesto al proyecto en diversas oportunidades, lo que habría derivado en supuestos maltratos físicos hacia su persona y hacia los miembros de su familia por parte de carabineros, detenciones preventivas, múltiples golpes por parte de agentes de la policía. El solicitante relata que, en el año 2000, un presunto uso excesivo de fuerza por parte de agentes de seguridad pública le habría causado un aborto natural a Juana Calfunao. La solicitud de medidas cautelares se encuentra sustentada en los siguientes presuntos hechos y argumentos:

A. El 23 de enero de 2014, presuntamente maquinaria pesada y carabineros se habrían presentado en las cercanías del territorio de la señora Juana Calfunao. De acuerdo a la solicitud, cuando la maquinaria habría intentado comenzar a realizar las faenas para la preparación del terreno, la Señora Juana Calfunao se habría subido a ella, a fin de que el conductor detuviera la maquinaria. De acuerdo al solicitante, la propuesta beneficiaria habría sido bajada por carabineros, quienes la habían golpeado y la habrían detenido por desórdenes públicos.

B. Más adelante, la propuesta beneficiaria habría sido esposada y transportada durante varias horas de la tarde dentro del vehículo policial, “con altas temperaturas y sufriendo golpes porque el vehículo se

¹ Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, el Comisionado Felipe González, de nacionalidad chilena, no participó en el debate ni en la decisión de la presente medida cautelar.

[habría] despla[zado] a diversos lugares, por caminos de ripio y baches”, sin que la propuesta beneficiaria haya tenido la posibilidad de sujetarse de alguna parte del vehículo. Posteriormente, la propuesta beneficiaria habría sido llevada a un centro de salud pública, donde se habría constatado sus lesiones físicas. El solicitante afirma que nuevamente se habría decretado su detención preventiva.

4. El 18 de febrero de 2014, el solicitante aportó información adicional, indicando que:

A. El 27 de enero de 2014, el solicitante se habría presentado en la casa de la propuesta beneficiaria para recoger su testimonio sobre lo ocurrido el 23 de enero de 2014. El solicitante manifiesta que la propuesta beneficiaria se encontraría recuperándose de lesiones de mediana gravedad, supuestamente causadas por golpes recibidos por parte de funcionarios de carabineros. El solicitante manifiesta que el tribunal habría decretado su detención ilegal, debido a que “la detención se realizó en propiedad privada”. El tribunal habría fijado una audiencia para marzo sobre la denuncia de desórdenes.

B. El camino que se habría construido y que se pretendería pavimentar se ubicaría sobre la propiedad de la propuesta beneficiaria, según lo acreditarían los títulos de propiedad y una sentencia ejecutoriada de 2007 tenida a la vista por un Tribunal de Garantía.

5. El 19 de febrero de 2014, la CIDH solicitó información a ambas partes.

6. El 18 de marzo de 2014, el Estado respondió a la solicitud de información indicando que:

A. El Estado entiende que “de los antecedentes remitidos esa Honorable Comisión no es posible presumir las condiciones de gravedad y urgencia de la situación invocada por el peticionario, así como la posibilidad de que pueda eventualmente resultar daño irreparable para la propuesta beneficiaria” y afirma que las medidas de protección solicitadas por el peticionario no se encontrarían lo suficientemente descritas.

B. No hay registro de medidas de protección decretadas a favor de la Lonko Juana Calfunao, en forma de recursos de protección o amparo. En base a esto, el Estado manifiesta que esto “agrega otro defecto procesal a la presentación ya que incumple también el artículo 25 No 6 a) del Reglamento” de la CIDH.

7. El 25 de marzo de 2014, se remitió el informe del Estado al peticionario para sus observaciones.

8. El 3 de abril de 2014, el solicitante presentó información adicional, manifestando que:

A. El solicitante afirma que la propuesta beneficiaria habría enfrentado: i) un período de prisión de aproximadamente 4 años, entre 2006 y 2010; ii) diversas detenciones menores en 2005, 2006, 2013 y 2014; iii) apremios ilegítimos en 2000, a raíz del cual la propuesta beneficiaria habría sufrido un aborto natural, así como otros supuestos incidentes en los años 2005, 2006 y 2014. Asimismo, afirma que desde 1947 a la fecha la propuesta beneficiaria habría sufrido la vulneración de derechos colectivos al territorio y propiedad “por la expropiación ilícita realizada por el Estado de Chile”.

