

**COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
RESOLUCIÓN 28/2024**

Medidas Cautelares No. 50-24

Miembros del Pueblo Indígena Tapeba de Caucaia respecto de Brasil

9 de mayo de 2024

Original: portugués

I. INTRODUCCIÓN

1. El 17 de enero de 2024, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“la Comisión Interamericana”, “la Comisión” o “la CIDH”) recibió una solicitud de medidas cautelares presentada por la Defensoría Pública Federal de la República Federativa de Brasil (“la parte solicitante”) instando a la Comisión a requerir al Estado de Brasil (“Brasil” o “el Estado”) que adopte las medidas necesarias para proteger los derechos a la vida e integridad personal de los miembros del Pueblo Indígena Tapeba de Caucaia (“personas propuestas beneficiarias”). Se indicó que las personas propuestas beneficiarias están sufriendo episodios de violencia y amenazas por parte del crimen organizado y la policía, así como expulsiones de sus aldeas debido a la falta de finalización de la demarcación y protección de su territorio.

2. De conformidad con el artículo 25 de su Reglamento, el 4 de marzo de 2024, la Comisión pidió información al Estado y a la parte solicitante. El Estado respondió el 28 de marzo y el 1 de abril de 2024, tras haber procurado una prórroga, la cual fue concedida por la Comisión. Por su parte, la parte solicitante envió una comunicación más actualizada el 15 de marzo de 2024.

3. Tras analizar los alegatos de hecho y de derecho presentados por las partes, la Comisión considera que estos demuestran *prima facie* que los miembros del Pueblo Indígena Tapeba de Caucaia 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, se solicita a Brasil que: a) adopte las medidas necesarias y culturalmente adecuadas para proteger la vida y la integridad personal de los miembros del Pueblo Indígena Tapeba de Caucaia, incluso contra actos perpetrados por terceros. Estas medidas deben permitir que los líderes del Pueblo Indígena Tapeba continúen desarrollando su trabajo en defensa de los derechos humanos, así como garantizar que las personas beneficiarias puedan regresar a sus aldeas sin ser objeto de amenazas, persecución o actos de violencia; b) coordinar las medidas a implementar con las personas beneficiarias y sus representantes; y c) informar sobre las acciones realizadas para investigar los hechos que motivaron esta medida cautelar y así evitar su repetición.

II. RESUMEN DE HECHOS Y ARGUMENTOS PRESENTADOS POR LAS PARTES

A. Información aportada por la parte solicitante

4. El Pueblo Indígena Tapeba de Caucaia tiene una población de aproximadamente 7.038 indígenas distribuidos en 20 aldeas¹, en el territorio localizado en lo que hoy es el municipio de Caucaia, estado de Ceará, Brasil. Desde la década de 1980, el Pueblo Indígena Tapeba busca la demarcación de su territorio, proceso que sigue inconcluso. El 31 de agosto de 2017, el Ministerio de Justicia publicó la Ordenanza Declaratoria de la Tierra Indígena Tapeba (Ordenanza n° 734, de 31 de agosto de 2017) por la que se declaran 5.294 hectáreas como posesión permanente del Pueblo Indígena.

5. Según la parte solicitante, el 19 de febrero de 2016, los líderes Tapeba, la Alcaldía de Caucaia, la Fundación Nacional de los Pueblos Indígenas (FUNAI) y el Gobierno Federal celebraron un Término de

¹ Sobradinho, Ponte, Itambé, Capoeira, Capuã, Jandaiguaba, Jardim do Amor, Carnaúbal, Cipó, Vila dos Cacos, Lagoa das Bestas, Lagoa I, Lameirão, Lagoa dos Tapeba, Campo Grande, Bom Jesus, Água Suja, Coité, Vila Nova, Trilho.

Acuerdo para la finalización de la demarcación, cuya plena aplicación estaba pendiente: “la demarcación física de la Tierra Indígena, que es responsabilidad exclusiva de la FUNAI y que debería haber tenido lugar en septiembre de 2018; la construcción de la Nueva Aldea de Ponte, que es responsabilidad del estado de Ceará; y la revitalización del río Ceará con el objetivo de posibilitar el tránsito y el baño en el agua, de importancia fundamental para las actividades tradicionales de dicho Pueblo, como la pesca y el desplazamiento”. La parte solicitante advirtió de, al menos, 20 demandas contra la demarcación o en detrimento de la protección posesoria del Pueblo Indígena Tapeba. En algunos casos, los miembros del Pueblo Indígena “ni siquiera fueron convocados para participar en el proceso como parte”. Igualmente, se destacó la Información Técnica de la FUNAI n° 34/2023/Segat², que afirma:

En los más de 40 años transcurridos desde las primeras reclamaciones de tierras, se han producido innumerables retomadas, líderes han sido asesinados y otros permanecen amenazados de muerte hasta el día de hoy. Parte del territorio original se ha perdido debido a la expansión de la ciudad de Caucaia y a la especulación inmobiliaria, generando una considerable presión territorial sobre las zonas utilizadas por los indígenas. Zonas de bosque y reservas naturales como arenas y ariscos han sido densamente degradadas.

6. Actualmente, según la parte solicitante, existen riesgos para el derecho a la propiedad colectiva del Pueblo Tapeba y la FUNAI identifica el riesgo de expulsión forzosa de algunas de las personas propuestas beneficiarias de áreas de la tierra que ocupan tradicionalmente por medio de una Acción de Reintegración Posesoria³ y una Acción de Interdicto Prohibitorio⁴. También habría una Orden de Ejecución⁵ de la Procuraduría General Federal en el estado de Ceará “para garantizar el cumplimiento de las decisiones judiciales de retirar a los indígenas de parte de su territorio”. Según la información disponible, ambas demandas siguen pendientes ante el Tribunal Regional Federal de la 5ª Región.

7. La parte solicitante añadió que, en el contexto de incertidumbre territorial descrito, las personas propuestas como beneficiarias serían objeto de persecución, amenazas y violencia contra su vida e integridad personal. Según lo detallado, tanto las fuerzas policiales como el crimen organizado - específicamente la presencia de las facciones “Comando Vermelho”, “Massa”⁶, “Guardiões do Estado” y “Tudo Neutro” - serían responsables de un historial de hechos de riesgo perpetrados contra miembros del Pueblo Indígena Tapeba:

2019

- 9 de enero: miembros de la delincuencia organizada presuntamente intentaron prender fuego al centro básico de salud indígena de la aldea de Carnaubal y posteriormente amenazaron con volver a la aldea;
- 8 de octubre: un propuesto beneficiario⁷ habría sido abordado por agentes de policía cuando se dirigía a bañarse en la represa de Jandaiguaba. Los policías le habrían preguntado por el “escondite de un elemento conocido como ‘baranga’”. Cuando indicó que no lo conocía, uno de los policías “le dio dos bofetadas en la espalda y le dijo que si mentía iban a volver y a ahogarlo en la represa”;
- Octubre: expulsión de una familia Tapeba de la aldea de Capoeira y de otra de la aldea de Ponte “debido a amenazas provocadas por una facción criminal”.

² FUNAI. n° 34/2023/Segat - CR-NE-II/DIT - CR-NE-II/CR-NE-II-FUNAI. 18 de octubre de 2023.

³ Tribunal Regional Federal de la 5ª Región. Acción de Reintegración Posesoria - Recurso Interlocutorio n° 0815839-50.2023.4.05.0000.

⁴ Tribunal Regional Federal de la 5ª Región. Acción de interdicción prohibitoria n° 0808097-71.2023.4.05.0000.

⁵ Resolución Ejecutiva - n. 00001/2023/NUMF/PFCE/PGF/AGU.

⁶ Sería una disidencia del Comando Vermelho, con sede en la ciudad de Caucaia.

