

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
RESOLUCIÓN 94/2020
Medida Cautelar No. 679-20

Miembros del Pueblo Indígena Munduruku respecto de Brasil¹
11 de diciembre de 2020
Original: español

I. INTRODUCCIÓN

1. El 16 de julio de 2020, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“la Comisión Interamericana”, “la Comisión” o “la CIDH”) recibió una solicitud de medidas cautelares interpuesta por la Associação das Mulheres Munduruku Wakoborün y otros, a favor de los miembros del Pueblo Indígena Munduruku (“las personas propuestas como beneficiarias”), instando a la CIDH que requiera al Estado brasileño (“Brasil” o “el Estado”) la adopción de las medidas necesarias para proteger sus derechos a la vida e integridad personal. Según la solicitud, las personas propuestas como beneficiarias se encuentran en una situación de riesgo en el contexto de la pandemia de COVID-19, especialmente considerando su situación de particular vulnerabilidad, fallas en la atención a la salud y la presencia de terceros no autorizados en su territorio.

2. La Comisión solicitó información al Estado, conforme al artículo 25 de su Reglamento, el 18 de agosto y 15 de octubre de 2020. Tras el otorgamiento de prórrogas, el Estado remitió informes el 4 de septiembre, el 30 de octubre y el 5 y 13 de noviembre de 2020. Los solicitantes enviaron información adicional el 24 de agosto y el 22 de octubre 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 los miembros del Pueblo Indígena Munduruku se encuentran en una situación de gravedad y urgencia, puesto que sus derechos a la vida, integridad personal y salud están en serio riesgo. En consecuencia, de acuerdo con el Artículo 25 del Reglamento de la CIDH, esta solicita a Brasil que: a) adopte las medidas necesarias para proteger los derechos a la salud, vida e integridad personal de los miembros del Pueblo Indígena Munduruku, implementando, desde una perspectiva culturalmente adecuada, medidas de prevención frente a la diseminación de la COVID-19, así como proporcionándoles una atención médica adecuada en condiciones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, conforme a los estándares internacionales aplicables; b) concierte las medidas a adoptarse con las personas beneficiarias 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 la parte solicitante

4. La parte solicitante indicó que el Pueblo Indígena Munduruku está constituido por cerca de 14 mil personas que se ubican en las márgenes del Río Tapajós y sus afluentes, en el estado de Pará, Brasil. El pueblo se distribuye en siete tierras: Munduruku, Sai Cinza, Kayabi, Reservas Praia do Índio e Praia do Mangue, Sawre Muybu y Sawre Bapin, habiendo grupos en aislamiento voluntario² en Sawre Muybu y Munduruku. Según lo aportado, las personas propuestas beneficiarias estarían en particular

¹ De conformidad con el artículo 17.2.a del Reglamento de la CIDH, la Comisionada Flávia Piovesan, de nacionalidad brasileña, no participó en el debate ni en la deliberación del presente asunto.

² “Los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario son pueblos o segmentos de pueblos indígenas que no mantienen contactos sostenidos con la población mayoritaria no indígena, y que suelen rehuir todo tipo de contacto con personas ajenas a su pueblo”. Ver: CIDH, Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial en las Américas, 2013, párr. 14.

riesgo en el contexto de la pandemia de COVID-19 debido a presuntas fallas en la atención oportuna y adecuada a la salud y considerable contacto frecuente con terceros no autorizados – quienes realizarían minería de oro y extracción de madera ilegal - presentes en las tierras, quienes serían potenciales vectores de la enfermedad. Además, debido a la minería de oro, habría contaminación ambiental del área y partes del Río Tapajós, con afectación a la salud de las personas propuestas beneficiarias.

5. Según la solicitud, los pueblos indígenas han presentado históricamente mayor vulnerabilidad a infecciones respiratorias, lo que sería reconocido por el Estado en el “Plan de Contingencia Nacional para Infección Humana por el Nuevo Coronavirus en Pueblos Indígenas” de la Secretaría Especial de Salud Indígena. No obstante, el Distrito Sanitario Especial Indígena (DSEI) Rio Tapajós, responsable por la atención a la salud de las personas propuestas beneficiarias, estaría clasificado en “nivel crítico” de vulnerabilidad, sin que se haya implementado medidas concretas efectivas y específicas para enfrentar la pandemia. Tampoco se explicó con cuántos indígenas y en cuales tierras el DSEI habría realizado una “busca activa” para casos de Síndrome Gripal y Síndrome Respiratorio Agudo Grave.

6. Según la solicitud, “[...] los gastos realizados por el DSEI Tapajós demuestran que no hay alteración significativa para adquisición de los artículos primordiales para el enfrentamiento de la pandemia (equipo de protección individual y equipos médicos, por ejemplo), ni de servicios importantes para la atención a los enfermos (gastos con pasaje y locomoción de personal o traslado de enfermos) [...]”. Adicionalmente, la parte solicitante destacó que, más allá de la precariedad del DSEI Rio Tapajós, no se podría contar con la red pública de salud urbana, pues de las dos ciudades más cercanas, una no tendría Unidades de Tratamiento Intensivo y la otra contaría solo con cuatro respiradores mecánicos.