B. La detención y “apremios ilegítimos de enero de 2014” habrían sido denunciados a la Juez de garantía que controló la detención de la propuesta beneficiaria.

C. La propuesta beneficiaria se encontraría en libertad pero con una citación penal por supuestos “desórdenes públicos” que sería resuelta en los próximos días y, que, de ser condenada, podría significar “prisión efectiva [...] dados sus antecedentes penales acumulados en la defensa de sus tierras en los últimos 15 años”.

D. La propuesta beneficiaria habría sufrido “importantes dificultades para la defensa legal, lo que ha dificultado su defensa oportuna y efectiva, significando ello, en alguna medida, que las continuas y complejas

acciones judiciales que requiere, muchas de alto costo, no hayan logrado resguardar los derechos de Juana Calfunao y que, en algunas ocasiones siquiera se hayan podido presentar recurso en su defensa”.

9. El 15 de abril de 2014, se remitió el informe de los solicitantes al Estado y se remitió una carta a los solicitantes requiriendo mayor información, sin recibir respuesta de ambas partes, por lo que el asunto se mantuvo inactivo los siguientes meses.

10. El 16 de enero de 2015, el solicitante envió información adicional, manifestando que la propuesta beneficiaria habría presentado una nueva acción judicial en el plano interno para reclamar la supuesta falta de consulta previa para llevar a cabo la expropiación de su propiedad. Al respecto, el 9 de enero de 2015 la propuesta beneficiaria, por sí y en representación de la Comunidad, habría presentado un recurso de protección constitucional en contra de la Dirección Regional de Vialidad para impedir la pavimentación y ensanchamiento del camino que pasa por medio de la comunidad y paralizar las obras mientras no se cuente con el consentimiento de la comunidad. El 13 de enero de 2015, la Corte de Apelaciones de Temuco habría declarado admisible el recurso.

11. El 3 de marzo de 2015, se reiteró la solicitud de información al Estado.

12. El 11 de marzo de 2015, el solicitante informó que el 27 de febrero de 2015, la Corte de Apelaciones de Temuco habría fallado denegando el recurso de protección interpuesto por la propuesta beneficiaria. De acuerdo al solicitante, esa resolución habría sido apelada ante la Corte Suprema de Chile, la cual habría rechazado el recurso el 25 de marzo de 2015. Por otro lado, el solicitante manifestó que la propuesta beneficiaria habría sufrido un grave accidente automovilístico el 18 de febrero de 2015 y la fiscalía se encontraría investigando las circunstancias del mismo.

13. El 19 de mayo de 2015, el solicitante aportó una comunicación, indicando que:

A. El 15 de mayo de 2015, la propuesta beneficiaria habría interpuesto una denuncia por el delito de amenazas, a raíz de que el 17 de abril de 2015 un grupo de personas que se movilizaban en un camión blanco les habrían gritado “que iban a incendiar la casa, que nos iban a matar, que tienen que irse”. Este mismo episodio se habría repetido el 21 de abril de 2015, esta vez diciendo “que nos tenemos que ir, que nos van a quemar las casas”. El 23 de abril de 2015, se habrían repetido las amenazas, gritando: “tienen que irse, indios conflictivos, no dejan hacer el camino”.

B. El 30 de abril de 2015, de acuerdo a la propuesta beneficiaria, se habría encontrado evidencia de que personas habrían pernoctado en el terreno de propiedad de la propuesta beneficiaria. En base a estos hechos, la propuesta beneficiaria habría solicitado audiencia con el intendente. En este informe el solicitante requirió ampliar la solicitud de medida cautelar para incluir a Gerardo Luis Marin Chihuauhen, Waikilaf Cadín Calfunao, Nele Loos, Remultrai Cadín Calfunao, Alon Kris Cadín Cadin y Mercedes Paillalef Moraga, miembros de su familia, quienes residirían en la comunidad Juan Paillalef.

14. El 29 de julio de 2015, se reiteró la solicitud de información al Estado.

15. El 31 de julio y 3 de agosto de 2015, los solicitantes presentaron comunicaciones, indicando que:

A. El 6 de julio de 2015, la policía habría intentado detener a Waikalif Cadín Calfunao, hijo de la propuesta beneficiaria. El solicitante manifiesta que fue “severamente agredido e incluso alguno de los agentes le apuntó con la pistola en la cabeza mientras le amenazaba con que lo iba a matar”. De acuerdo al solicitante, gracias a la intervención espontánea de un grupo de vecinos que habría acudido a defenderlo, Waikalif no habría sido detenido. El 16 de julio de 2015, Waikalif habría sido brutalmente agredido con un botellazo en la cabeza mientras se encontraba sentado con un amigo en un restaurante. El presunto agresor habría

intentado huir en una camioneta y luego habría intentado atropellarlo con la camioneta. Ese mismo día, la propuesta beneficiaria habría interpuesto una denuncia por intento de homicidio.