⁷ Las personas propuestas beneficiarias, presuntas víctimas de la violencia, solicitaron el anonimato en los documentos públicos por razones de seguridad.

2020

- **Febrero:** un equipo técnico del Servicio de Gestión Ambiental y Territorial de la Coordinación Regional Nordeste II mapeó 66 viviendas de indígenas Tapeba, 26 de las cuales habrían sido allanadas por la Policía Militar de Ceará. Según la FUNAI, las denuncias de violencia policial pueden describirse como “[...] una serie de casos individuales con repercusiones colectivas; reiteran la existencia de daños físicos, psicológicos y patrimoniales que afectan, además de a determinados/as indígenas, a toda la comunidad y, por lo tanto, caracterizan impactos en la organización social, política, económica, cultural y territorial de la etnia”;
- **2 de marzo:** agentes del Comando Táctico Motorizado de la Policía Militar habrían allanado la casa de un propuesto beneficiario en la aldea de Capoeira, causando daños materiales. Al presentar la denuncia, el propuesto beneficiario informó que otras dos casas también habían sido allanadas y que temía represalias, solicitando protección de la FUNAI;
- **5 de marzo:** otro indígena de Tapeba presentó una denuncia policial afirmando que él y su familia fueron tomados por sorpresa por la “presencia violenta” de policías militares en su domicilio, quienes “llegaron preguntando por el ‘narcotraficante del capuan’, a partir de ahí comenzaron a romper objetos como: derribaron y rompieron el cercado de la propiedad de la víctima, luego rompieron la puerta principal de la casa, luego entraron a la propiedad y empezaron a romper dos armarios, un fogón, tiraron la ropa al suelo de la casa, tiraron tres colchones de forma aleatoria poniendo la casa de la víctima en total desorden”. Al parecer, la policía registró la casa en busca de drogas, pero no encontró nada;
- **15 de marzo:** la policía militar habría entrado violentamente en el domicilio de una familia de la localidad de Jandaiguaba, “[t]ambién derribaron muebles y rompieron objetos dentro de la casa”;
- **18 de marzo:** la policía habría disparado contra una persona que circulaba en moto por la aldea de Jandaiguaba. Un dirigente de la comunidad habría solicitado a la policía “que tuviera cuidado al disparar en la zona porque hay niños en el pueblo”. Afirma que, en respuesta, “fue esposado por la policía y llevado a la comisaría ‘para que aprendiera’”. La policía también habría intentado ahorcar al propuesto beneficiario “haciéndole babear, ponerse morado, poner los ojos en blanco y casi desmayarse por falta de aire” delante de su hija pequeña. Además, durante el acercamiento, cuando mencionaron a las autoridades que Jandaiguaba era una zona indígena, los policías habrían dicho: “zona indígena son mis huevos. Eso no nos importa”;
- **10 de abril:** dos indígenas Tapeba fueron asesinados a tiros, presuntamente por miembros del grupo de delincuencia organizada Comando Vermelho;
- **14 de junio:** el propuesto beneficiario que habría sido agredido el 18 de marzo, fue amenazado y agredido de nuevo, junto con su familia, por agentes de policía, con “torturas (agresiones en la cara, la nuca y la cabeza, y choques en la lengua y en los testículos). Como consecuencia, la familia denunció haber sido obligada a abandonar el pueblo”. Otras familias indígenas, por temor a los acercamientos de la policía, también estarían abandonando a la aldea;
- **Junio:** primera expulsión de 13 familias indígenas de la aldea de Capoeira por acción de grupos criminales;
- **Noviembre:** un indígena Tapeba de la aldea de Capoeira informó que, dado el riesgo que corría, no podía regresar a su aldea. Su casa, así como las de otros miembros de la comunidad, había sido destruida por miembros del crimen organizado.

2022

- **Enero:** segunda expulsión de familias indígenas de la aldea de Capoeira por bandas criminales;
- **22 de diciembre:** expulsión de una familia indígena de la Aldeia Lameirão por una organización criminal. Según la parte solicitante, “el día de la expulsión también hubo torturas, amenazas y robo de aparatos electrónicos y electrodomésticos de la vivienda”. También señaló que “fueron fotografiados/as mientras los agresores les ordenaban que no presentaran una denuncia ante la policía y que abandonaran la casa”. Otras familias también fueron desalojadas el mismo día;

- **Diciembre:** primera invasión de la aldea de Sobradinho por unas 20 personas armadas que amenazaron a las personas propuestas beneficiarias, disparando contra sus casas.

2023 (primer semestre)

- **Enero:** invasión de la aldea de Lagoa por personas implicadas en el crimen organizado;
- **24 de febrero:** expulsión de una familia indígena de la aldea de Sobradinho debido al asesinato de uno de sus miembros por un grupo criminal;
- **25 de febrero:** segunda invasión de la aldea de Sobradinho por el crimen organizado con el asesinato de un indígena Tapeba dentro de su propia casa y la herida de bala de su hijo;
- **Febrero:** líderes indígenas de Tapeba denuncian que “los grupos criminales amenazan a los líderes y utilizan el territorio como escondite y para arrojar cadáveres”. Dijeron que las personas propuestas beneficiarias han dejado de explotar algunas zonas de bosque o carnauba por la presencia de grupos criminales. Dijeron que “hemos perdido varios indígenas” en medio de este conflicto, algunos de los cuales se unen a estos grupos porque suponen que “va a ser una situación y terminan en otra”;
- **25 de marzo:** tercera invasión de la aldea de Sobradinho, con el asesinato de un indígena delante de su compañera. “Ante estos episodios, las familias que vivían allí, temiendo nuevos ataques, huyeron progresivamente del territorio”;
- **Abril:** dos muertes en la aldea de Sobradinho a raíz de una disputa entre facciones criminales;
- **2 de mayo:** asesinato del hijo del indígena asesinado el 24 de febrero, aunque ya había sido expulsado del territorio. Según su familia, “le golpearon el cuerpo y la cabeza y le dispararon en la cara”, “[...] le rompieron la cabeza con una barra de hierro”. La familia “[...] sigue recibiendo amenazas, no dispone de ninguna ayuda psicológica ni económica, vive en condiciones precarias y tiene que mendigar en la calle para sobrevivir”.

8. La parte solicitante afirmó que los hechos de riesgo narrados habían sido denunciados a las autoridades, ya sea registrando una denuncia policial o denunciándolos a la FUNAI, entre otros. La Coordinación Regional Nordeste II de la FUNAI indicó que, entre 2019 y 2023, tenía “más de 20 casos abiertos relativos a las siguientes denuncias: asesinatos, amenazas, daños a la propiedad, agresiones físicas y psicológicas y expulsiones de familias indígenas de la tierra Tapeba debido a la actuación de facciones criminales y/o a la ocurrencia de presuntos abusos por parte de autoridades policiales”. Se estima que el número de episodios es mucho mayor, dado que las personas propuestas beneficiarias sufren amenazas “que atribuyen a organizaciones/facciones criminales en connivencia con agentes estatales” para evitar que denuncien.

9. La parte solicitante también informó sobre el inicio de investigaciones, reuniones interinstitucionales, intercambio de oficios y la inclusión de algunas de las personas propuestas beneficiarias en el Programa de Protección a Defensores de Derechos Humanos del Estado de Ceará - PPDDH/CE. Asimismo, reconoció que algunas instituciones habían hecho diligencias en relación con los hechos denunciados, y argumentó que estas acciones eran insuficientes para proteger a la población de Tapeba, así como que los órganos de supervisión y seguridad “la mayoría de las veces actúan solo con carácter de urgencia, es decir, después de que el daño ya está hecho”⁸. De igual forma, señaló que solicitó la creación de una Oficina de Crisis, que no se ha materializado.

