

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
RESOLUCIÓN 32/2017
Medida cautelar No. 564-17

Santiago Maldonado respecto de Argentina
22 de agosto de 2017

I. INTRODUCCIÓN

1. El 7 de agosto de 2017 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “la Comisión Interamericana”, “la Comisión” o “la CIDH”) recibió una solicitud de medidas cautelares presentada por el señor Fernando Cabaleiro y otros¹ (en adelante, “los solicitantes”), instando a la Comisión que requiera a la República de Argentina (en adelante, “el Estado” o “Argentina”) la adopción de las medidas necesarias para la protección de los derechos del señor Santiago Maldonado (en adelante, “el propuesto beneficiario”). Según la solicitud, el propuesto beneficiario fue objeto de una desaparición forzada desde que se le viera por última vez el 1 de agosto de 2017, “[...] mientras era golpeado y cargado a una camioneta blanca de Gendarmería [...]”, en el marco de un operativo policial en la comunidad mapuche “Vuelta del Río Pu-Loñ”², departamento de Cashumen, provincia de Chubut. Hasta el día de la fecha, los solicitantes afirman no tener noticias sobre el destino o paradero de Santiago Maldonado, a pesar de las denuncias interpuestas.

2. La Comisión solicitó información al Estado el 10 de agosto de 2017 a fin de que aporte sus observaciones en el marco del artículo XIV de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas³ (en adelante, “CIDFP”), así como el artículo 25 de su Reglamento. El 14 de agosto de 2017 el Estado aportó el informe confidencial relacionado con el requerimiento efectuado bajo la CIDFP, y la contestación referente al segundo instrumento el 15 de agosto de 2017.

3. Tras analizar las alegaciones de hecho y de derecho efectuadas por las partes, la Comisión considera que la información presentada demuestra *prima facie* que el señor Santiago Maldonado se encuentra en una situación de gravedad y urgencia, puesto que al día de la fecha aún no se habría determinado su paradero o destino. En consecuencia, de acuerdo con el Artículo 25 del Reglamento de la CIDH, la Comisión solicita a Argentina que: a) adopte las medidas necesarias para determinar la situación y paradero del señor Santiago Maldonado, con el fin de proteger sus derechos a la vida e

¹ Según la información contenida en el expediente, los solicitantes son: Monica Cuellar, de la “Red de Derechos Humanos, Zona Norte”; Carlos Maria Gonzalez Quintana, de la “Asociación Permanente por los Derechos Humanos”; Claudia Baigorria, de la “Sección Formación Federación Nacional Docentes, Investigadores y Creadores Universal”; Dario Avila, de la “Asociación Permanente por los Derechos Humanos”; Gladys Arrieta, de “M.A.R. 29 de mayo FUBA”; Jeremias Chauque, de “Desvío La Raíz”; Julio Fuentes, de la “Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadores Estatales”; Leonardo Moreno, de “Espacio de Lucha Territorial Río Bravo”; Luis Fernando Cabaleiro, de “Naturaleza de Derechos”; Medardo Avila Vasquez, de la “Red de Médicos de Pueblos Fumigados”; Natalia Robledo, de la “Unidad Popular Florencio Vareta Provincia de Buenos Aires”; Noelia Veronica Calefato, de la “Asamblea No a la entrega de la Costa Quilmes Avellaneda”; Oscar Vallejos, de la “Asociación Docentes de la Universidad Nacional del Litoral”; Raul Botessi, de la “Cátedra Soberanía Alimentaria, Nutrición Universidad de Buenos Aires”; Vanina Pereyra, de “Las Floras Libertarias”; Yamila Ledesma Ledesma, de la “Organización de Comunidades de Pueblos Originarios”; y Ana Rodriguez, del “Sindicato de docentes de la Provincia de Buenos Aires”.

² Los miembros de la comunidad mapuche “Vuelta del Río Pu-Loñ” son propuestos beneficiarios de la solicitud de medidas cautelares MC-18-17, en cuyo marco los solicitantes informaron acerca de la presunta desaparición forzada del señor Santiago Maldonado. En vista de los hechos planteados, la Comisión decidió tramitar la situación del señor Maldonado bajo un nuevo registro.

³ Artículo XIV de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas: “[...] cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reciba una petición o comunicación sobre una supuesta desaparición forzada se dirigirá, por medio de su Secretaría Ejecutiva, en forma urgente y confidencial, al correspondiente gobierno solicitándole que proporcione a la mayor brevedad posible la información sobre el paradero de la persona presuntamente desaparecida y demás información que estime pertinente, sin que esta solicitud prejuzgue la admisibilidad de la petición”.

integridad personal; y b) informe sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los presuntos hechos que dieron lugar a la adopción de la presente medida cautelar.

