

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
RESOLUCIÓN 23/2020
Medida Cautelar No. 954-19

Comunidad mapuche Lof Buenuleo respecto de Argentina
14 de mayo de 2020

I. INTRODUCCIÓN

1. El 15 de octubre de 2019, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“la Comisión Interamericana”, “la Comisión” o “la CIDH”) recibió una solicitud de medidas cautelares en favor de los miembros de la comunidad mapuche Lof Buenuleo (“las personas propuestas como beneficiarias”), instando a la CIDH que requiera al Estado de Argentina (“Argentina” o “el Estado”) la adopción de las medidas necesarias para proteger sus derechos a la vida e integridad personal. Según la solicitud, a raíz de una disputa territorial que dio lugar a un proceso de desalojo en contra de la comunidad, las personas propuestas como beneficiarias están amenazadas y habrían sufrido actos de violencia en su contra.

2. La Comisión solicitó información al Estado, conforme al artículo 25 de su Reglamento, el 25 de febrero de 2020, el cual contestó el 20 de marzo de 2020. Los solicitantes enviaron información adicional el 21 de octubre, 7 y 11 de noviembre de 2019, 27 de febrero, 31 de marzo, 30 de abril y 2 de mayo de 2020.

3. Tras analizar las alegaciones de hecho y de derecho presentadas por las partes, la Comisión considera que la información presentada demuestra *prima facie* que las personas propuestas como beneficiarias se encuentran en una situación de gravedad y urgencia, puesto que sus derechos a la vida e integridad personal están en grave riesgo. En consecuencia, de acuerdo con el Artículo 25 del Reglamento de la CIDH, esta solicita a Argentina que: a) adopte las medidas necesarias y culturalmente adecuadas para proteger los derechos a la vida e integridad personal de los miembros de la comunidad mapuche Lof Buenuleo. A tal respecto, la Comisión recuerda que, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, las autoridades deben proteger a las personas del accionar cometido incluso por parte de terceros o particulares; b) concierte las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes; y c) informe sobre las acciones implementadas tendientes a investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de la presente medida cautelar y así evitar su repetición.

II. RESUMEN DE HECHOS Y ARGUMENTOS

1. Información alegada por los solicitantes

4. Los propuestos beneficiarios son los miembros de la comunidad mapuche Lof Buenuleo, que agrupa alrededor a 60 personas entre ancianos, adultos y niños. Los solicitantes reclaman que el territorio tradicionalmente ocupado se encuentra en el lote pastoril 127 de la Colonia Nahuel Huapi, San Carlos de Bariloche en la provincia de Río Negro, Argentina. Según la solicitud, la comunidad ha sido objeto de amenazas provenientes de terceros particulares “fuertemente armados”, quienes intentaron desalojar a los propuestos beneficiarios por la fuerza y, a pesar de las denuncias y solicitudes de protección reiteradamente interpuestas, no se habría obtenido una respuesta estatal idónea y efectiva. Se desprende de la solicitud que la sentencia de desalojo se encuentra actualmente suspendida (*vid. infra* párr. 12), aunque no se precisó si los actos de hostigamiento empezaron antes o después de la misma.

5. En lo que se refiere a hechos concretos, los solicitantes relataron un primer incidente ocurrido el 11 de septiembre de 2019, en el que estos terceros supuestamente irrumpieron en la comunidad,

blandiendo armas de fuego, y armas blancas y amenazando a los propuestos beneficiarios con prender fuego en sus casas, así como con decirles: “vamos a ver quiénes son los verdaderos mapuches” y que “se podría todo” aquella noche, entre otros improperios. Las autoridades habrían intervenido en ese momento, pero debido a una “falta de efectivos” no habrían logrado arribar hasta el lugar donde se habrían ubicado los presuntos agresores. Aun así, una patrulla habría sido ubicada en la entrada de la comunidad para aparentemente garantizar su seguridad.

6. El 18 de octubre de 2019, la fiscalía emitió una circular en la que determinó que, ante la conformación de la decisión de desalojo, quedaba “terminantemente prohibido el ingreso de toda persona que no se encuentre en el predio, y tampoco se autoriza el ingreso de personas a pernoctar, pasar el día o visitas a los ocupantes y/o a ingresar alimentos u otros efectos a los ocupantes” (se aportó copia del oficio). Los solicitantes manifestaron su disconformidad con esta medida, considerando que la misma es presuntamente discriminatoria y que no se tiene en cuenta la presencia de niños en la comunidad, quienes estarían en una situación de mayor vulnerabilidad ante una supuesta carencia alimenticia.