B. La comunidad Juan Paillalef enfrentaría continuamente amenazas de toda índole. En la noche pasarían vehículos por el camino vecinal de la comunidad lanzarían insultos racistas y amenazas de muerte; gritarían que los van a envenenar, degollar, y quemar la casa.

C. El 31 de julio de 2015, la propuesta beneficiaria, su nieto, Alon Kris Cdin Cadin y un adulto varón amigo de la familia cuya identidad se desconoce, habrían sido detenidos en el hogar de la propuesta beneficiaria por carabineros. La propuesta beneficiaria habría sido remitida al Cuartel de Carabineros de la comuna de "Padre Las Casas" para ser puesta a disposición de los tribunales. El nieto de la propuesta beneficiaria habría sido enviado al centro de internación y custodia de menores en tránsito, Belén de Temuco.

16. El 9 de septiembre de 2015, se remitió una nota al Estado solicitando información sobre la situación de referencia.

17. El 12 de octubre de 2015, el solicitante envió información adicional indicando que el 5 de octubre de 2015, la propuesta beneficiaria junto a su hija de 17 años Remultrai Cadín habrían sido detenidas por desórdenes públicos en su domicilio por fuerzas de carabineros por oponerse nuevamente a las obras que se estarían por realizar para la construcción de una carretera que abarca el lote de la propuesta beneficiaria. De acuerdo al solicitante, ambas habrían permanecido detenidas por 24 horas y el 6 de octubre de 2015 habrían sido puestas a disposición del Juez de Garantías de la ciudad de Temuco quien habría declarado la detención ilegal. Según la solicitud, la propuesta beneficiaria habría sufrido lesiones en su muñeca y mano izquierda y su hija habría recibido múltiples golpes en pies y tobillos, que sólo habrían podido ser constatados luego de expreso pedido de su abogado habiéndoseles negado esa posibilidad en el cuartel policial de Los Laureles.

III. ANÁLISIS SOBRE LOS ELEMENTOS DE GRAVEDAD, URGENCIA E IRREPARABILIDAD

18. El mecanismo de medidas cautelares es parte de la función de la Comisión para supervisar el cumplimiento con las obligaciones de derechos humanos establecidas en el artículo 106 de la Carta de la Organización de Estados Americanos. Estas funciones generales de supervisión están establecidas en el artículo 41 (b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, recogido también en el artículo 18 (b) del Estatuto de la CIDH y el mecanismo de medidas cautelares es descrito en el artículo 25 del Reglamento de la Comisión. De conformidad con ese artículo, la Comisión otorga medidas cautelares en situaciones que son graves y urgentes, y en las cuales tales medidas son necesarias para prevenir un daño irreparable a las personas.

19. La Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte Interamericana" o "la Corte IDH") han establecido de manera reiterada que las medidas cautelares y provisionales tienen un doble carácter, uno cautelar y otro tutelar. Respecto del carácter tutelar, las medidas buscan evitar un daño irreparable y preservar el ejercicio de los derechos humanos. Con respecto al carácter cautelar, las medidas cautelares tienen como propósito preservar una situación jurídica mientras esta está siendo considerada por la CIDH. El carácter cautelar tiene por objeto y fin preservar los derechos en posible riesgo hasta tanto se resuelva la petición que se encuentra bajo conocimiento en el sistema Interamericano. Su objeto y fin son los de asegurar la integridad y la efectividad de la decisión de fondo y, de esta manera, evitar que se lesionen los derechos alegados, situación que podría hacer inocua o desvirtuar el efecto útil (*effet utile*) de la decisión final. En tal sentido, las medidas cautelares o provisionales permiten así que el Estado en cuestión pueda cumplir la decisión final y, de ser necesario, cumplir con las reparaciones ordenadas. Por consiguiente, para los efectos de tomar una decisión, y de acuerdo con el artículo 25.2 de su Reglamento, la Comisión considera que:

- a) la “gravedad de la situación”, significa el serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido o sobre el efecto eventual de una decisión pendiente en un caso o petición ante los órganos del Sistema Interamericano;
- b) la “urgencia de la situación” se determina por la información que indica que el riesgo o la amenaza sean inminentes y puedan materializarse, requiriendo de esa manera acción preventiva o tutelar; y
- c) el “daño irreparable” significa la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización.