II. RESUMEN DE LOS HECHOS Y ARGUMENTOS ALEGADOS POR LAS PARTES

1. Información alegada por los solicitantes

4. De acuerdo con la solicitud, Santiago Maldonado, alias “El Brujo”, tiene 28 años y es oriundo de El Bolsón, en la región de Río Negro, departamento de Bariloche, y no se tendría más noticias de su paradero desde el 1 de agosto de 2017. En aquel entonces, el propuesto beneficiario habría estado participando en una serie de protestas que la comunidad mapuche “Vuelta del Río Pu-LoF” – departamento de Cashumen, provincia de Chubut – estaría llevando a cabo desde aproximadamente el año 2015 respecto de unas tierras que consideran como ancestrales, en contra de un grupo de empresarios quienes acusan a los integrantes de la comunidad del delito de usurpación. Paralelamente, se habrían producido tensiones y enfrentamientos con la Gendarmería Nacional luego de que los miembros de la comunidad bloquearan unas vías en respuesta a la decisión del gobierno provincial de construir una línea férrea para fines exclusivamente turísticos, supuestamente sin respetar el trámite de consulta previa.

5. Según la solicitud, el 1 de agosto de 2017 la Gendarmería Nacional irrumpió en los terrenos ocupados por la comunidad mapuche, haciendo un uso presuntamente excesivo de la fuerza. Así, según los solicitantes “[...] lo último que se supo de Santiago es que cuando los Gendarmes entraron al Pu-LoF a disparos, salió corriendo con [otra persona], a la par, hacia el lado del río, pero cuando llegó, no pudo cruzar”. En la solicitud se indica que “[...] [a]nte la desesperación porque se acercaban alocadamente los Gendarmes a tiros, Santiago se escondió entre unos arbustos [...]; [otra persona] pudo escuchar y observar cómo un Gendarme gritó ‘acá encontré a uno’ y se acercaron otros uniformados, quienes empezaron a darles golpes [...]”. Asimismo, según la información contenida en el expediente, el propuesto beneficiario “[...] fue visto por última vez mientras era golpeado y cargado a una camioneta blanca de Gendarmería [...]; ‘a mi hermano lo llevó la Gendarmería y ahora dicen que no lo tienen detenido en ningún lado [...]; a Santiago lo torturaron y lo descartaron o lo tienen encerrado y están esperando que las marcas de la violencia se pierdan para largarlo’ [...]”. Según se indicó en la solicitud, otros testigos presenciaron lo ocurrido.

6. Los solicitantes informaron que familiares del propuesto beneficiario y organizaciones de derechos humanos interpusieron un recurso de *habeas corpus* “sin éxito” ante el mismo juez federal “[...] que impartió la orden de allanamiento que derivó en la feroz represión de Gendarmería Nacional contra los miembros de la comunidad [...] y luego en la desaparición de Santiago”. Asimismo, señalaron que las autoridades del Estado estarían negando ante los medios de comunicación dicha situación. Por último, los solicitantes adjuntaron copia de un oficio del Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU según el cual el 7 de agosto de 2017 se registró la comunicación, activándose “[...] el procedimiento de acción urgente enviando una nota al Estado parte, en la cual ha expresado [el Comité] su grave preocupación por la integridad física y psicológica del señor Santiago Maldonado y ha requerido la acción urgente del Estado parte para buscarle y localizarle”.

2. Respuesta del Estado

7. El Estado planteó en primer lugar “la litispendencia internacional” al coexistir una petición de acción urgente del Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU; en este sentido, el Estado mencionó que “[...] cabe reiterar que el Comité [...] ya ha requerido al Estado adoptar medidas

cautelares, por lo que no corresponde que la Comisión se pronuncie en igual sentido, debiendo declarar su incompetencia en el estudio de la presente solicitud de información”.

8. Sin perjuicio de lo anterior, el Estado señaló que los presuntos hechos narrados en la solicitud están siendo objeto de investigaciones judiciales, tanto por el Juzgado Federal de Esquel, provincia de Chubut, como por la Fiscalía Federal de la misma localidad. El Estado aportó información detallada en relación con las investigaciones que se están llevando a cabo en su informe presentado en el marco del artículo XIV de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, el cual tiene una naturaleza confidencial. El Estado precisó asimismo que “[...] tanto el Juzgado interviniente como la Fiscalía actuante están, desde un inicio, procediendo de acuerdo a sus respectivas competencias, y brindando la información con la que cuentan, dentro de la lógica reserva que el desarrollo de la investigación existe en una materia tan delicada”.