⁸ En cuanto a los numerosos enlaces interinstitucionales emprendidos por la FUNAI para proteger los derechos humanos del Pueblo Indígena Tapeba, [la información técnica producida] proporciona un importante estudio que demuestra la insuficiencia de lo tratado frente a la omisión absoluta de otros sectores del Estado, en particular la cartera de seguridad pública, por ejemplo:

a) una base comunitaria y grupos itinerantes de seguridad comunitaria para operar en el Territorio Indígena, según diálogo en septiembre de 2022 - estos no han sido instalados;

b) no hubo ninguna acción para promover el retorno seguro de las 13 familias expulsadas de la Aldea de Capoeira a su territorio de origen;

10. Según se comunicó a la CIDH, el Programa de Protección a Defensores de Derechos Humanos incluye a siete líderes Tapeba propuestos beneficiarios⁹. Esas medidas habrían comenzado en julio de 2016 con líderes de las aldeas Lagoa dos Tapeba y Jandaiguaba. En 2017, se incluyó a una tercera persona, y en 2022 hubo otras tres incorporaciones al Programa de líderes Tapeba, todos residentes en la aldea Campo Grande II. En septiembre de 2023 hubo una séptima incorporación. La parte solicitante afirma que “hay más de una decena de indígenas Tapeba acompañados [por un programa de protección] [...], sin que la situación de conflictividad en el territorio disminuya o amaine”. Existiría “un importante contingente de indígenas de las más variadas localidades del territorio Tapeba” a la espera de ser incluidos en programas de protección. Igualmente, señaló que el Programa “ha indicado desde el inicio de este año que sus cuentas están vacías, no pudiendo, por lo tanto, adoptar medidas de protección más efectivas, incluyendo visitas periódicas al territorio y apoyo financiero o estructural a las personas protegidas”.

11. En este contexto, la parte solicitante advirtió de los recientes acontecimientos contra las personas propuestas beneficiarias:

- 26 de septiembre de 2023: “policías del grupo *Rondas de Ações Intensivas e Ostensivas* [...] fueron a la comunidad y rompieron las puertas y ventanas de una casa que pertenece a la suegra del principal líder indígena de la aldea de Sobradinho [...]”. La acción, supuestamente “extremadamente incisiva”, respondería a una denuncia de que la casa tenía armas y era un centro de tráfico de drogas. Los policías implicados no habrían dado sus nombres, revisaron los teléfonos móviles de dos personas propuestas beneficiarias presentes y preguntaron por la muerte de “Vieira”, diciendo “si no abren la boca, se mueren todos”;
- Finales de febrero de 2024: tras la detención de un cabecilla del grupo criminal “Massa”, circularon contenidos vía aplicación de mensajería, amenazando a las personas propuestas beneficiarias: “estos indios van a morir todos”; “van a ver, estos X-9 [delatores de la facción]”; “vamos a meterles bala a estos indios”;
- 4 de marzo de 2024: el director de la Escuela Indígena Tapeba, que era también un indígena Tapeba, fue asesinado con “tres disparos, delante de su mujer y su hija, durante el día y en la vía pública”. El asesinato habría sido una represalia por la oposición del director a la comercialización de narcóticos ilegales en las escuelas indígenas. La parte solicitante señaló que este hecho demuestra el carácter colectivo del riesgo que enfrentan los miembros del Pueblo Indígena Tapeba, ya que “el indígena asesinado vivía en la aldea Lagoa dos Tapeba, núcleo de la etnia, que no era territorio de constante conflicto entre facciones criminales, y ni siquiera estaba incluido en un Programa de Protección, debido a la falta de amenazas previas en su contra”;
- 7 de marzo de 2024: hubo otro asesinato, esta vez en la Aldeia da Ponte, “a plena luz del día y frente a la Unidad Básica de Salud indígena”. Según la parte solicitante, la “brutalidad de los recientes asesinatos ha traído un clima de terror al territorio”. En este escenario, los líderes indígenas propuestos beneficiarios continúan siendo amenazados, una parte importante de la población indígena ha abandonado sus aldeas y “otras familias que aún viven allí han estado expuestas a reiteradas intimidaciones y amenazas por parte de la organización criminal que opera

[...]

d) no hubo respuesta sobre el seguimiento de las denuncias y del estado de las investigaciones por parte de la Policía Federal (diligencia acordada el 18/09/2020);

e) no hubo un momento específico entre la Coordinación de Planificación Operativa Integrada de la SSPDS-CE, la Coordinación de Inteligencia de la SSPDS-CE, la Policía Federal, el Batallón de Policía Ambiental (BPMA/PMCE), la Academia Estatal de Seguridad Pública de Ceará, organizaciones de pueblos indígenas y CR-NE-II-Funai para un diálogo detallado sobre un Acuerdo de Cooperación Técnica que podría apuntar a alternativas para la acción interinstitucional e intersectorial sobre la cuestión de la seguridad pública en la interfaz con los pueblos indígenas y las tierras indígenas en Ceará (diligencia acordada el 18/09/20);

f) no se ha creado un Grupo de Trabajo Interinstitucional (con participación indígena) para organizar flujos seguros de intercambio de información, seguimiento de denuncias, acciones de inteligencia y procesos de capacitación con la Policía (diligencia acordada el 17/04/2020); [...].

⁹ Un líder de la Aldea de Lagoa dos Tapeba, un líder de la Aldea de Jandaiguaba, un líder de la Aldea de Capoeira, tres líderes de la Aldea de Campo Grande II y un líder de la Aldea de Sobradinho.

en el territorio”. De los miembros del Pueblo Indígena Tapeba que han sido desalojados de sus hogares, la parte solicitante dijo que viven precariamente con otros miembros de la familia, detallando que, por ejemplo, “debido al desalojo, no pueden realizar sus actividades artesanales típicas, ni pueden cultivar alimentos en la tierra. Hoy las familias viven en una sola propiedad rodeada de basura y aguas residuales a cielo abierto, lo que ha contribuido a las repetidas enfermedades de los niños, que ahora viven con ratas y sarna”.

12. Según la parte solicitante, la FUNAI ha realizado un diagnóstico de las principales consecuencias de la violencia causada por las facciones contra el Pueblo Indígena Tapeba:

i) asesinatos de indígenas; ii) desalojos de familias indígenas (en número creciente a lo largo del tiempo); iii) agresiones físicas; iv) amenazas de muerte; v) daños a la propiedad; vi) explotación de los bienes naturales de la Tierra Indígena para financiar el narcotráfico; vii) pérdida de viviendas; viii) pérdida o dificultad de acceso a áreas productivas; ix) pérdida o restricción de acceso a ecosistemas y biomas esenciales para el bienestar, posesión permanente y usufructo exclusivo de las riquezas existentes en la Tierra Indígena; x) pérdida o restricción de acceso a áreas sagradas, lugares de encantamiento y espacios relevantes para la realización de fiestas tradicionales (lo que compromete procesos de reproducción física y cultural); xi) pérdida de acceso a la política de salud indígena; xii) pérdida de acceso a la política de educación escolar indígena; xiv) enfermedad física y psicológica (con diferentes repercusiones, especialmente para mujeres, jóvenes y niños indígenas); xv) cooptación de niños y jóvenes indígenas para trabajar en el narcotráfico; xvi) comprometer el trabajo de los líderes tradicionales debido al escenario de amenaza de muerte; xvii) afectación de la organización sociopolítica y de los procesos de aprendizaje; xviii) articulación de intereses entre ocupantes ilegales y facciones (retroalimentados a su vez por los impactos causados por las grandes empresas y actividades económicas que afectan a la Tierra Indígena), lo que demuestra el daño colectivo y las repercusiones del contexto descrito sobre los derechos sociales, territoriales, ambientales y culturales del Pueblo Tapeba.