20. En el presente asunto, la Comisión estima que el requisito de gravedad se encuentra cumplido, en vista de las amenazas, hostigamientos, intimidación y hechos de violencia que estarían experimentando la señora Juana Calfunao, autoridad tradicional Mapuche Lonko de la Comunidad Juan Paillalef, y los miembros identificados de su familia. Particularmente, la información aportada sugiere que la supuesta situación de riesgo se estaría presentando como una retaliación a raíz de la posición de Juana Calfunao de defender el territorio en el cual residiría actualmente, a través de protestas, entre otras acciones. Al respecto, los solicitantes han aportado en el procedimiento una serie de antecedentes de violencia que habrían sido perpetrados presuntamente por agentes de seguridad pública y que supuestamente se habrían perpetuado en el tiempo. Los antecedentes alegados incluirían: i) supuestos hechos de violencia que le habrían ocasionado un aborto natural a Juana Calfunao en el año 2000; ii) numerosas amenazas en las cuales se afirma que quemarían su casa y que ella, así como sus familiares, deberían abandonarla; iii) supuestas agresiones que habría enfrentado Waikalif Cadin Calfunao, hijo de la señora Calfunao, en julio de 2015; iv) los presuntos hechos de violencia ocurridos el 5 de octubre de 2015 en contra Juana Calfunao y su hija, en el marco de su oposición a las obras que se estarían implementando en los alrededores del lugar donde residirían; entre otras presuntos hechos. En estas circunstancias, particular relevancia adquiere la información aportada sobre el supuesto uso excesivo de fuerza que utilizarían los agentes de seguridad pública, en el marco de las diversas detenciones que habría enfrentado Juana Calfunao y los miembros de su familia.

21. En el marco de análisis del presente requisito, la Comisión observa que la información aportada por los solicitantes sería consistente con información, de carácter general, que la CIDH ha recibido sobre el supuesto uso excesivo de fuerza que en determinadas ocasiones, entre ellas protestas sociales, habrían ejercido agentes de seguridad pública en Chile. A través de comunicados de prensa² y una audiencia pública sobre el tema³, la Comisión ha dado seguimiento a este temática y ha señalado que “el acclonar de agentes estatales no debe desincentivar los derechos [...], manifestación y libre expresión, por lo cual la desconcentración de una manifestación debe justificarse en el deber de protección de las personas. El uso de la fuerza en manifestaciones públicas debe ser excepcional y en circunstancias estrictamente necesarias conforme a los principios internacionalmente reconocidos”⁴. En el mismo sentido, el Relator de Naciones Unidas sobre el derecho a la libertad de reunión y asociación, manifestó su preocupación por el desempeño de Carabineros y de las Fuerzas Especiales en el contexto de protestas laborales⁵. Al respecto, dio cuenta de haber recibido información de uso excesivo de la fuerza y acoso, además de otras violaciones cometidas por la policía durante esas movilizaciones. Asimismo, el Relator de Naciones Unidas sobre pueblos indígenas también manifestó su preocupación, específicamente para el caso de los mapuches en Chile, “las continuas

² CIDH, CIDH manifiesta preocupación por violencia contra protestas estudiantiles en Chile (6 de agosto de 2011).

³ CIDH, Audiencias Pública: “Derechos humanos y manifestaciones públicas en Chile”, de 28 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/advanced.aspx?lang=es>

⁴ CIDH, CIDH manifiesta preocupación por violencia contra protestas estudiantiles en Chile (6 de agosto de 2011).

⁵ ONU, Experto insta a Chile eliminar los “vestigios de la dictadura” que afectan la libertad de asamblea (30 de septiembre de 2015).

alegaciones sobre maltratos sufridos por individuos mapuche en el contexto de allanamientos y otras operaciones policiales”⁶.

22. Tomando en consideración las características del presente asunto y el contexto en el cual se presenta, la CIDH considera que se ha establecido *prima facie* que la vida e integridad personal de la señora Juana Calfunao y los miembros identificados de su familia se encontrarían en una situación de riesgo.