7. En ese contexto, habrían fallecido, entre mayo y junio de 2020, 13 miembros del Pueblo Munduruku debido a la COVID-19³. El 24 de agosto de 2020, los solicitantes informaron que en el área de actuación del DSEI Rio Tapajós habría 1436 casos confirmados, siendo el segundo DSEI más afectado. En octubre de 2020, la parte solicitante informó sobre 7 nuevos fallecimientos entre las personas propuestas beneficiarias debido a la COVID-19⁴.

8. La parte solicitante alegó que el Plan de Contingencia Nacional para Infección Humana por el Nuevo Coronavirus en Pueblos Indígenas, así como otras medidas adoptadas por el Estado⁵, son insuficientes, toda vez que no prevén la retirada de los terceros no autorizados de las tierras indígenas, sino que se enfocan en restricciones de circulación de los indígenas en los centros urbanos y en la entrada de civiles autorizados en las tierras indígenas. Como elemento de correlación, la solicitud indica que las áreas de mayor contagio de la COVID-19 han sido exactamente aquellas más cercanas a áreas de minería, aunque el virus empezara a diseminarse en aldeas más lejanas. En efecto, según la solicitud, la exploración de recursos en las áreas habitadas por el Pueblo Munduruku habría aumentado exponencialmente en 2019 y en 2020, reflejando la insuficiencia de las acciones estatales, y “forzando cada vez más el contacto, inclusive con indígenas en aislamiento voluntario”.

³ Jerônimo Manhuary, Angélico Yori, Raimundo Dace, Vicente Saw, Amâncio Ikõ, Arcelino, Francivalva Saw, Martinho Borõ, Benedito Karo, Bernardo Akay, Amália Poxo, Joaquim Poxo, Apolônia Apiaká. El 9 de julio, Elinaldo Kirixi. Outras entidades, como o Instituto Socioambiental, informam 11 óbitos até 6 de agosto de 2020.

⁴ Fernando Kirixi, em la aldeia Morro do Korap, rio Cururu; uma niño Munduruku de tres años em la aldeia Sumaúma, rio Tapajós; Carlito Kirixi, cacique de la aldeia Terra Preta, rio das Tropas; Argelina Muo de la aldeia Patawazal, rio Cururu; um membro Munduruku de la aldeia Aipereg, rio Tapajós; Mariano Boro de la aldeia Sai Cinza y Luis Karo de la aldeia Missão Cururu, rio Cururu.

2.3.

⁵ Resaltan el Informe Técnico 1, 2, 3 y 4/2020 de la SESAI y la Portaria nº. 419/PRES, de 17 de marzo de 2020 de la Fundación Nacional del Indígena (FUNAI).

9. Según el Informe Técnico sobre el Riesgo Inminente de Contaminación de Poblaciones Indígenas por el Nuevo Coronavirus en Razón de la Acción de Invasores Ilegales⁶, el 2019 fue el año con tasa récord de deforestación en las tierras del Pueblo Munduruku en los últimos 10 años, con un aumento de 177% con relación a 2018. Igualmente, en el primer semestre de 2020, se habrían emitido cuatro alertas de deforestación, siendo que el área deforestada hasta junio superaría la deforestación registrada en 2017 en las referidas tierras⁷.

10. De la documentación aportada se desprende que el alegado incremento en las actividades ilegales de exploración en las áreas habitadas por el pueblo Munduruku está conectado con la disminución de las actividades de fiscalización estatal o insuficiencia de esas. “[...] faltando tres meses para el fin del año de 2019, de las 83 fiscalizaciones planeadas, el [Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad] había, en efecto, realizado solamente 13 acciones. Como forma de comparación, en el año 2018, habían sido realizadas 31 acciones de fiscalización por el ICMBio en el Amazonas [...]”⁸. Durante la pandemia, las actividades de exploración ilícitas no habrían disminuido.

11. La parte solicitante agregó que la situación ha sido denunciada a las autoridades responsables. El 8 de julio de 2020, el Supremo Tribunal Federal (STF) concedió medidas cautelares en favor de los pueblos indígenas en Brasil en el contexto de la pandemia de COVID-19⁹, determinando, entre otras, la creación de barreras sanitarias para impedir el contacto de terceros no autorizados con pueblos de contacto reciente o aislados; la elaboración de un “Plan de Enfrentamiento a la COVID-19 para los Pueblos Indígenas Brasileños”, el cual debe incluir medidas a adoptarse para “aislar” a los invasores en relación a las comunidades indígenas; y, la extensión de los servicios de salud indígena a pueblos indígenas en tierras aun no demarcadas.

12. La decisión reconoció “el peligro en el retraso, toda vez que hay riesgo inminente de contagio, caso no se creen mecanismos de contención del ingreso en tales tierras” y que “[...] no hay duda de que la remoción [de terceros no autorizados] es imperativa y que la presencia de tales grupos en tierras indígenas constituye violación al derecho de tales pueblos a su territorio, a su cultura y amenaza a su vida y salud.”¹⁰. No obstante, la decisión cautelar en aquel entonces no ordenó la retirada de esas personas no autorizadas, sino que ordenó que se elabore un plan que permita la expulsión de dichas personas del territorio¹¹. La decisión tomó en cuenta el alegato de que “[e]l Plan de Contingencia Nacional para Infección Humana por el Nuevo Coronavirus en Pueblos Indígenas, [...] es impreciso, expresa solamente orientaciones generales y no prevé medidas concretas, cronograma o definición de responsabilidades. Se observó, aun, que el Plan no contó con la participación de comunidades indígenas en su formulación”¹².