13. La parte solicitante expresó gran preocupación por la falta de medidas efectivas de protección que atiendan el carácter colectivo del riesgo denunciado, argumentando que la metodología de individualización de la protección del PPDDH/CE ha sido insuficiente y la ausencia de políticas públicas efectivas y contextualizadas con la agenda indígena, especialmente en materia de seguridad pública.

B. Respuesta del Estado

14. El Estado brasileño reconoció que el proceso de demarcación del territorio del Pueblo Indígena Tapeba “sufrió impactos multifactoriales, entre ellos la escasez de funcionarios públicos, el estallido de la pandemia de COVID-19 y la falta de definición del estatus jurídico-constitucional de las relaciones de posesión de las áreas de ocupación tradicional indígena a la luz de las reglas previstas en el artículo 231 del texto constitucional, bajo juicio del Supremo Tribunal Federal - STF”. El Estado recordó la historia detallada del proceso de demarcación, que se inició a “mediados de 1985”¹⁰.

15. Agregó que, el 31 de agosto de 2017, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública emitió la Ordenanza 734, declarando los límites de la Tierra Indígena Tapeba en posesión permanente del Pueblo Indígena Tapeba. Según el Estado, esta es la tercera fase del proceso de demarcación, quedando pendiente el proceso de homologación, indemnización de obras derivadas de la ocupación de buena fe, entre otros. El Estado argumentó que, a pesar de estar demarcada, la Tierra Indígena Tapeba “es objeto de discusión ante el Tribunal

¹⁰ En este sentido, el Estado afirmó que, durante el período contencioso administrativo, previsto en el Decreto no. 1775/1996 [procedimiento administrativo de demarcación de tierras indígenas], que regula la cuestión, se presentaron 42 (cuarenta y dos) impugnaciones, todas las cuales fueron debidamente analizadas en sus aspectos técnicos y jurídicos por los sectores competentes de la FUNAI y del [Ministerio de Justicia], y no lograron señalar la existencia de vicios o defectos técnicos o administrativos, ni en el procedimiento administrativo ni en el informe detallado, y fueron rechazadas debido a la ausencia de elementos capaces de descalificar la tradición de la ocupación indígena en los términos del art. 231 de la Constitución Federal de 1988.

Federal Común, además de estar sujeta a las consecuencias derivadas de una futura decisión del Supremo Tribunal Federal sobre la tesis del marco temporal¹¹, “en cumplimiento del ordenamiento jurídico, que garantiza el debido proceso legal a todas y cada una de las jurisdicciones”. Por esta razón, el Estado alega que no es razonable que la CIDH otorgue medidas cautelares con base en la falta de finalización de la demarcación del territorio.

16. El Estado informó sobre las atribuciones de la Policía Federal, aclarando que “[n]o se debe confundir la policía judicial de la Unión, que corresponde a la investigación de los delitos cometidos en perjuicio de la Unión, con la policía ostensiva o de preservación del orden público, que, por regla general, no corresponde a la Policía Federal”¹². En concreto, en lo que se refiere a los delitos que ocurren en tierras indígenas, la “Policía Federal es responsable de investigar aquellos en los que hay un perjuicio directo a los intereses de la Unión, principalmente cuando los indígenas son afectados en sus derechos colectivos, [...]. En los demás casos, la policía ostensible y la policía judicial deben ser ejercidas, de forma respectiva, por la Policía Militar y por la Policía Civil, en obediencia a la estructura constitucional y a las directrices sobre seguridad pública”.

Es esencial comprender que las tierras indígenas están especialmente protegidas en el ordenamiento jurídico brasileño debido a su valor histórico, cultural y social, pero esto no significa que estos lugares estén sujetos a un régimen propio de seguridad pública.

17. El Estado informó sobre cinco investigaciones en curso¹³. Entre ellas, una investigación sobre la expulsión de 23 familias indígenas de la aldea Sobradinho, que habría ocurrido desde el 25 de marzo de 2023 debido a la acción de facciones criminales; así como una investigación en desarrollo sobre amenazas a las comunidades Tapeba por parte de organizaciones criminales, que también invadirían y venderían tierras indígenas. Asimismo, se indicó la investigación sobre presuntos delitos de impacto ambiental en el área que sería la tierra indígena Tapeba.

18. En este sentido, el Estado argumentó que, dentro de las premisas establecidas para la actuación de la Policía Federal, ha emprendido medidas concretas para investigar y responsabilizar los hechos del caso y que han sido objeto de atención por parte del Estado brasileño.

19. Además, el Estado explicó que el Programa de Protección a Defensores de Derechos Humanos del Estado de Ceará (PPDDH/CE) está acompañando a siete líderes del Pueblo Indígena Tapeba de Caucaia. Según el Estado, las dos primeras incorporaciones tuvieron lugar en julio de 2016, “cuando líderes de las aldeas Lagoa dos Tapeba y Jandaiguaba se encontraron en situación de amenaza debido al contexto de lucha por la demarcación del territorio con apropiación indebida de tierras por parte de no indígenas, violencia policial y presencia de organizaciones criminales en el territorio”. La tercera incorporación, en 2017, “se debió a las amenazas e intimidaciones sufridas por el líder de la aldea Capoeira, como resultado de conflictos con no indígenas debido a su militancia en defensa del territorio”.

¹¹ Según el Estado, es la “tesis que dice que los indígenas sólo pueden reclamar tierras que ya ocupaban en la fecha de promulgación de la Constitución, el 5 de octubre de 1988”.

¹² Específicamente, alega que “en lo que respecta a las tierras indígenas, por ser de propiedad federal, es posible afirmar que la Policía Federal tiene la atribución de preservar el orden público en las áreas de su propiedad ubicadas en la región fronteriza, sin perjuicio de la actuación de las Fuerzas Armadas, como se infiere de lo dispuesto en el art. 142, *caput*, y en el art. 144, §1º, inciso III, de la Constitución Federal, así como frenar los desórdenes y despojos en esas tierras, en cumplimiento del mandato contenido en el art. 27, §7º, de la Ley nº 10.683/03, con la salvedad, como se explicó anteriormente, de que la preservación del orden público en el área es responsabilidad de la Policía Militar, correspondiendo a la Policía Federal prestar auxilio para frenar posibles desórdenes o despojos”.

¹³ EPOL no. 2023.0054807-DMA/DRPJ/SR/PF/CE, sobre la expulsión de 23 familias indígenas de la Aldea Sobradinho el 25 de marzo de 2023 por facciones criminales; EPOL 2022.0046480-DMA/DRPJ/SR/PF/CE, sobre la venta ilegal de parcelas de tierras indígenas, denunciando posibles amenazas a indígenas Tapeba de Caucaia y la invasión de una facción criminal; EPOL 2023.0050668-DMA/DRPJ/SR/PF/CE, sobre deforestación en parte del terreno que pertenecería a la Tierra Indígena Tapeba; EPOL 2021.0060458-DMA/DRPJ/SR/PF/CE sobre la construcción de un relleno sanitario en Tierra Indígena sin autorización ambiental; EPOL 2023.0039066 -DMA/DRPJ/SR/PF/CE sobre daños a un Área de Preservación Permanente en la Tierra Indígena Tapeba, en el curso de las obras y construcción de un relleno sanitario.

20. En diciembre de 2022, otros tres líderes Tapeba, de la aldea Campo Grande II, ingresaron al PPDDH y más tarde, el 26 de septiembre de 2023, se incorporó la séptima persona, según informó el Estado. Este último líder “reside y realiza activismo en la aldea Sobradinho, territorio que, en marzo de 2023, tuvo 23 familias indígenas desalojadas como resultado de las acciones del crimen organizado”. El Estado indicó que, al propuesto beneficiario que fue incluido recientemente en el Programa de Protección, “se le proporcionó equipo de protección individual, con sustitución de puertas e instalación de rejas de protección”.

