

PARAGUAY

INFORMACIÓN PARA EL
COMITÉ DE LA ONU PARA
LA ELIMINACIÓN DE LA
DISCRIMINACIÓN RACIAL

79º periodo de sesiones, agosto de 2011

AMNISTÍA
INTERNACIONAL



Amnesty International Publications

Publicado originalmente en 2011 por Amnesty International Publications
International Secretariat
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW
Reino Unido
www.amnesty.org

© Amnesty International Publications 2011

Índice: AMR 45/001/2011

Idioma original: inglés.

Edición española a cargo de:
EDITORIAL AMNISTÍA INTERNACIONAL (EDAI)
Valderribas, 13.
28007 Madrid
España

Todos los derechos reservados. Esta publicación tiene derechos de autor, si bien puede ser reproducida por cualquier medio, sin pago de tasas, con fines educativos o para llevar a cabo acciones de protección y promoción de los derechos humanos, pero no para la venta. Los titulares de los derechos de autor solicitan que se les comuniquen los usos mencionados con el fin de evaluar sus efectos. Para la reproducción de este texto en cualquier otra circunstancia, su uso en otras publicaciones o su traducción o adaptación, deberá obtenerse el permiso previo por escrito de la editorial, y podrá exigirse el pago de una tasa.

Amnistía Internacional es un movimiento mundial, formado por 3 millones de simpatizantes, miembros y activistas de más de 150 países y territorios, que hacen campaña para acabar con los abusos graves contra los derechos humanos.

Nuestra visión es la de un mundo en el que todas las personas disfrutan de todos los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otras normas internacionales de derechos humanos.

Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso. Nuestro trabajo se financia en gran medida con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos.

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL**



ÍNDICE

Introducción.....	4
1. Falta de un marco efectivo para la protección de los derechos de la Convención (artículo 2).....	6
1.1 Reconocimiento oficial de la marginación.....	6
1.2 Marco interno (artículo 2; Recomendación general 17).....	7
1.2.1 El Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) y otras instituciones.....	7
1.2.2 La Comisión Inter-Institucional para el Cumplimiento de las Sentencias Internacionales (CICSI)	8
1.2.3 El censo	8
1.2.4 Proyecto de ley contra la discriminación (artículo 2.2).....	8
1.2.5 Función de los funcionarios públicos (artículo 7 y Recomendación general 13)....	9
1.2.6 Artículo 14 de la Convención	9
2. Propiedad, tierra, vivienda y cultura (artículos 5.d.v, 5.e.iii y 5.e.vi; Recomendación general 23, párrafos 4.e y 5).....	11
2.1 Caso: Los casos <i>Comunidad Indígena Yakye Axa</i> y <i>Comunidad Indígena Sawhoyamaya</i> : mecanismos inadecuados de reclamación de la tierra como obstáculo para la ejecución de las sentencias de la Corte Interamericana (artículo 5.d.v; Recomendación general 23, párrafos 4.e y 5).....	13
2.1.1 Rechazo del anteproyecto de ley de expropiación (Recomendación general 23, párrafo 5)	14
2.1.2 Ofrecimiento de tierras alternativas (Recomendación general 23, párrafos 4.e y 5)	14
2.1.3 Procesos decisorios legítimos: consentimiento libre, previo e informado	15
2.2 Impacto de los agentes no estatales en las comunidades indígenas (artículos 2.d, 5 y 6)	15
Caso: Fumigación de comunidades avá guaraní de Itakyry con pesticidas (artículos 5.b, 5.e y 6).....	15
2.2.2 Caso: Amenazas e intimidaciones de agentes no estatales contra la comunidad Kelyenmagategma de Puerto Colón (artículos 2.d, 5.b y 6)	16
2.3 Necesidad de un mecanismo efectivo de reclamación de tierras para hacer valer los derechos reconocidos por la Convención (artículos 5.d.v y 5.d.vi)	18
3. Consentimiento informado para tomar decisiones relacionadas directamente con los derechos e intereses de los pueblos indígenas (Recomendación general 23, párrafo 4.d)....	20
4. Defensores de los derechos humanos (artículo 5, interpretado en la Recomendación general 23, párrafo 4.e).....	22
Resumen de recomendaciones	23

INTRODUCCIÓN

Amnistía Internacional somete la información siguiente a la consideración del Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial cuando éste se dispone a examinar el informe inicial de Paraguay, presentado en virtud del artículo 9 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. En particular, la organización trata en ella asuntos relativos a los artículos 2, 5 y 6 de la Convención, con arreglo a lo señalado por el Comité en su Recomendación general N° XXIII.