13. Más de tres meses después del otorgamiento por el STF de la referida cautelar, el 21 de octubre de 2020, este rechazó la segunda versión de un “Plan General para el Enfrentamiento y Monitoreo de la COVID-19 para Pueblos Indígenas”, determinando su reformulación. Hasta la fecha de recibo de la última comunicación de las partes no se habría aprobado un nuevo plan.

14. En agosto de 2020, en una orden judicial preliminar en una Acción Civil Pública (ACP), el juzgado determinó acciones de fiscalización de emergencia en contra de la minería ilegal en tierras habitadas por el Pueblo Munduruku, particularmente en las TI Munduruku y TI Sai Cinza y la

⁶ Oviedo, A.; Oliveira de Araújo, E.N.; de Paula Batista, J.; Moreira dos Santos, T.; Relatório Técnico sobre o Risco Iminente de Contaminação de Populações Indígenas pelo Novo Coronavírus em Razão da Ação de Invasores Ilegais, 22 de junio de 2019 [en portugués].

⁷ Oviedo, A.; Oliveira de Araújo, E.N.; de Paula Batista, J.; Moreira dos Santos, T.; p. 26 y 28.

⁸ MPF, PR-AM-00018516/2020, 22 de abril de 2020.

⁹ STF, ADPF 709 MC/DF.

¹⁰ STF, ADPF 709 MC/DF, párr. 42.

¹¹ STF, ADPF 709 MC/DF, párr. 44.

¹² STF, ADPF 709 MC/DF, párr. 57.

elaboración de un Plan de Trabajo para la retirada de los terceros no autorizados de esas, concluyendo que es “incontrovertido” que la presencia de las personas involucradas en la minería ilegal pone en riesgo la salud de los pueblos indígenas, principalmente en tiempos de pandemia de COVID-19¹³. La decisión afirmó que se entiende que “[...] la exploración de minerales fuera de la ley en tierras indígenas, indicadas en la presente acción, se ha intensificado en razón de la actuación desarticulada de los órganos/entes responsables por realizar la fiscalización y represión de los crímenes ambientales y de minerales en tierras indígenas”. Inclusive, la decisión evaluó acciones de fiscalización específicas, como la llamada “pajé bravo II” la cual “no obtuvo los resultados deseados”, sin llegar a fiscalizar la tierra indígena Munduruku por “falta de soporte logístico y limitaciones en las aeronaves”.

15. En la referida ACP ya se habría destacado que, en mayo de 2020, en el contexto de la pandemia de COVID-19, hubo una manifestación de los involucrados en la minería ilegal en la municipalidad de Jacareacanga, la cual incluso habría contado con apoyo de una autoridad de la FUNAI, demandando el fin de una acción de fiscalización llamada “Operación Verde Brasil 2” en tierras Mundurukus. Dicha Operación se habría realizado el 5 de agosto de 2020. No obstante, al día siguiente, fue suspendida. Adicionalmente, la parte solicitante observó que, tras el otorgamiento de la decisión preliminar en la ACP, se habría realizado una acción, aun en el contexto de la “Operación Verde Brasil 2”, llamada “Becerro de Oro” (fase 2), “con el objetivo de reprimir la minería ilegal en la tierra indígena Munduruku”, resultando en la ubicación de por los menos 2 mil trabajadores de la minería ilegal. La operación fue presuntamente finalizada sin indicación sobre las medidas ulteriores a ser adoptadas.

16. La parte solicitante, además, aportó información sobre presuntas afectaciones en la salud de las personas propuestas beneficiarias debido a contaminación por mercurio derivada de la exploración ilegal de oro. Una investigación publicada en 15 de octubre de 2020¹⁴, la cual evaluó los niveles de contaminación por mercurio en la tierra indígena Sawre Muybu, concluyó que “[e]n todos los participantes, incluyendo niños/as, adultos y personas mayores, hombres y mujeres, sin excepción, fueron detectados niveles de mercurio en las muestras de pelo. Los niveles de contaminación varían de 1,4 a 23,9 µg Hg/g de pelo y aproximadamente 6 en cada 10 (57,9%) participantes presentan niveles de mercurio arriba 6µg.g⁻¹.¹⁵ Asimismo, el estudio observó que más de 15% de los/as niños/as presentaron problemas en pruebas de neurodesarrollo y 70% de los adolescentes (entre 10 y 19 años) presentaron índices de contaminación superior a 6µg.g⁻¹.¹⁶ La investigación concluyó: “[f]ue demostrado lo que se puede llamar de efecto dosis-respuesta. O sea, a la medida que avanzamos para regiones más impactadas por la minería, mayor fue el nivel de contaminación observado”¹⁷; y considerando los efectos de la contaminación en el embarazo: “[...] puede verse comprometida toda una generación de personas que viven en la Amazonía, en caso nada sea hecho por las autoridades brasileñas”.¹⁸

2. Respuesta del Estado

17. Tras detallar su legislación interna con relación a los pueblos indígenas, el Estado reconoció que la minería de oro en la región pertinente en la presente solicitud de medida cautelar “[...] involucra algunos conflictos en el área, lo que ha demandado constante esfuerzo de parte de varios órganos estatales, en especial la fuerza policial”, destacando que no habría permisos legales de exploración de oro en la tierra Munduruku. No obstante, se alegó que no hay omisión estatal en la protección de las

¹³ Acción civil pública, 1000962-53.2020.4.01.3908 – Justiça Federal de Itaituba (PA), 25 de agosto de 2020.