Para todos los líderes indígenas bajo protección, el PPDDH/CE viene realizando un seguimiento continuo, además de ejercer una constante presión sobre los órganos de inspección ambiental (federales, estatales y municipales), la Secretaría de Defensa Social y Seguridad Pública del Estado de Ceará, la FUNAI y otros órganos estatales, incluidas las Secretarías de Salud y de Igualdad Racial. También se realizan articulaciones con órganos judiciales como el Ministerio Público del Estado de Ceará, el Ministerio Público Federal, la Defensoría Pública General del Estado de Ceará, la Defensoría Pública de la Unión, entre otros. Estas iniciativas tienen como objetivo reforzar la protección de los defensores en el territorio para que puedan llevar a cabo su activismo en defensa de su territorio de forma protegida y sin amenazas.

21. Considerando lo anterior, el Estado brasileño argumentó que “aunque la situación pueda ser considerada grave, no hay acción u omisión de las instituciones estatales que impacte los derechos protegidos”, afirmando que no habría omisión estatal en la conclusión del proceso de demarcación. En cuanto a lo alegado por la parte solicitante respecto al riesgo de desalojo de las personas beneficiarias de las tierras que ocupan, el Estado señaló que “no se cumple con el requisito de urgencia, asociado a la posibilidad de que el transcurso del tiempo afecte los derechos de las presuntas personas beneficiarias, ni siquiera con el requisito de riesgo inminente de daño irreparable”.

22. Asimismo, el Estado afirmó que la parte solicitante no demostró “que las investigaciones policiales iniciadas y las acciones penales derivadas de las mismas no hayan resultado adecuadas para investigar los hechos denunciados con el fin de exigir las debidas responsabilidades a los responsables”. En este sentido,

gran parte de los hechos narrados ya están siendo examinados por las autoridades oficiales, que han movilizado todo el aparato, mecanismos y agentes, con vistas a investigar todas las circunstancias que rodearon los atentados y las presuntas violaciones de derechos. En otras palabras, el Estado, a través de sus estructuras, tiene la competencia, la capacidad técnica y la cualificación profesional para esclarecer los crímenes en cuestión y exigir responsabilidades a los culpables.

23. El Estado brasileño alega que la presente solicitud de medidas cautelares no cumple los requisitos para el otorgamiento de medidas cautelares y que la situación ya es objeto de la Petición 1340-17, por lo que cualquier análisis del fondo de la reclamación constituiría *bis in idem*.

24. El Estado también agregó que no se habían agotado los recursos internos, y que “la solicitud al Sistema Interamericano es prematura, dada la regla de subsidiariedad y complementariedad de la competencia de los órganos internacionales”. Según el Estado, la parte solicitante no habría demostrado “que las medidas internas, utilizadas o no, sean insuficientes e ineficaces para la protección de los derechos humanos en cuestión”.

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

25. El mecanismo de medidas cautelares forma parte de la función de la Comisión de supervisar el cumplimiento de 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 previstas en el artículo

41(b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, recogido también en el artículo 18(b) del Estatuto de la CIDH y el mecanismo de medidas cautelares 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 cuales tales medidas son necesarias para prevenir un daño irreparable a las personas.

26. La Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“la Corte Interamericana” o “Corte IDH”) han sostenido de manera reiterada que las medidas cautelares y provisionales tienen un doble carácter; uno tutelar y otro cautelar¹⁴. Respecto del carácter tutelar, las medidas buscan evitar un daño irreparable y preservar el ejercicio de los derechos humanos¹⁵. Para ello, se debe hacer una valoración del problema planteado, la efectividad de las acciones estatales frente a la situación descrita y el grado de desprotección en que quedarían las personas sobre quienes se solicitan las medidas en caso de que estas no sean adoptadas¹⁶. 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 el 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, garantizar las reparaciones ordenadas¹⁷. Para los efectos de tomar una decisión, y de acuerdo con el artículo 25.2 de su Reglamento, la Comisión estima que:

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

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 un

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Caso del Centro Penitenciario Región Capital Yare I y Yare II (Cárcel de Yare), Solicitud de Medidas Provisionales presentada por la CIDH respecto de la República Bolivariana de Venezuela, Resolución del 30 de marzo de 2006, considerando 5; Caso Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala, Medidas provisionales, Resolución del 6 de julio de 2009, considerando 16.

¹⁵ Corte IDH, Asunto del Internado Judicial Capital El Rodeo I y El Rodeo II, Medidas Provisionales respecto de Venezuela, Resolución del 8 de febrero de 2008, considerando 8; Caso Bámaca Velásquez, Medidas Provisionales respecto de Guatemala, Resolución del 27 de enero de 2009, considerando 45; Asunto Fernández Ortega y otros, Medidas Provisionales respecto de México, Resolución del 30 de abril de 2009, considerando 5; Asunto Milagro Sala, Solicitud de Medidas Provisionales respecto de Argentina, Resolución del 23 de noviembre de 2017, considerando 5.

¹⁶ Corte IDH, Asunto Milagro Sala, Solicitud de Medidas Provisionales respecto de Argentina, Resolución IDH del 23 de noviembre de 2017, considerando 5; Asunto del Internado Judicial Capital El Rodeo I y El Rodeo II, Medidas Provisionales respecto de Venezuela, Resolución del 8 de febrero de 2008, considerando 9; Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, Medidas Provisionales respecto de Brasil, Resolución del 13 de febrero de 2017, considerando 6.

¹⁷ Corte IDH, Asunto del Internado Judicial Capital El Rodeo I y El Rodeo II, Medidas Provisionales respecto de Venezuela, Resolución del 8 de febrero de 2008, considerando 7; Asunto Diarios “El Nacional” y “Así es la Noticia”, Medidas Provisionales respecto de Venezuela, Resolución del 25 de noviembre de 2008, considerando 23; Asunto Luis Uzcátegui, Medidas Provisionales respecto de Venezuela, Resolución del 27 de enero de 2009, considerando 19.

estándar *prima facie*¹⁸. La Comisión recuerda también que, por su propio mandato, no procedería determinar responsabilidades individuales por los hechos denunciados. Asimismo, tampoco corresponde, en el presente procedimiento, pronunciarse sobre violaciones a derechos consagrados en la Convención Americana u otros instrumentos aplicables¹⁹, lo que concierne propiamente al Sistema de Peticiones y Casos. El análisis que se hace a continuación se refiere solo a los requisitos del artículo 25 del Reglamento, lo que puede realizarse sin necesidad de entrar en valoraciones de fondo²⁰.

28. De manera preliminar, la CIDH advierte que el requisito de agotamiento de los recursos internos, referido por el Estado, se relaciona con los criterios de admisibilidad de una petición²¹. Como se indicó anteriormente, el mecanismo de medidas cautelares se rige por el artículo 25 del Reglamento de la CIDH, el cual, según el inciso 6, establece que: “[a]l 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.

29. En el mismo sentido, la Comisión resalta que, dada la naturaleza *prima facie* del mecanismo de medidas cautelares, enfocado en prevenir daños irreparables, la presentación y posterior análisis por parte de la CIDH de una petición o un caso relacionado con la situación alegada respecto de las personas propuestas beneficiarias de una medida cautelar no incurre en prejuizamiento sobre posibles violaciones a la Convención Interamericana y/u otros instrumentos aplicables, de conformidad con el artículo 25.8 de su Reglamento. En este sentido, de forma contraria a lo alegado por el Estado brasileño, el eventual otorgamiento de una medida cautelar vinculada con una petición en trámite no incurre en duplicidad de juicio (*bis in idem*).