9. Teniendo en cuenta que los hechos están siendo investigados, el Estado manifestó que “[r]esultaría apresurado [por su parte] pronunciarse en esta instancia sobre la veracidad de los hechos tal como han sido expuestos por la peticionaria, porque, como se ha dicho, existen investigaciones judiciales en curso en las que aún no se han precisado las circunstancias que rodearon los hechos denunciados en sede internacional”.

10. En este sentido, el Estado argumentó que no están dadas las condiciones para otorgar medidas cautelares, puesto que no solo éstas ya fueron dictadas por el Comité de la ONU, sino porque “[...] si bien el agotamiento de los recursos internos no constituye un requisito de procedencia de la medida cautelar según el Reglamento, debe tenerse siempre presente que el sistema de protección internacional es subsidiario a la jurisdicción doméstica [...]”. Así, “[...] el exiguo lapso temporal que transcurrió entre el inicio de aquellos y la presentación de la solicitud no permite en modo alguno sostener la insuficiencia o la ineffectividad de los trámites promovidos en sede interna”. Por otra parte, el Estado indicó que los argumentos de los solicitantes sobre la supuesta dilación o falta de diligencia por parte de los organismos competentes a la hora de investigar los presuntos hechos se exceden del marco de la medida cautelar, puesto que “[...] no [es] el mecanismo idóneo para abordar aquellas solicitudes que se encuentran relacionadas principalmente con supuestas faltas al debido proceso y a las garantías judiciales”, entre otras cuestiones similares.

11. En conclusión, el Estado sostuvo que las medidas institucionales y judiciales adoptadas permiten verificar una rápida y adecuada respuesta estatal, y que las autoridades competentes continuarán trabajando de conformidad con las normas vigentes.

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

12. El mecanismo de medidas cautelares es 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 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. 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, y en cuales tales medidas son necesarias para prevenir un daño irreparable a las personas.

13. La Comisión Interamericana 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 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.

14. En el análisis de los mencionados requisitos, la Comisión reitera que los hechos que motivan una solicitud de medidas de cautelares no requieren estar plenamente comprobados, sino que la información proporcionada debe ser apreciada desde una perspectiva *prima facie* que permita identificar una situación de gravedad y urgencia de daño irreparable a los derechos⁴.

15. Como un aspecto preliminar, la Comisión advierte que, según la información aportada por el Estado, la situación del señor Maldonado ya ha sido objeto de un pronunciamiento por parte del Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU. Al respecto, la Comisión recuerda que el artículo 25 del Reglamento no contempla la figura de la litispendencia internacional como impedimento para pronunciarse acerca de una solicitud de medidas cautelares. El artículo 25 del Reglamento establece que la Comisión solicitará la adopción de medidas cautelares cuando existe una situación de gravedad y urgencia de riesgo de daño irreparable. En este sentido, y en relación con el argumento indicado por el Estado *supra*, la Comisión observa que no resulta aplicable la litispendencia al presente asunto, y los pronunciamientos de otros organismos internacionales, como del Comité referido, pueden más bien constituir un elemento de contexto o indicador importante a tener en cuenta en relación con el análisis del requisito de gravedad. En este asunto, según los anexos presentados por el Estado, tras un análisis de los hechos relacionados con la presunta desaparición del señor Maldonado, el Comité expresó “[...] su grave preocupación por la integridad física y psicológica del señor Santiago Maldonado [...]” y solicitó, entre otros aspectos, que “[...] la Gendarmería Nacional Argentina se abstenga de participar en la búsqueda e investigación de la desaparición [...]”.

16. Por otra parte, en cuanto al argumento del Estado consistente en que no resultarían pertinentes medidas cautelares dictadas por la Comisión en vista de las diligencias adoptadas por el Estado a nivel

⁴ 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.

interno, la Comisión considera pertinente recordar que efectivamente el principio de complementariedad informa transversalmente al sistema interamericano, en cuanto a que la jurisdicción internacional es “coadyuvante” de las jurisdicciones nacionales, sin que las sustituya⁵. La Comisión considera sin embargo pertinente aclarar que la invocación del principio de complementariedad, como sustento para considerar que no resulta procedente la adopción de medidas cautelares, supone que el Estado concernido satisfaga la carga de demostrar que las personas solicitantes 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 permita apreciar una situación que cumpla con el requisito de gravedad y urgencia que precisamente requieren la intervención internacional para prevenir daños irreparables.