¹⁴ Basta, P.C.; de Souza Hacon, S. (Coord.); Impacto do mercúrio em áreas protegidas e povos da floresta na Amazônia Oriental: Uma abordagem integrada saúde-ambiente: Aspectos Metodológicos e Resultados Preliminares, 15 de octubre de 2020, p.3.

¹⁵ El estudio consideró “prevalencia de la contaminación” en niveles superiores a 6µg.g⁻¹.

¹⁶ Basta, P.C.; de Souza Hacon, S., 2020, p. 3 y 44.

¹⁷ Basta, P.C.; de Souza Hacon, S., 2020, p. 44.

¹⁸ Basta, P.C.; de Souza Hacon, S., 2020, p. 44.

personas propuestas beneficiarias. Incluso, la Fundación Nacional del Indígena (FUNAI) habría seleccionado la tierra indígena Munduruku como una de las prioritarias para “monitoreo, planeamiento, empleo y control de la deforestación en la Amazonía Legal”. En ese sentido, el Estado destacó la operación de emergencia “Pajé Brabo II”, en las tierras Munduruku y Sai Cinza el 5 de agosto de 2020, la cual habría logrado aprehender o deshabilitar, en un día de operación:

- “10 excavadoras hidráulicas;
- 01 tractor skidder;
- 15 motobombas;
- 01 motosierra;
- 08 tanques depósito de combustible de 1.000 litros;
- 03 campamentos de apoyo logístico para la actividad ilegal;
- 01 rifle calibre 16 Calibre
- 10 excavadoras hidráulicas
- 01 tractor de arrastre
- 15 motobombas
- 01 sierra de cadena
- 08 Cajas de tanque de combustible de 1.000 litros
- 03 campamentos de apoyo logístico para actividades ilegales.”

18. El Estado también informó sobre la “Operación Becerro de Oro”, realizada el 6 de agosto, la cual habría involucrado más de 30 policías, en cumplimiento de 6 órdenes de captura, y agregó “[a]unque la acción no haya llegado a las mineras centrales en la [tierra indígena] Munduruku, [...] llegó hasta el momento a alcanzar 50% de los frentes de minería de esa región, lo que se obtuvo en menos de 3 días de operación”. Asimismo, el Estado aportó información sobre acciones de combate a la minería ilegal en tierras indígenas de forma general, sin aclarar si tendrían conexión con la situación de la presente solicitud, y en caso de tenerla, cuáles.

19. Adicionalmente, el Estado informó que el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública estaría elaborando dos planes de acción para la retirada de terceros no autorizados de las tierras indígenas, uno enfocado en la seguridad y otro en cuestiones sociales. Tales planes estarían en conexión a acciones desarrolladas para dar cumplimiento a decisiones judiciales internas en la materia¹⁹.

20. Específicamente con relación a medidas para prevenir la diseminación de la COVID-19, el Estado inicialmente presentó información general sobre el enfrentamiento a la pandemia en Brasil y detalló su legislación relacionada con la atención a la salud a los pueblos indígenas. Sobre la prevención de la citada enfermedad en los pueblos indígenas, el Estado indicó que se creó un “Plan de Contingencia Nacional para Infección Humana por el Nuevo Coronavirus en Pueblos Indígenas”, así como planes distritales a nivel de los DSEI específicos. Informó también que habría producido documentos, desde enero de 2020, para informarles a los pueblos indígenas sobre prevención y manejo adecuado de personas con sospecha de diagnóstico, así como administrado seminarios y orientaciones, distribuyendo ese material por medio de la Secretaría Especial de Salud Indígena (SESAI). Igualmente, la FUNAI habría adoptado “medidas de protección territorial”, apoyando 311 barreras sanitarias (sin especificar si esas se relacionan a las personas propuestas beneficiarias), además de haber prohibido la entrada de terceros en las tierras indígenas desde 17 de marzo de 2020²⁰.

¹⁹ Acción civil pública nº 1000551-12.2017.4.01.4200, en trámite en el 1º Tribunal Federal Cível y Criminal de la Sección Judiciaria del Estado de Roraima; acción civil pública nº 1015910-84.2020.4.01.0000, en trámite en el 4º Tribunal Federal Cível y Criminal de la Sección Judiciaria del Estado de Roraima; agravo de instrumento nº 1015910- 84.2020.4.01.0000, en trámite en el 4º Tribunal Federal Cível y Criminal de la Sección Judiciaria del Estado de Roraima; medida cautelar en el alegato de violación de precepto fundamental nº 709/DF, en trámite en el Supremo Tribunal Federal.

²⁰ Portaria nº 419/PRES.