30. También de forma preliminar, la Comisión destaca que no le corresponde en esta oportunidad determinar quiénes son los propietarios de las tierras en disputa ni determinar la presunta responsabilidad internacional del Estado por violaciones a la Convención Americana y/u otros instrumentos aplicables por la actual falta de culminación del proceso de demarcación de las tierras del Pueblo Indígena Tapeba de Caucaia, según lo alegado por la parte solicitante. Estos reclamos requieren determinaciones de fondo, que serían propias de ser analizadas en una petición o caso²³.

31. Al analizar el cumplimiento de los requisitos reglamentarios de una solicitud de medidas cautelares, el artículo 25.6 de su Reglamento establece que la Comisión debe tener en cuenta el contexto en el que esta se presenta. En este sentido, en su informe sobre la *Situación de los Derechos Humanos en Brasil* de

¹⁸ Corte IDH, Asunto de los Habitantes de las Comunidades del Pueblo Indígena Miskitu de la Región de la Costa Norte del Caribe respecto de Nicaragua, Ampliación de medidas provisionales, Resolución del 23 de agosto de 2018, considerando 13; Asunto de niños, niñas y adolescentes privados de libertad en el “Complejo Tatuapé” de la Fundación CASA, Solicitud de ampliación de medidas provisionales respecto de Brasil, Resolución del 4 de julio de 2006, considerando 23.

¹⁹ CIDH, Resolución 2/2015, Medidas Cautelares No. 455-13, Asunto Nestora Salgado con respecto a México, 28 de enero de 2015, párr. 14; CIDH, Resolución 37/2021, Medidas Cautelares No. 96/21, Gustavo Adolfo Mendoza Beteta y familia respecto de Nicaragua, 30 de abril de 2021, párr. 33.

²⁰ Al respecto, la Corte IDH ha señalado que esta “no puede, en una medida provisional, considerar el fondo de ningún argumento pertinente que no sea de aquellos que se relacionan estrictamente con la extrema gravedad, urgencia y necesidad de evitar daños irreparables a personas”. Ver: Corte IDH, Asunto James y otros respecto de Trinidad y Tobago, Medidas Provisionales, Resolución del 29 de agosto de 1998, considerando 6; Caso Familia Barrios Vs. Venezuela, Medidas Provisionales, Resolución del 22 de abril de 2021, considerando 2.

²¹ El artículo 46 de la Convención Americana, que prevé, entre otros, el agotamiento de los recursos internos, se refiere a la “petición o comunicación presentada conforme a los artículos 44 o 45 [...]”, que se refieren exclusivamente al sistema de peticiones y casos. Cabe señalar que los artículos 44 y 45 de la Convención Americana se refieren a “denuncias o quejas sobre violaciones” de la Convención. La función del mecanismo de medidas cautelares no es establecer la existencia o no de una o más violaciones (ver artículo 25.8 del Reglamento de la Comisión), y la consecuente responsabilidad internacional del Estado, sino que, como lo expresa el artículo 25 del Reglamento de la Comisión, las medidas cautelares “[...] estarán relacionadas 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”.

²² CIDH, Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013, artículo 25.6. Ver también: CIDH, [Resolución No. 11/19](#), MC 1450-18 - Julio Renato Lancellotti y Daniel Guerra Feitosa, Brasil, 8 de marzo de 2019, párr. 27.

²³ CIDH, [Resolución No. 47/19](#), MC 458-19 - Miembros de la comunidad Guyraroká del Pueblo Indígena Guarani Kaiowá, Brasil, 29 de septiembre de 2019, párr. 21.

2021, la CIDH registró con preocupación las amenazas de invasión de territorios indígenas por parte de no indígenas, así como los profundos desafíos en materia de titulación y protección de sus tierras, enfatizando que, en innumerables casos, los pueblos y las comunidades indígenas se encuentran sin la protección necesaria por parte del Estado²⁴. En este sentido, “[l]a CIDH subraya que el deterioro de la protección proporcionada por el Estado en los territorios indígenas aumenta el riesgo de exterminio de poblaciones ancestrales a raíz de enfrentamientos con los invasores, la destrucción del medio ambiente y de sus formas de subsistencia, la asimilación cultural y procesos de adaptación de esas poblaciones a la voluntad de las mayorías.”²⁵. Específicamente en cuanto a la tesis del “Marco Temporal” citada por el Estado, la CIDH ha señalado en varias ocasiones que la considera contraria a las normas y estándares internacionales e interamericanos de derechos humanos, ya que desconoce los innumerables casos en que los pueblos indígenas habían sido expulsados violentamente de los territorios que tradicionalmente ocupaban, y por esta sola razón no los ocuparon en 1988²⁶.

32. A la luz del contexto anterior, entrando en el análisis del requisito de *gravedad*, la CIDH observa un historial de eventos de riesgo, desde el año 2019, en contra de los miembros del Pueblo Indígena Tapeba del Caucaia, alegados por la parte solicitante. Al respecto, la Comisión considera que estos eventos incluyen:

- i. agresiones e intimidaciones, ya sean llevadas a cabo por miembros de la policía, con episodios de presuntos ahorcamientos de personas propuestas beneficiarias, amenazas de ahogamiento, agresiones físicas y uso de descargas eléctricas; así como por el crimen organizado, con amenazas de muerte difundidas por un aplicativo de mensajería, actos de “golpiza” y “tortura” de miembros del Pueblo Tapeba. Las amenazas implicarían también la prohibición de denunciar los hechos sufridos.
- ii. destrucción de bienes, principalmente de forma violenta. Entre ellos, el intento del crimen organizado de quemar el centro básico de salud indígena de la aldea de Carnaubal, así como la destrucción de las viviendas de las personas propuestas beneficiarias, imposibilitándoles el regreso a sus aldeas. Del mismo modo, la Policía Militar ha irrumpido violentamente en las casas de miembros del Pueblo Indígena Tapeba, destruyendo sus bienes personales.
- iii. uso de armas de fuego, tanto por parte de la policía, incluso en presencia de niños, como por parte del crimen organizado, que ha invadido algunos pueblos y amenazado a los indígenas Tapeba con disparos contra sus casas, asesinando e hiriendo con armas de fuego a las personas propuestas beneficiarias.

33. Asimismo, la CIDH advierte con preocupación la seriedad de la situación de riesgo alegada contra los miembros del Pueblo Indígena Tapeba, que incluye daños causados a su vida e integridad personal, con agresiones realizadas por policías y el asesinato de varias personas por parte del crimen organizado desde 2019. En particular, los días 4 y 7 de marzo de 2024 se registraron dos nuevos asesinatos en pueblos Tapeba. Sobre ambos asesinatos, la Comisión señala que la parte solicitante registró su “brutalidad”, en tanto fueron

²⁴ CIDH, Situación de los derechos humanos en Brasil. OEA/Ser.L/V/II, 12 de febrero de 2021, párr. 56.

²⁵ *Ibidem*, párr. 86. En este contexto, la CIDH otorgó medidas cautelares a miembros de la comunidad Guapo'y del Pueblo Indígena Guaraní Kaiowá en octubre de 2022, y posteriormente, en abril de 2023, a miembros del Pueblo Indígena Pataxó, ambos en Brasil. En estas medidas cautelares, los Pueblos Indígenas beneficiarios indicaron que enfrentaban riesgos a su vida e integridad personal debido a amenazas y violencia, muchas veces perpetradas por policiales y grupos armados, en escenarios de inseguridad territorial. Ver: CIDH, Resolución No. 50/22. MC 517-22 - Miembros de la comunidad Guapo'y del Pueblo Indígena Guaraní Kaiowá, Brasil, 2 de octubre de 2022; CIDH, Resolución No. 25/23. MC 61-23 - Miembros del Pueblo Indígena Pataxó ubicados en las Tierras Indígenas de Barra Velha y Comexatibá en el estado de Bahía, Brasil, 24 de abril de 2023.