7. El 10 noviembre de 2019, uno de los propuestos beneficiarios habría oído disparos de armas de fuego al transitar ante la residencia de un presunto agresor, lo que fue interpretado como una amenaza hacia su persona. Además, denunció que en otra ocasión unos individuos se acercaron a su domicilio de manera intimidante, visiblemente embriagados y supuestamente bajo el efecto de sustancias psicotrópicas, pese incluso a la presencia de una patrulla policial. Por estos hechos, este señor interpuso una denuncia y requirió una orden de alejamiento.

8. El 4 de diciembre de 2019, una propuesta beneficiaria y su núcleo familiar, en camino hacia la comunidad, el cual informan que sería la única vía, se habrían percatado que se perforó intencionalmente el neumático de su vehículo, habiendo encontrado varias planchas de chapa con clavos soldados. Mientras se dedicaban a cambiarlo, dos sujetos a unos treinta metros de distancia habrían empezado a arrojarles piedras, quienes no habrían cesado incluso al constatare la presencia de niños en la escena. La agresión habría perdurado cerca de 10 minutos.

9. Entre los días 15 y 16 de febrero de 2020, un integrante de la comunidad habría avistado un cartel, ubicado dentro del terreno de la comunidad, que contenía mensajes degradantes en su contra. El 18 de febrero, una de las propuestas beneficiarias y su núcleo familiar habrían sido interceptados en su camino por un grupo de personas que, portando armas de fuego, les amenazaron: “tengo otra gente que de mi familia y te vamos hacer mierda hasta que desaparezcas loca de mierda, india de mierda”. Además, el neumático de su vehículo habría sido pinchado nuevamente, por el mismo tipo de dispositivo referido anteriormente. Los propuestos beneficiarios llamaron a la policía, quien les indicó que esperaran a la llegada del equipo forense, el cual al parecer nunca acudió. Los solicitantes también relataron que una familia vinculada con los demandantes los increparon al transitar con su vehículo por el camino: “ya vas a ver nos vamos a encontrar en la escuela te vamos a hacer mierda”, supuestamente afirmado por una niña a otra niña propuesta beneficiaria.

10. El 29 de marzo de 2020, dos propuestos beneficiarios, entre ellos un niño, habrían sido “apedreados con gomas” cuando caminaban hacia el territorio en disputa. El 30 de marzo, los presuntos perpetradores habrían nuevamente disparado con armas de fuego en contra del vehículo de personas propuestas como beneficiarias en el referido camino hacia el territorio, habiendo en seguida golpeado a uno de sus ocupantes. Según la solicitud, la policía habría acudido, pero aún no disponía de la orden de registro correspondiente.

11. En comunicación del 31 de marzo de 2020, los solicitantes añadieron que “[c]ontinúa siendo constante el hostigamiento, el amedrentamiento y las amenazas a la comunidad” y que “[l]os niños de la comunidad tienen miedo de salir del territorio”. No obstante, tras el decreto de cuarentena ante la pandemia de COVID-19, la guardia policial que estaba destinada a proteger a la comunidad habría sido

levantada (ver *supra* párr. 5). Desde entonces, se habrían incrementado las agresiones en contra de los propuestos beneficiarios. Los solicitantes aportaron copia de una solicitud de *habeas corpus* interpuesta para que vuelva la patrulla (sin reportar sobre la decisión a la fecha de suministro de la información a la CIDH).

12. Adicionalmente, el 30 de abril y 2 de mayo los solicitantes aportaron información alegando que, el 29 de abril, habría ocurrido otro intento de desalojarlos a la fuerza por parte de terceros armados. Tal acto habría resultado en propuestos beneficiarios heridos, incluyendo un niño golpeado. Los solicitantes suministraron video de los actos.