21. Particularmente sobre la situación de las personas propuestas beneficiarias, el Estado señaló que los equipos del DSEI-Tapajós, responsables por la atención a la salud de las personas propuestas beneficiarias, habrían sido orientados a priorizar “el trabajo de búsqueda activa domiciliar de casos de Síndrome Gripal y Síndrome Respiratorio Agudo Grave, [...] evitando la circulación de personas”. Según aportó el Estado, el 22 de agosto de 2020, el DSEI-Tapajós habría confirmado 1625 casos positivos de COVID-19; y, hasta la última información recibida por la CIDH, 30,7% de la población indígena habría sido examinada. El Estado también aportó tablas con información sobre el número de prestaciones de atención a la salud realizados por el DSEI-Tapajós entre enero y junio de 2020, así como los materiales de protección individual, testes rápidos y medicinas adquiridos, y afirmó que el servicio de traslado para pacientes y profesionales en casos de emergencia o urgencia estaría siendo realizado sin interrupción.

22. Adicionalmente, el Estado destacó que se habría implementado casi todo el presupuesto destinado al DSEI-Rio Tapajós en 2020, concluyendo que no hubo daño en la atención a la salud de las personas propuestas beneficiarias, “[l]as personas fueron atendidas correctamente, y el aumento de gastos no fue necesario porque las medidas de gobernanza fueron adoptadas”. Adicionalmente, el Estado afirmó que se contrataron Equipos de Respuesta Rápida, con ocho enfermeros y siete técnicos en enfermería, para reforzar la atención a la salud durante la pandemia. La información aportada agrega que se implementaron 30 “Unidades de Atención Primaria Indígena” con el objetivo de atender a los indígenas en las aldeas. No se aclaró si esas unidades benefician a las personas propuestas beneficiarias, ni si son suficientes.

23. Además, la información aportada por el Estado en informe de 3 de septiembre de 2020, indicó que el DSEI-Rio Tapajós es el segundo mayor en tasas de incidencia de la enfermedad y que “[l]os DSEI Parintins, Alto Rio Negro, Rio Tapajós y Litoral Sul también se destacan, presentando números de reproducción arriba de 1.50, significando un alto riesgo de dispersión de la enfermedad en el territorio ya que valores del número de reproducción de esa magnitud significa que la enfermedad viene avanzando de forma más activa en esos territorios”.

24. Ante lo expuesto, y considerando la existencia de procesos judiciales domésticos pertinentes, principalmente la ACP 1000962-53.2020.4.01.3908 y ADPF 709, el Estado argumentó que no se han agotado los recursos internos antes de interponer la presente solicitud, así como no se identifica omisión estatal en la presente situación, alegando que, ante el rol subsidiario de las medidas cautelares de la CIDH, esas no se aplicarían en la presente situación.

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

25. Las medidas cautelares son uno de los mecanismos de la Comisión para el ejercicio de su función 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. Las 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. El mecanismo de medidas cautelares está 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, en cuales tales medidas son necesarias para prevenir un daño irreparable a las personas.

26. La Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte Interamericana” o “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 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. 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.

27. 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*²¹. Asimismo, en relación a lo manifestado por el Estado en torno a la supuesta falta de agotamiento de recursos internos, que es un supuesto de admisibilidad de una petición, la Comisión recuerda que el mecanismo de medidas cautelares se rige exclusivamente por el artículo 25 de su Reglamento. En este sentido, el inciso 6.a establece únicamente que: “[a] considerar la solicitud, la Comisión tendrá en cuenta su contexto y los siguientes elementos: a. si se ha denunciado la situación de riesgo ante las autoridades pertinentes, o los motivos por los cuales no hubiera podido hacerse [...]”.²²

28. En atención a lo anterior, la Comisión observa que el Estado ha tenido conocimiento de la presente situación a través de diversos recursos, principalmente de naturaleza judicial, interpuestos ante las autoridades competentes, quienes además han adoptado determinadas decisiones a favor de las personas propuestas beneficiarias. No obstante, se advierte que los solicitantes han alegado que, a pesar de tales acciones y decisiones internas, la situación de riesgo de las personas propuestas beneficiarias continuaría. En ese sentido, la Comisión procederá a analizar si se encuentran cumplidos los requisitos reglamentarios del artículo 25 del Reglamento. Dicho análisis no implica realizar determinaciones de fondo o pronunciarse sobre la responsabilidad internacional del Estado, lo que corresponde a un análisis propio de una petición o caso, sino únicamente analizar si se identifican los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad del daño, lo que puede realizarse sin llegar a determinaciones de fondo.²³

²¹ 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

²² El artículo 46 de la Convención Americana, citado por el Estado, se refiere a “petición o comunicación presentada conforme a los artículos 44 ó 45 [...]” los cuales se refieren exclusivamente al sistema de peticiones y casos. Se nota que los artículos 44 y 45 de la Convención Americana se refieren a “denuncias o quejas de violación” de la Convención. El mecanismo de medidas cautelares no tiene como función establecer la existencia o no de una o más violaciones (véase artículo 25.8 del Reglamento de la Comisión), y la consecuente responsabilidad internacional del Estado; sino que, conforme expreso en el artículo 25 del Reglamento de la Comisión, las medidas cautelares “[...] se relacionarán con situaciones de gravedad y urgencia que presenten un riesgo de daño irreparable a las personas o al objeto de una petición o caso pendiente ante los órganos del Sistema Interamericano”.