²⁶ CIDH, Situación de los derechos humanos en Brasil. OEA/Ser.L/V/II, 12 de febrero de 2021, párr. 66. Véase también: CIDH, Comunicado de prensa 103/23. Brasil: CIDH expresa su preocupación por la tesis jurídica del “marco temporal” que pone en riesgo los derechos de los pueblos indígenas. 31 de mayo de 2023; CIDH, Comunicado de Prensa 240/23. Brasil: CIDH celebra la inconstitucionalidad de la tesis jurídica del Marco Temporal, 6 de octubre de 2023.

realizados con armas de fuego, frente a familiares de las presuntas víctimas, en “represalia” y “a plena luz del día”. En esta línea, la Comisión también observa que los hechos de riesgo denunciados se han repetido en el tiempo y se extienden hasta la actualidad. Asimismo, la Comisión otorga especial seriedad a las alegaciones de que algunos de los responsables de los hechos de violencia serían agentes del Estado, como policías militares, ya que estos tienen una función relacionada con la garantía y protección de los derechos²⁷.

34. La CIDH nota que los procesos de violencia tienen un impacto diferenciado en los pueblos indígenas dada, entre otras cosas, su particular relación con la tierra²⁸. Por esta razón, la presencia de bandas criminales en las aldeas Tapeba, así como la violencia policial alegada, representan, en la evaluación de la Comisión, factores que profundizan los riesgos históricamente enfrentados en la defensa de los derechos indígenas que realizan las personas propuestas beneficiarias. La CIDH también observa que varias familias Tapeba han debido abandonar las tierras que habitan desde al menos 2019. En parte, por temor a ser blanco del crimen organizado o de la propia policía; y en parte, como una acción directa de expulsión llevada a cabo por las facciones presentes en la zona. Específicamente en relación con los pueblos indígenas, el desplazamiento territorial forzado — en especial cuando se extiende en el tiempo— tiene una implicación cultural que debe ser tomada en cuenta por el Estado²⁹. En el presente caso, la Comisión advierte que los miembros del Pueblo Indígena Tapeba que se encontrarían fuera de las tierras que habitan no podrían realizar sus actividades cotidianas de subsistencia, lo que afectaría también sus condiciones económicas de sustento³⁰. Este tipo de escenarios, dada la falta de implementación de medidas para mitigar la ausencia de condiciones de subsistencia para su protección, representan potencialmente una situación de riesgo. En este orden de ideas, la Comisión reitera que:

[...] la falta de acceso a los territorios ancestrales y la inacción estatal al respecto exponen a los pueblos indígenas y tribales a condiciones de vida precarias o infrahumanas en materia de acceso a alimentación, agua, vivienda digna, servicios básicos y salud y, consecuentemente, repercuten — entre otras— en mayores índices de mortalidad y desnutrición infantil, y mayor vulnerabilidad a enfermedades y epidemias. En esta medida, la falta de garantía por el Estado del derecho de los pueblos indígenas y tribales a vivir en su territorio ancestral puede implicar someterlos a situaciones de desprotección extrema que conllevan violaciones del derecho a la vida, a la integridad personal, a la existencia digna, a la alimentación, al agua, a la salud, a la educación y los derechos de los niños, entre otras³¹.

35. A modo de ejemplo, la CIDH destaca las alegaciones de la parte solicitante que indican la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran en la actualidad algunas de las personas beneficiarias

²⁷ CIDH, [Resolución No. 41/23](#). MC 196-23 - Comunidad indígena Caribe de Chinese Landing, Guyana, 21 de julio de 2023; [Resolución No. 25/23](#). MC 61-23 - Miembros del Pueblo Indígena Pataxó ubicados en las Tierras Indígenas de Barra Velha y Comexatiba en el Estado de Bahía, Brasil, 24 de abril de 2023.

²⁸ *Vid supra* párr. 12. El diagnóstico de la FUNAI apunta a consecuencias particulares de la violencia contra los Pueblos Indígenas en este caso, incluyendo pérdida o restricción de acceso a ecosistemas y biomas esenciales para el bienestar, a posesión permanente y usufructo exclusivo de las riquezas existentes en la Tierra Indígena; pérdida o restricción de acceso a áreas sagradas, lugares de encantamiento y espacios relevantes para la realización de fiestas tradicionales (lo que compromete procesos de reproducción física y cultural); pérdida de acceso a la política de salud indígena; pérdida de acceso a la política de educación escolar indígena; afectación del trabajo de los líderes tradicionales por amenazas de muerte; afectación de la organización sociopolítica y de sus propios procesos de aprendizaje; articulación de intereses entre ocupantes ilegales y facciones (retroalimentada a su vez por los impactos causados por las grandes empresas y actividades económicas que afectan a la Tierra Indígena), lo que demuestra el daño colectivo y las repercusiones del contexto descrito sobre los derechos sociales, territoriales, ambientales y culturales del Pueblo Tapeba.

²⁹ CIDH, [Resolución No. 13/24](#). MC 1109-23 - Ciertas familias de la comunidad nativa Kichwa de Santa Rosillo de Yanayacu, Perú, 25 de marzo de 2024, párr. 52.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ CIDH, [Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales: Normas y Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos](#), OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009, párr. 57.

desalojadas, que viven de forma insalubre, “residen de manera precaria”, “en medio de basura y aguas residuales a cielo abierto”, “conviven con ratas y sarna” (*vid. supra* párrs. 7 y 11)³².

36. La Comisión toma nota de la información enviada por el Estado sobre las medidas de protección adoptadas a favor de las personas propuestas como beneficiarias, que incluyen principalmente investigaciones iniciadas por la Policía Federal y la incorporación de siete líderes indígenas Tapeba en el Programa de Protección a Defensores de Derechos Humanos (PPDDH/CE). Al respecto, corresponde a la CIDH evaluar si son adecuadas y efectivas; es decir, si son idóneas para proteger a las personas en la situación de riesgo en la que se encuentran, y si producen los resultados esperados para que cese el riesgo³³. Para que las medidas sean idóneas deben, por su propia naturaleza, permitir hacer frente al riesgo que se afronta, protegiendo la vida y la integridad de la persona amenazada, así como garantizando, por ejemplo, que continúe la labor de promoción y defensa de los derechos humanos³⁴.

37. A la luz de los criterios anteriores, en particular en lo que atañe a la labor del PPDDH/CE, la Comisión — si bien expresa su preocupación por la supuesta falta de presupuesto para que el programa pueda llevarse a cabo adecuadamente (*vid. supra* párr. 10)— toma nota de que el PPDDH/CE presta apoyo a los líderes que forman parte del programa, contemplando el suministro de equipos de protección personal³⁵. Sin embargo, en consonancia con los argumentos de la parte solicitante, la CIDH advierte que el enfoque de protección individualizada del PPDDH no es suficiente para responder a la situación de riesgo colectivo a la que se enfrentan las personas propuestas beneficiarias, que estarían siendo amenazadas en múltiples aldeas e incluso fuera de ellas (*vid. supra* párrs. 7 y 13). En esta línea, la Comisión observa la permanencia en el tiempo de las presuntas situaciones de riesgo, a pesar de que el PPDDH/CE viene trabajando con el Pueblo Indígena Tapeba desde 2016. Asimismo, considera que las acciones del Programa no han sido suficientes para disuadir eventos de riesgo en contra de otras personas propuestas beneficiarias, constatándose la continuidad de amenazas tanto por parte de la fuerza pública como del crimen organizado, nuevos eventos de violencia y la realización de daños irreparables, con el asesinato en aldeas Tapeba tan recientes como el 4 y el 7 de marzo de 2024 (*vid. supra* párr. 11).