2. Respuesta del Estado

13. El Estado alegó que, desde la interposición de la presente solicitud de medidas cautelares ante la Comisión, se aplicó la Ley N° 26.160 la cual suspendió el desalojo de la comunidad mapuche Lof Buenuleo “mientras dure su vigencia”. Según el Estado, “[...] el Tribunal de Impugnación de la Provincia, con fecha 13 de diciembre de 2019, declaró la incompetencia del Poder Judicial provincial por encontrarse el predio en Parques Nacionales, y dispuso la remisión al Juzgado Federal de San Carlos de Bariloche. Se resalta que ese Tribunal fundamentó su sentencia en lo esgrimido por el Foro Nacional de Derecho de Pueblos Indígenas que sostuvo que la cuestión de conflictos sobre tierras y territorios debe ser competencia federal en los términos del Convenio 169 de la OIT, y dejó expresamente aclarado que la medida de desalojo quedaba suspendida.”

14. Con relación a los alegatos de los solicitantes sobre hechos de violencia en contra de las personas propuestas como beneficiarias, el Estado indicó que, desde 10 de septiembre de 2019, se ubicó en el territorio en conflicto “[...] una guardia permanente del Cuerpo de Operaciones Especiales y Rescate de la Policía de Río Negro (COER), para evitar todo hecho de violencia que pudiera ocurrir.” Asimismo, el 7 de febrero de 2020 se habrían formulado cargos en contra de los sospechosos de haber amenazado a la comunidad.

15. El Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) habría sido llamado para intervenir en la disputa territorial en cuestión por la vocera de la comunidad, la señora Deolinda Buenuleo, habiendo mantenido comunicaciones telefónicas con sus miembros. En ese sentido, el INAI habría realizado un acompañamiento en el territorio y participado en las audiencias judiciales relacionadas al proceso de desalojo en calidad de testigo ofrecido por la defensa. Actualmente, el Instituto estaría realizando las tareas técnicas destinadas al Relevamiento Territorial “a efectos de determinar la posesión que viene ejerciendo la Comunidad.”

16. El Estado también indicó que, el 13 de febrero de 2020, se habría firmado un acuerdo para crear una “Mesa de Resolución Alternativa de Conflictos Territoriales con los pueblos originarios”, que consistirá en un espacio interministerial para buscar soluciones “consensuales y pacíficas” a conflictos que se produzcan con las comunidades indígenas.

17. Considerando lo expuesto, el Estado concluyó que “[...] la medida de desalojo se encuentra suspendida y que se constata la presencia de autoridades provinciales y federales en territorio a modo preventivo, por lo que no se acreditan los requisitos del artículo 25 del Reglamento de la Ilustre Comisión.”

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

18. El mecanismo de medidas cautelares forma parte de la función de la Comisión de supervisar el cumplimiento con las obligaciones de derechos humanos establecidas en el artículo 106 de la Carta de la Organización de los 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, mientras que el mecanismo de medidas cautelares se encuentra 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 o al objeto de una petición o caso ante los órganos del Sistema Interamericano.

19. La Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“la Corte Interamericana” o “Corte IDH”) han establecido de manera reiterada que las medidas cautelares y provisionales tienen un doble carácter, uno tutelar y otro cautelar. 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 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 inócua 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. 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” implica 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 medio de la información aportada, indicando el riesgo o la amenaza que puedan ser inminentes y materializarse, requiriendo de esa manera una acción preventiva o tutelar; y
- c. El “daño irreparable” consiste en la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización.

20. En el análisis de los mencionados requisitos, la Comisión reitera que los hechos que motivan una solicitud de medidas cautelares no requieren estar plenamente comprobados. La información proporcionada, a efectos de identificar una situación de gravedad y urgencia, debe ser apreciada desde una perspectiva *prima facie*¹.

21. Como cuestión preliminar, la Comisión toma nota de la información aportada por el Estado con relación a sus diligencias relacionadas a solucionar el fondo de la disputa territorial referida en la presente solicitud. No obstante, se considera pertinente aclarar que no está llamada a pronunciarse, por vía del mecanismo de medidas cautelares, sobre la compatibilidad de los procesos que se tramitan en el ámbito interno a la luz de la Convención Americana. Del mismo modo, no corresponde a la Comisión en este procedimiento determinar quiénes son los propietarios de las tierras en controversia. En el ámbito de las medidas cautelares tampoco se determina la responsabilidad del Estado por el alegado incumplimiento de obligaciones establecidas en la Convención u otros instrumentos pertinentes. Tales pretensiones, por su propia naturaleza, requieren de determinaciones de fondo que serían propias de ser analizadas en una petición o caso. Por lo anterior, el análisis que la Comisión efectúa a continuación se relaciona exclusivamente con los requisitos de