²³ Asimismo, en la presente solicitud de medidas cautelares, la CIDH observa que el Estado ha reiteradamente alegado que no se caracteriza falta de omisión de su parte. Al respecto, cabe recordar que en el derecho internacional ante una situación de riesgo las medidas de protección

29. Antes de entrar al análisis del presente asunto, la Comisión Interamericana recuerda como antecedente el asunto *Miembros de los Pueblos Indígenas Yanomami y Ye'kwana con relación a Brasil*²⁴, relacionado a la situación de exposición de pueblos indígenas a la COVID-19 en Brasil. En tal oportunidad, la CIDH tomó en consideración factores concurrentes que, operando en conjunto en el contexto de la pandemia de COVID-19, expusieron los derechos de las personas beneficiarias a una situación de riesgo inminente. Particularmente, se observaron las alegadas deficiencias en el acceso adecuado y oportuno a atención médica; el contacto no deseado con terceros no autorizados presentes en la tierra indígena, quienes serían potenciales vectores de la enfermedad; sumado a la presunta vulnerabilidad inmunológica de los pueblos indígenas. La Comisión notó que la información aportada por el Estado reflejaba acciones puntuales en determinadas aldeas, las cuales no llegarían a ser suficientes ante la multiplicidad de factores de riesgo alegados, la complejidad de la situación y la dimensión del pueblo indígena beneficiario.

30. Al momento de analizar el presente asunto, la Comisión también toma en cuenta como elemento contextual 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”²⁵.

31. Con relación a la gravedad, la Comisión observa además que el presente asunto se enmarca en un contexto excepcional y particular caracterizado por la pandemia de la COVID-19 y su diseminación entre las personas propuestas beneficiarias en las 7 áreas geográficas que habitan el Pueblo Mundurucu en Brasil. En el asunto concreto, la Comisión observa que los propuestos beneficiarios estarían expuestos a la diseminación de la COVID-19, según los solicitantes, debido al contacto forzado con terceros no autorizados presentes en las citadas tierras indígenas y otras áreas, quienes servirían como potenciales vectores del virus dado su constante paso por las tierras indígenas y las comunidades urbanas.

32. Resulta primordial tener en cuenta, en lo que se refiere al serio impacto que soportarían los derechos a la vida e integridad personal de los propuestos beneficiarios derivado por la multiplicación de contactos no deseados, el control de dicho factor se encuentra fuera del alcance de los propuestos beneficiarios. Tales contactos tendrían un especial impacto en la situación de aquellos indígenas que se encuentran en una situación de aislamiento.

33. En efecto, los solicitantes aportaron datos relevantes que indicarían un aumento de la exploración ilegal de recursos dentro de las tierras indígenas. La Comisión advierte, por ejemplo, que el 2019 presentó aumento del 177% de deforestación en comparación con 2018, registrando record de los últimos 10 años (ver *supra* párr.9). Según los solicitantes, tal incremento estaría conectado con la presunta disminución o insuficiencia de las actividades de fiscalización estatal. Al respecto, conforme la

adoptadas por un Estado deben ser aquellas “necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para prevenir o evitar ese riesgo”. En ese sentido, las medidas adoptadas deben ser idóneas y efectivas, o sea, por su propia naturaleza deben hacer frente al riesgo enfrentado y deben producir los resultados esperados de manera que cese el riesgo, respectivamente. Ver: Corte IDH, Caso Velásquez Paiz y Otros vs. Guatemala (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), 15 de noviembre de 2015, párr. 123; CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, 2011, párr. 521-522. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>.

²⁴ CIDH, *Miembros de los Pueblos Indígenas Yanomami y Ye'kwana con relación a Brasil* (MC 563-20), Resolución 35/20, 17 de julio de 2020. Disponible en: www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2020/35-20MC563-20-BR.pdf.

²⁵ 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>.

decisión judicial del Superior Tribunal Federal (STF) de 8 de julio de 2020, “[...] no hay duda de que la remoción [de terceros no autorizados] es imperativa y que la presencia de tales grupos en tierras indígenas constituye violación al derecho de tales pueblos a su territorio, a su cultura y amenaza a su vida y salud.”²⁶

34. Aunado a lo anterior, según los solicitantes, el DSEI – Rio Tapajós, entidad responsable por la atención a la salud de las personas propuestas beneficiarias, estaría clasificado en “nivel crítico de vulnerabilidad”. Al respecto, se observa que la información presentada por el Estado no permite indicar que se hayan adoptado medidas específicas para garantizar la atención oportuna a la salud en el particular contexto de la pandemia, no habiendo el Estado informado, *inter alia*, la efectividad del citado “Plan de Contingencia Nacional para Infección Humana por el Nuevo Coronavirus en Pueblos Indígenas”. En efecto, se nota que gran parte de la información enviada por el Estado tiene carácter general (ver *supra* párr. 20), sin que este haya precisado cuales de las medidas reportadas fueron de hecho implementadas en favor de las personas propuestas beneficiarias (por ejemplo, barreras sanitarias, “Equipos de Respuesta Rápida”, “Unidades de Atención Primaria Indígena”). Incluso con relación a la alegación de que se orientó el DSEI – Rio Tapajós a hacer “búsqueda activa” de casos de Síndrome Gripal y Síndrome Respiratorio Agudo Grave, ante cuestionamientos de la parte solicitante (ver *supra* párr. 5), no se cuenta con elementos que permitan indicar si la medida ha sido debidamente implementada.