38. Asimismo, la Comisión destaca la información enviada por la representación, la cual indica que se realizaron reuniones interinstitucionales, se intercambiaron oficios, se solicitó la creación de una “Oficina de Crisis”, entre otras cosas, para responder a la situación de riesgo alegada en contra del Pueblo Tapeba. Según la parte solicitante, si bien se habrían alcanzado acuerdos con los organismos estatales responsables³⁶, estos no se habrían cumplido o no habrían tenido resultados concretos. Ante el alegato de la parte solicitante sobre la insuficiencia de las medidas implementadas por el Estado antes descritas, la CIDH advierte que Brasil no ha podido acreditar medidas de protección efectivas implementadas, que consideren la presunta participación policial en parte de los hechos de riesgo, así como medidas específicamente dirigidas a

³² Además, la situación de expulsión y desplazamiento forzado de los Pueblos Indígenas puede conllevar riesgos de ruptura del tejido étnico y cultural del grupo. Como señala la Corte IDH: [...] conforme a su jurisprudencia constante en materia indígena, mediante la cual ha reconocido que la relación de los indígenas con el territorio es esencial para mantener sus estructuras culturales y su supervivencia étnica y material, el Tribunal considera que el desplazamiento forzado de los pueblos indígenas fuera de su comunidad o bien de sus integrantes, les puede colocar en una situación de especial vulnerabilidad, que “[p]or sus secuelas destructivas sobre el tejido étnico y cultural [...], genera un claro riesgo de extinción, cultural o físico, de los pueblos indígenas”, por lo cual es indispensable que los Estados adopten medidas específicas de protección considerando las particularidades propias de los pueblos indígenas, así como su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres para prevenir y revertir los efectos de dicha situación. Corte IDH, Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de mayo de 2010, Serie C No. 212, párr. 147.

³³ CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas. (en español), 2011, párr. 521.

³⁴ *Ibidem*, párr. 522.

³⁵ Por ejemplo, sustituyendo puertas e instalando rejas de protección para el más reciente líder incorporado en el Programa de Protección.

³⁶ Como ejemplo, señaló que no se ha creado un Grupo de Trabajo Interinstitucional para organizar flujos seguros de intercambio de información, no se ha retroalimentado el seguimiento de denuncias e investigaciones por parte de la Policía Federal, ni se ha instalado una base comunitaria y grupos itinerantes de seguridad comunitaria para operar en el Territorio Indígena, como se habría acordado entre las instituciones en abril y septiembre de 2020 y septiembre de 2022, respectivamente.

enfrentar a los grupos criminales presentes en la zona. En este sentido, la Comisión observa que el Estado aclara las funciones previstas para la Policía Federal; sin embargo, no informa sobre acciones u operaciones de la fuerza de seguridad de protección en las aldeas; o, incluso, la implementación de medidas para prevenir riesgos a los miembros del Pueblo Indígena Tapeba de forma más amplia.

39. En cuanto a las medidas de investigación indicadas, el Estado brasileño se limitó a indicar la apertura y tramitación de determinadas causas. Al respecto, si bien la Comisión valora las cinco investigaciones en curso informadas por el Estado, advierte que no se han identificado avances concretos que permitan esclarecer los hechos, sus responsables y permitan generar un efecto mitigador de la situación de riesgo, a pesar del tiempo transcurrido desde que se materializaron varios de los presuntos hechos de riesgo. En particular, preocupa a la Comisión la falta de información relacionada con las investigaciones y posibles sanciones penales o administrativas a los policías que habrían realizado amenazas y actos de violencia contra las personas propuestas beneficiarias.

40. En este sentido, la Comisión observa un escenario de desprotección de los derechos a la vida e integridad personal de los miembros del Pueblo Indígena Tapeba de Caucaia propuestos como personas beneficiarias y evalúa que, en el estándar *prima facie* aplicable, se encuentran en una situación de grave riesgo.

41. En relación al requisito de *urgencia*, la CIDH lo considera cumplido a la luz de la continuidad e intensificación de los eventos de riesgo en el tiempo que, dada la presencia ininterrumpida de grupos del crimen organizado y la alegada violencia policial, sugiere que nuevas amenazas, persecuciones y actos de violencia podrían materializarse en cualquier momento, especialmente dada la reciente materialización de dos asesinatos en aldeas Tapeba y la insuficiencia de medidas de protección para las personas propuestas beneficiarias para hacer frente a esta situación.

42. En cuanto al requisito de *irreparabilidad*, la Comisión lo encuentra cumplido, en la medida en que la potencial afectación a los derechos a la vida y a la integridad personal constituye, por su propia naturaleza, la situación máxima de irreparabilidad.

43. Finalmente, sobre la alegación del principio de complementariedad, la Comisión recuerda que este principio informa al Sistema Interamericano en general y que la jurisdicción internacional es “coadyuvante” de las jurisdicciones nacionales, sin sustituirlas. Sin embargo, la Comisión considera que invocar el principio de complementariedad como argumento de inadmisibilidad para la adopción de medidas cautelares presupone que el Estado en cuestión cumple con la carga de demostrar que las personas beneficiarias no se encuentran en la situación establecida en el artículo 25 del Reglamento, dado que las medidas adoptadas por el propio Estado han tenido un impacto sustantivo en la reducción o mitigación de la situación de riesgo, de tal manera que no permite apreciar una situación que cumpla con el requisito de gravedad y urgencia que requiere, precisamente, la intervención internacional para evitar daños irreparables.

IV. PERSONAS BENEFICIARIAS

44. La Comisión declara personas beneficiarias a los miembros del Pueblo Indígena Tapeba de Caucaia. Las personas beneficiarias son identificables de conformidad con el artículo 25.6.b del Reglamento de la CIDH.

V. DECISIÓN

45. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera que este asunto reúne *prima facie* los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad establecidos en el artículo 25 de su Reglamento, en los términos indicados en la presente resolución. En consecuencia, la CIDH solicita a Brasil que:

- a) adopte las medidas necesarias y culturalmente adecuadas para proteger la vida y la integridad personal de los miembros del Pueblo Indígena Tapeba de Caucaia, incluso contra actos perpetrados por terceros. Estas medidas deben permitir que los líderes del Pueblo Indígena Tapeba continúen desarrollando su trabajo en defensa de los derechos humanos, así como garantizar que las personas beneficiarias puedan regresar a sus aldeas sin ser objeto de amenazas, persecución o actos de violencia;
- b) coordinar las medidas a implementar con las personas beneficiarias y sus representantes; y
- c) informar sobre las acciones realizadas para investigar los hechos que motivaron esta medida cautelar y así evitar su repetición.

46. La Comisión solicita al Gobierno de Su Excelencia que le informe, en un plazo de 20 días a partir de la fecha de la presente comunicación, sobre la adopción de las medidas cautelares acordadas y que actualice periódicamente esta información.

47. La Comisión destaca que, de acuerdo 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 demás instrumentos aplicables.

48. La Comisión encarga a su Secretaría Ejecutiva que notifique la presente resolución al Estado de Brasil y a la representación.

49. Aprobado el 9 de mayo de 2024, por Roberta Clarke, Presidenta; Carlos Bernal Pulido, Primer Vicepresidente; José Luis Caballero Ochoa, Segundo Vicepresidente; Edgar Stuardo Ralón Orellana; Arif Bulkan; Andrea Pochak; y Gloria Monique de Mees, integrantes de la CIDH.

Tania Reneaum Panszi
Secretaría Ejecutiva