¹ Al respecto, por ejemplo, refiriéndose a las medidas provisionales, la Corte Interamericana ha considerado que tal estándar requiere un mínimo de detalle e información que permitan apreciar *prima facie* la situación de riesgo y urgencia. Corte IDH, *Asunto de los niños y adolescentes privados de libertad en el “Complexo do Tatuapé” de la Fundação CASA*. Solicitud de ampliación de medidas provisionales. Medidas Provisionales respecto de Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de julio de 2006. Considerando 23. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/febem_se_03.pdf

gravedad, urgencia y riesgo de daño irreparable establecidos en el artículo 25 de su Reglamento, los cuales pueden resolverse sin tratar de determinaciones de fondo.²

22. En el presente asunto, la Comisión observa que el requisito de gravedad se encuentra cumplido, en vista de que los eventos de riesgo reportados son susceptibles de afectar seriamente los derechos a la vida e integridad personal de los propuestos beneficiarios. Al momento de valorar la situación, es importante tener en cuenta el contexto de la disputa territorial y la existencia de un procedimiento judicial, el cual puede contribuir a exacerbar el clima de violencia señalado, conforme se vaya desarrollando. En este sentido, además de los solicitantes haber reportado reiterados episodios de amenazas, hostigamientos y actos de violencia en contra de los miembros de la comunidad mapuche Lof Buenuleo, la Comisión nota con preocupación que los presuntos perpetradores habrían empleado, en más de una ocasión, armas de fuego (*supra* párr. 5, 9, 10 y 12), arrojado piedras y gomeras (*supra* párr. 8 y 10) y llegado incluso a golpear hace escasas semanas a uno de los propuestos beneficiarios, contra quien se habrían efectuado disparos (*supra* párr. 10). La intensidad del riesgo enfrentado puede asimismo apreciarse a través de una serie de indicios que supuestamente denotarían una voluntad manifiesta de atentar contra sus derechos, tales como el sabotaje de los vehículos, las aparentes emboscadas en el único camino de acceso a la comunidad, incluso con la presencia de niños y niñas o el tenor de las amenazas proferidas: “ya vas a ver nos vamos a encontrar en la escuela te vamos a hacer mierda”.

23. La Comisión toma nota de la respuesta del Estado y valora que, según fue reportado, se hubiera buscado “[...] evitar todo hecho de violencia que pudiera ocurrir” con la colocación de una guardia permanente en las cercanías del territorio en disputa, presente desde 10 de septiembre de 2019. Sin perjuicio de lo anterior, debe advertirse que la medida implementada no habría evitado la continuidad, incrementación y concretización de amenazas y actos de violencia en contra de las personas propuestas como beneficiarias, conforme fue detallado arriba. En efecto, los solicitantes denunciaron importantes limitaciones en tal esquema de protección, incluyendo la insuficiencia de los medios de los que dispone la patrulla para hacer frente al territorio en cuestión y su inadecuada ubicación pues, según se indica, no lograría impedir la repetición de eventos de riesgo en el camino hacia la comunidad, resaltándose además que algunas amenazas incluso se habrían dado dentro del área (*supra* párr. 7 y 9).

24. La Comisión recuerda que las medidas de protección deben ser idóneas e efectivas; o sea, las medidas implementadas, por su naturaleza, deben hacer frente al riesgo enfrentado y producir resultados de manera en que cese el riesgo³. En ese sentido, se observa que el Estado no argumentó cómo se llegó a la determinación de efectividad o idoneidad del esquema de protección indicado, además de la necesidad de tener en cuenta la adecuación cultural de tales medidas de protección por tratarse de miembros de un pueblo indígena. Aunado a lo anterior se observa que, según los solicitantes, tras el decreto de cuarentena por la pandemia de COVID-19, se habría levantado la referida guardia, sin que se cuente con información de que se hayan adoptado medidas de protección sustitutivas; al contrario, se alegó que hubo un incremento en las agresiones en contra de los miembros de la comunidad. Al respecto, la Comisión recuerda que, en su Resolución 1/2020 “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas” se destacó que la actuación de los Estados debe estar en conformidad, *inter alia*, con el deber de garantía de los derechos humanos, el cual

[...] requiere que los Estados protejan los derechos humanos atendiendo a las particulares necesidades de protección de las personas y que esta obligación involucra el deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el

² Ver también: CIDH, Miembros de la comunidad Guyraroká del Pueblo Indígena Guarani Kaiowá respecto de Brasil (MC 458-19), Resolución 47/2019, 29 de septiembre de 2019.

³ CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, 2011, párr. 521. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>.

ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.⁴

25. En vista de lo anterior, la Comisión concluye que desde el estándar *prima facie*, los derechos a la vida e integridad personal de los miembros de la comunidad mapuche Lof Buenuleo se encuentran en una situación de grave riesgo.

26. En cuanto al requisito de urgencia, la Comisión considera que se encuentra igualmente cumplido, en vista de la continuidad y cercanía en el tiempo de los actos de hostigamiento y las amenazas proferidas, de cuyo contenido cabría también advertir una supuesta intención de atentar en contra de los propuestos beneficiarios en cualquier momento (*vid. supra* párr. 9). En este sentido, se entiende que los miembros de la comunidad podrían verse expuestos a la repetición de posibles agresiones de parte de terceros en un futuro inmediato, máxime teniendo en cuenta que ya se habrían concretizado actos de violencia en su contra y ante la alegada ausencia de la patrulla inicialmente ubicada en el ingreso.

27. En lo que respecta al requisito de irreparabilidad, la Comisión sostiene que se encuentra cumplido, ya que la posible afectación a los derechos a la vida e integridad personal constituyen, por su propia naturaleza, la máxima situación de irreparabilidad.

28. Por último, atendiendo a las circunstancias en las cuales habrían ocurrido los hechos mencionados y el contexto particular (*vid. supra* párr. 5 y 9), la Comisión recuerda que “históricamente los pueblos indígenas y tribales han sido sujetos a condiciones de marginación y discriminación”, por lo que reitera que “[d]entro del derecho internacional en general, y en el derecho interamericano específicamente, se requiere de protección especial para que los pueblos indígenas puedan ejercer sus derechos plena y equitativamente con el resto de la población. Además, quizá sea necesario establecer medidas especiales de protección para los pueblos indígenas a fin de garantizar su supervivencia física y cultural -un derecho protegido en varios instrumentos y convenciones internacionales”⁵. Lo anterior es particularmente grave en el contexto de conflictos que enfrentan los pueblos indígenas en el marco de procesos de reivindicación de derechos sobre tierras, territorios y recursos naturales tradicionales.

IV. PERSONAS BENEFICIARIAS

29. La Comisión declara que las personas beneficiarias de la presente medida cautelar son los miembros de la Comunidad Mapuche Lof Buenuleo, quienes son determinables de acuerdo con el artículo 25.3 del Reglamento.

V. DECISIÓN

30. 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, esta solicita a Argentina que:

- a) adopte las medidas necesarias y culturalmente adecuadas para proteger los derechos a la vida e integridad personal de los miembros de la comunidad mapuche Lof Buenuleo. A tal respecto, la Comisión recuerda que, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, las autoridades deben proteger a las personas del accionar cometido incluso por parte de terceros o particulares;

⁴ CIDH, Pandemia y Derechos Humanos en las Américas, Resolución 1/2020, 10 de abril de 2020, Resolutivo 3b. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>.

⁵ CIDH, Compendio Igualdad y no discriminación: Estándares Interamericanos, OEA/Ser.L/V/II.171, Doc. 31, 12 febrero 2019, p. 103-106. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Compendio-IgualdadNoDiscriminacion.pdf>.

- b) concierte las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes; y
- c) informe sobre las acciones implementadas tendentes a investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de la presente medida cautelar y así evitar su repetición.

31. La Comisión solicita al Gobierno de Su Excelencia que 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.

32. 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 constituyen prejuzgamiento sobre la posible violación de los derechos protegidos en la Convención Americana y otros instrumentos aplicables.

33. La Comisión instruye a su Secretaría Ejecutiva que notifique la presente Resolución al Estado de Argentina y a los solicitantes.

34. Aprobado el 14 de mayo de 2020 por: Joel Hernández García, Presidente; Antonia Urrejola Noguera, Primera Vice-Presidenta; Flávia Piovesan, Segunda Vice-Presidenta; Margarete May Macaulay; Esmeralda Arosemena de Troitiño y Julissa Mantilla Falcón.

Paulo Abrão
Secretario Ejecutivo