35. Asimismo, la Comisión no cuenta con elementos que le permitan indicar que se hayan adoptado medidas concretas a favor de la protección de los pueblos en aislamiento voluntario en el marco del asunto presentado, aun ante su particular vulnerabilidad. La CIDH recuerda que, en el caso de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, “[...] los Estados tienen ‘el deber de prevenir la ocurrencia de estos cuadros comprensivos de violaciones a los derechos humanos, para preservar la vida y la integridad física de los miembros de los pueblos indígenas y tribales, mediante la adopción de las medidas preventivas de salud pública que sean pertinentes en cada caso. Estas garantías revisten particular importancia para los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial’.”²⁷

36. En ese sentido, la Comisión no cuenta con elementos que indiquen que las acciones estatales han sido suficientes y efectivas para proteger a los miembros del Pueblo Munduruku ante los riesgos alegados, particularmente considerando que los pueblos indígenas en Brasil habrían presentado históricamente vulnerabilidad inmunológica a infecciones respiratorias²⁸. En efecto, según lo aportado entre ambas partes, habría entre 12 y 20 fallecimientos por COVID-19 confirmados en un escenario de avance de la enfermedad. Conforme información aportada por el propio Estado, hasta el 22 de agosto de 2020, más de 10% de la población del Pueblo Munduruku ya habría sido diagnosticada con COVID-19 (1625 casos positivos); y, en septiembre de 2020, el DSEI – Rio Tapajós habría sido clasificado como el segundo en tasas de incidencia de la enfermedad, con “[...] números de reproducción arriba de 1.50, significando un alto riesgo de dispersión de la enfermedad en el territorio ya que valores del número de reproducción de esa magnitud significa que la enfermedad viene avanzando de forma más activa en esos territorios” (ver *supra* párr.23).

37. El Estado, por su parte, destacó la realización de acciones de enfrentamiento a la minería ilegal en las tierras donde habita el Pueblo Munduruku, alegando que no hubo omisión del Estado en la materia. Aunque la Comisión toma nota de las referidas acciones, se observa, conforme la decisión judicial ACP 1000962-53.2020.4.01.3908, que “[...] la exploración de minerales fuera de la ley en tierras indígenas, indicadas en la presente acción, se ha intensificado en razón de la actuación desarticulada de

²⁶ STF, ADPF 709 MC/DF, párr. 42.

²⁷ CIDH, Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial en las Américas, 2013, párr. 116.

²⁸ Ver: Brasil, Plan de Contingencia Nacional para Infección Humana por el Nuevo Coronavirus en Pueblos Indígenas, marzo de 2020 [en portugués]. Disponible en: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2020/04/coronavirus-ministerio-da-saude-lanca-medidas-de-prevencao-em-povos-indigenas>.

los órganos/entes responsables por realizar la fiscalización y sanción de los crímenes contra el ambiente y los recursos naturales en tierras indígenas”²⁹. En este sentido, el STF, en el ámbito de la ADPF 709, determinó la elaboración de un plan para “aislar” las personas invasoras de las comunidades indígenas y reforzó que es deber estatal elaborar un plan de expulsión de dichas personas del territorio³⁰, reconociendo “el peligro en el retraso, toda vez que hay riesgo inminente de contagio, caso no se críe mecanismos de contención del ingreso en tales tierras”³¹. No obstante las referidas decisiones judiciales internas, el 21 de octubre de 2020 el STF rechazó la segunda versión de un “Plan General para el Enfrentamiento y Monitoreo de la COVID-19 para Pueblos Indígenas”, determinando su reformulación. Considerando las últimas comunicaciones de las partes, no se cuenta con información sobre las medidas adoptadas sobre la reformulación de dicho plan.

38. Adicionalmente, la Comisión nota con preocupación que los solicitantes advirtieron, sin que el Estado desvirtuase, que la presencia de la minería afectaría la salud de las personas propuestas beneficiarias, sobre todo por la contaminación por mercurio. Según investigación publicada el 15 de octubre de 2020³², se constató niveles de mercurio en todos los participantes y valores de contaminación en casi 60% de ellos – superior a 6µg.g-1. El estudio concluyó que “[f]ue demostrado lo que se puede llamar de efecto dosis-respuesta. O sea, a la medida que avanzamos para regiones más impactadas por la minería, mayor fue el nivel de contaminación observado”³³. Considerando los efectos de la contaminación en el embarazo, se indicó que “[...] puede haber el comprometimiento de toda una generación de personas que viven en la Amazonía, en caso nada sea hecho por las autoridades brasileñas” (ver *supra* párr. 16). En ese sentido, aunque la Comisión no disponga de información suficiente para arribar a una misma determinación relacionada a la presunta contaminación ambiental y el impacto en la salud de las personas propuestas beneficiarias en todas las 7 áreas geográficas, se considera importante recordar que la exposición al mercurio, según la Organización Mundial para la Salud, “(incluso a pequeñas cantidades) puede causar graves problemas de salud y es peligrosa para el desarrollo intrauterino y en las primeras etapas de vida”³⁴. En todo caso, la Comisión observa con especial seriedad los impactos identificados en la niñez al interior de la tierra indígena Sawre Muybu (ver *supra* párr.16).