17. En el presente asunto, y en lo que se refiere al requisito de gravedad, la Comisión considera que se encuentra cumplido, en vista de que desde el 1 de agosto de 2017 hasta el día de la fecha no se tendrían noticias acerca del destino o paradero del señor Santiago Maldonado. En particular, los solicitantes indicaron que el señor Maldonado “[...] fue visto por última vez mientras era golpeado y cargado a una camioneta blanca de Gendarmería [...]”, en el marco de un operativo policial respecto del cual se denunció un uso presuntamente excesivo de la fuerza, en el departamento de Cashumen, provincia de Chubut. La Comisión ha advertido con preocupación que los solicitantes han señalado la presunta participación de funcionarios estatales en los hechos y que lo ocurrido constituiría una forma de amedrentamiento contra los integrantes de la comunidad mapuche “Vuelta del Río Pu-Lof”.

18. La Comisión toma nota de la respuesta aportada por el Estado, y observa que ha informado sobre varias diligencias practicadas, así como las acciones que se habrían implementado con la finalidad de dar con el paradero del señor Maldonado y esclarecer las circunstancias de la alegada desaparición. La Comisión advierte sin embargo que, de la totalidad de información disponible, no resulta un aspecto controvertido a la fecha que continuaría sin conocerse el paradero del señor Maldonado.

19. En vista de lo anterior, teniendo en cuenta las características específicas del presente asunto, y a la luz del criterio de apreciación *prima facie* del mecanismo de medidas cautelares, la Comisión considera que los derechos a la vida e integridad personal del señor Santiago Maldonado se encuentran en una situación de grave riesgo, en la medida que no se conoce su destino o paradero hasta la fecha.

20. En cuanto al requisito de urgencia, la Comisión considera que se encuentra cumplido, en la medida que el transcurso del tiempo, en estas circunstancias, es susceptible de generar mayores afectaciones a los derechos a la vida e integridad personal del señor Maldonado. En este sentido, a más de quince días desde que fuera presuntamente desaparecido, y con base en los informes suministrados por ambas partes, la Comisión observa que no se contaría con información sustancial en la actualidad sobre el destino o paradero del señor Maldonado, a pesar de las denuncias interpuestas.

21. 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.

22. En vista de lo anterior la Comisión considera que resulta adecuada la procedencia de adopción de medidas cautelares, al encontrarse cumplidos los requisitos reglamentarios, en vista de la falta de

⁵ CIDH, *Francisco Javier Barraza Gómez respecto de México* (MC-209-14), Resolución de 15 de agosto de 2017, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>

determinación del paradero del señor Santiago Maldonado y las circunstancias en que presunta desaparición continuaría teniendo lugar. La Comisión considera pertinente reiterar que el Estado tiene la obligación de determinar el paradero del señor Maldonado, así como de esclarecer las causas de su alegada desaparición, procesar y sancionar a todas las personas que sean responsables.

IV. BENEFICIARIOS

23. La CIDH considera como beneficiario de la presente medida al señor Santiago Maldonado, quien se encuentran debidamente identificado en el marco de este procedimiento.

V. DECISIÓN

24. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos 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 Argentina que:

- a) adopte las medidas necesarias para determinar la situación y paradero del señor Santiago Maldonado, con el fin de proteger sus derechos a la vida e integridad personal; y
- b) informe sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los presuntos hechos que dieron lugar a la adopción de la presente medida cautelar.

25. La Comisión solicita al Gobierno de Argentina que informe, dentro del plazo de 10 días, contados a partir de la fecha de la presente resolución, sobre la adopción de las medidas cautelares requeridas y actualice dicha información en forma periódica.

26. La Comisión resalta que, de acuerdo con el artículo 25 (8) de su Reglamento, el otorgamiento de la presente medida cautelar y su adopción por el Estado no constituyen prejuzgamiento sobre violación alguna a los derechos protegidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos aplicables.

27. La Comisión requiere a la Secretaría Ejecutiva de la CIDH que notifique la presente resolución al Estado de Argentina y a los solicitantes.

28. Aprobado el 22 de agosto de 2017 por: Francisco José Eguiguren Praeli, Presidente; Esmeralda Arosemena de Troitiño, Segunda Vicepresidenta; José de Jesús Orozco Henríquez; Paulo Vannuchi; James Cavallaro; Luis Ernesto Vargas Silva, miembros de la CIDH.

María Claudia Pulido
Secretaría Ejecutiva Adjunta