23. Respecto del requisito de urgencia, la CIDH considera que se encuentra cumplido, debido a los constantes supuestos ciclos de violencia que han venido presentando a lo largo del tiempo y que se habrían acrecentado en los últimos meses. En estas circunstancias, la Comisión Interamericana observa que el Estado de Chile no ha respondido a las últimas comunicaciones enviadas en el presente procedimiento y, por consiguiente, no se cuenta con información sobre eventuales medidas de protección implementadas a favor de señora Juana Calfunao y los miembros identificados de su familia. Por tanto, la Comisión estima necesario la adopción de medidas inmediatas de protección con el propósito de conjurar los diversos escenarios de riesgo a los que constantemente estaría expuesta la señora Juana Calfunao y los miembros de su familia, ante su posición de continuar defendiendo el territorio en el que habitarían actualmente y en el marco de la continuidad de los procesos judiciales relacionados.

24. En cuanto al requisito de irreparabilidad, la Comisión estima que se encuentra cumplido, en la medida que la posible afectación al derecho a la vida e integridad personal constituye la máxima situación de irreparabilidad.

25. La CIDH recuerda que los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a gozar del control efectivo de sus tierras y a verse libres de interferencia de personas que procuren mantener o tomar el control de esos territorios mediante violencia o por cualquier otro medio, en detrimento de los derechos de los pueblos indígenas⁴. Asimismo, la Comisión reitera que los Estados están obligados a adoptar medidas para asegurar el control efectivo de sus territorios y proteger a los pueblos indígenas de actos de violencia u hostigamiento. En este mismo sentido, los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a que se prevenga la ocurrencia de conflictos con terceros por causa de la propiedad de la tierra, en particular en los casos en que el retardo en la demarcación, o la falta de demarcación, tengan el potencial de generar conflictos⁵. La CIDH y la Corte Interamericana ha insistido en que “los Estados deben respetar la especial relación que los miembros de los pueblos indígenas y tribales tienen con su territorio a modo de garantizar su supervivencia social, cultural y económica”. Para la CIDH, la relación especial entre los pueblos indígenas y tribales y sus territorios significa que “el uso y goce de la tierra y de sus recursos son componentes integrales de la supervivencia física y cultural de las comunidades indígenas y de la efectiva realización de sus derechos humanos en términos más generales”.⁷

IV. BENEFICIARIOS

26. La CIDH reconoce como beneficiarios de la presente medida cautelar a Juana Calfunao y los miembros de su familia, que incluye a Gerardo Luis Marin Chihuauhuen, Waikilaf Cadín Calfunao, Nele Loos, Remultrai Cadín Calfunao, Alon Kris Cadín Cadín y Mercedes Paillalef Moraga.

⁶ ONU, El Relator Especial de Naciones Unidas sobre pueblos indígenas concluye visita a Chile (9 de abril de 2009).

⁷ CIDH, Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 55.

V. DECISION

27. En vista de los antecedentes señalados, la CIDH considera que el presente asunto reúne *prima facie* los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad contenidos en el artículo 25 de su Reglamento. En consecuencia, la Comisión solicita al Estado de Chile que:

- a) Adopte las medidas necesarias para preservar la vida y la integridad personal de Juana Calfunao y los miembros identificados de su familia;
- b) Concierte las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes; e
- c) Informe sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos alegados que dieron lugar a la adopción de la presente medida cautelar y, así, evitar su repetición.

28. La Comisión también solicita al Gobierno de Chile tenga a bien informar a la Comisión dentro del plazo de 20 días contados a partir de la fecha de la presente comunicación, sobre la adopción de las medidas cautelares acordadas y actualizar dicha información en forma periódica.

29. La Comisión resalta que, de conformidad con el artículo 25(8) del Reglamento de la Comisión, el otorgamiento de medidas cautelares y su adopción por el Estado no constituye prejuzgamiento sobre la posible violación de los derechos protegidos en la Convención Americana y otros instrumentos aplicables.

30. La Comisión ordena que la Secretaría de la Comisión Interamericana notifique la presente Resolución al Estado de Chile y a los solicitantes.

31. Aprobado a los 26 días del mes de octubre de 2015 por: Rose-Marie Belle Antoine, Presidenta; James Cavallaro, Primer Vice-presidente; Tracy Robinson, Paulo Vannuchi, miembros de la Comisión.



Elizabeth Abi-Mershed
Secretaria Ejecutiva Adjunta