39. En vista de lo anterior y considerando el presente contexto de la pandemia de COVID-19, que las personas propuestas beneficiarias estarían en frecuente contacto con terceros no autorizados en las tierras que habitan, quienes serían potenciales vectores de la enfermedad, aunado a la falta de medidas de atención a la salud suficientes y eficientes a su favor; y, recordando la particular situación de vulnerabilidad histórica de los pueblos indígenas, principalmente los pueblos en aislamiento voluntario, la Comisión considera que, desde el estándar *prima facie* aplicable al mecanismo de medidas cautelares, los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud de los miembros del Pueblo Indígena Munduruku se encuentran en una situación de grave riesgo.

40. Respecto al requisito de urgencia, la Comisión considera que se encuentra cumplido, teniendo en cuenta el contexto de la pandemia de COVID-19, la información disponible sobre el avance de la diseminación del virus, los casos positivos confirmados y fallecimientos, así como la particular vulnerabilidad inmunológica de los pueblos indígenas de contacto reciente o aislados. Todo ello, aunado a la continua presencia de terceros no autorizados en los territorios y la presunta falta de medidas de

²⁹ STF, ADPF 709 MC/DF, párr. 44.

³⁰ STF, ADPF 709 MC/DF, párr. 44.

³¹ STF, ADPF 709 MC/DF, párr. 28.

³² Basta, P.C.; de Souza Hacon, S., 2020.

³³ Basta, P.C.; de Souza Hacon, S., 2020, p 44.

³⁴ “El mercurio elemental y el metilmercurio son tóxicos para el sistema nervioso central y el periférico. La inhalación de vapor de mercurio puede ser perjudicial para los sistemas nervioso e inmunitario, el aparato digestivo y los pulmones y riñones, con consecuencias a veces fatales. Las sales de mercurio inorgánicas son corrosivas para la piel, los ojos y el tracto intestinal y, al ser ingeridas, pueden resultar tóxicas para los riñones”. OMS, El mercurio y la salud, 31 de marzo de 2017. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/mercury-and-health>

prevención y atención médica adecuadas. En estas circunstancias, se justifica la adopción de medidas de carácter urgente para proteger a los derechos a la vida, integridad y salud de las personas propuestas beneficiarias, garantizando asimismo el acceso a un tratamiento médico adecuado y oportuno, conforme los estándares internacionales aplicables.

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

42. Finalmente, respecto al alegato del principio de complementariedad, la Comisión recuerda que dicho principio aplica transversalmente al sistema interamericano y que la jurisdicción internacional es “coadyuvante” de las jurisdicciones nacionales, sin que las sustituya³⁵. La Comisión considera, sin embargo, que la invocación del principio de complementariedad como argumento de improcedencia para la adopción de medidas cautelares, supone que el Estado concernido satisfaga la carga de demostrar que las personas beneficiarias no se encuentran en el supuesto establecido en el artículo 25 del Reglamento, en vista de que las medidas adoptadas por el propio Estado han tenido un impacto sustantivo en la disminución o mitigación de la situación de riesgo, de tal forma que no se aprecie una situación de gravedad y urgencia que precisamente requiere la intervención internacional para prevenir daños irreparables³⁶.

43. En ese sentido, en el presente asunto, la Comisión ha constatado que la situación planteada a la luz del artículo 25 del Reglamento satisface el cumplimiento de los requisitos reglamentarios, siendo consecuentemente adecuada la adopción de medidas cautelares para salvaguardar sus derechos.

IV. PERSONAS BENEFICIARIAS

44. La Comisión declara que las personas beneficiarias de la presente medida cautelar son los miembros del Pueblo Indígena Munduruku que viven en las tierras indígenas de Munduruku, Sai Cinza, Kayabi, Reservas Praia do Índio e Praia do Mangué, Sawre Muybu y Sawre Bapin. Tales personas resultan suficientemente identificables en los términos del artículo 25.6.b del Reglamento de la CIDH.

V. DECISIÓN

45. En vista de los antecedentes señalados, la Comisión 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 Brasil que:

- a) adopte las medidas necesarias para proteger los derechos a la salud, vida e integridad personal de los miembros del Pueblo Indígena Munduruku, implementando, desde una perspectiva culturalmente adecuada, medidas de prevención frente a la diseminación de la COVID-19, así como proporcionándoles una atención médica adecuada en condiciones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, conforme a los estándares internacionales aplicables;
- b) concierte las medidas a adoptarse con las personas beneficiarias y sus representantes; y

³⁵ Ver *inter alia*: CIDH, Francisco Javier Barraza Gómez respecto de México (MC-209-14), Resolución de 15 de agosto de 2017, párr. 22. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>; CIDH, Paulina Mateo Chic respecto de Guatemala (MC 782-17), Resolución de 1 de diciembre de 2017, párr. 34; Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2017/49-17MC782-17-GU.pdf> ; y CIDH, Santiago Maldonado respecto de Argentina (MC 564-2017), Resolución de 22 de agosto de 2017, párr. 16. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2017/32-17MC564-17-AR.pdf>

³⁶ *Ibidem*

- 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.

46. 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.

47. 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.

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

49. Aprobado el 11 de diciembre de 2020 por: Joel Hernández García, Presidente; Antonia Urrejola Noguera, Primera Vice-presidente; Margarette May Macaulay; Esmeralda Arosemena de Troitiño, Julissa Mantilla Falcón, Edgar Stuardo Ralón Orellana, miembros da CIDH.

María Claudia Pulido
Secretaria Ejecutiva Interina