En esta información, basada en investigaciones que Amnistía Internacional ha llevado a cabo en Paraguay, la organización expone sus motivos de preocupación con respecto a los pueblos indígenas y la discriminación racial. Los datos oficiales indican que hay alrededor de 108.600 personas indígenas en Paraguay –aproximadamente el 1,7 por ciento de la población–, pero es probable que este cálculo esté muy por debajo de la verdadera cifra. Hay 17 pueblos indígenas distintos, con 5 familias lingüísticas.

Una encuesta nacional de hogares indígenas llevada a cabo en 2008¹ determinó que el 38,9 por ciento de la población indígena mayor de 14 años era analfabeta (frente al 5,4 por ciento de la población total). El 37,8 por ciento de las personas entrevistadas sólo tenía acceso a agua de ríos o lagos, a menudo contaminados e insalubres. El 87,8 por ciento de la población indígena no tenía seguro médico, y sólo el 52 por ciento era económicamente activa (el 71 por ciento en el caso de los hombres y el 34 por ciento en el de las mujeres).² La “situación de extrema exclusión” de la población indígena está determinada en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) para Paraguay.³

Paraguay ratificó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 1993 y lo incorporó a su derecho interno por medio de la Ley N° 234/93. En 2007 votó en la Asamblea General de la ONU en favor de la aprobación de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Al hacerlo señaló que había participado en las negociaciones con un espíritu constructivo.⁴

Existe un amplio reconocimiento internacional del hecho de que la población indígena de Paraguay sufre una violación grave y sistemática de sus derechos. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,⁵ el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la

¹ Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), *Resultados Principales del la Encuesta de Hogares Indígenas, Características Demográficas, Sociales y Económicas*, 2008.

² *Ibíd.*

³ UNDAF, p.10.

⁴ <http://www.un.org/News/Press/docs//2007/ga10612.doc.htm>.

⁵ Véase doc. ONU E/C.12/PRY/CO/3, Paraguay, 4 de enero de 2008. El Comité expresó su preocupación por la “persistencia de marcadas disparidades en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales en la sociedad paraguaya”; el hecho de que “pese al crecimiento económico del Estado Parte en los años recientes, el número de personas que viven en la extrema pobreza ha ido en aumento”; la “lentitud en la realización de la reforma agraria”, la “situación de los campesinos y de la población indígena que no tienen acceso a sus tierras tradicionales y ancestrales” y la “concentración de la propiedad de las tierras en un porcentaje muy reducido de la población”.

ONU,⁶ la OIT,⁷ el relator especial de la ONU sobre los pueblos indígenas⁸ y la Comisión y la Corte interamericanas⁹ ha expresado su preocupación en relación los derechos sobre la tierra, la falta de consulta y consentimiento y la situación socioeconómica de la población indígena de Paraguay.

Los grupos no gubernamentales han denunciado constantemente la cuestión del bienestar y las circunstancias socioeconómicas de los pueblos indígenas, y organizaciones como Tierraviva, CODEHUPY, la Conferencia Episcopal y la Coordinadora por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CAPI) han denunciado el desplazamiento de los pueblos indígenas de sus tierras tradicionales. La Central Nacional de Trabajadores (CNT) ha puesto de relieve la ausencia de medidas efectivas de consulta sobre la legislación que afecta de manera significativa a los pueblos indígenas.¹⁰

⁶ En 2009, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU (UNFPII) visitó Paraguay, y en su subsiguiente informe determinó la existencia de un considerable deterioro de las condiciones de vida de la población indígena del Chaco paraguayo, la persistencia del trabajo forzoso y la servidumbre y problemas relativos a la propiedad de la tierra. El Foro Permanente llamó también la atención sobre la falta de acceso de los pueblos indígenas en el Chaco a los servicios de salud y educativos. Resumen y recomendaciones de la misión del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas al Paraguay, 18 de enero de 2010 (E/C.19/2010/5).

⁷ En relación con Paraguay, la Comisión de Expertos de la OIT ha puesto de relieve la necesidad de un proceso de consulta exhaustivo y de ámbito nacional: “la consulta prevista por el Convenio va mas allá de una consulta en un caso preciso sino que tiende a que todo el sistema de aplicación de las disposiciones del Convenio se haga de manera sistemática y coordinada en cooperación con los pueblos indígenas. Esto supone un proceso gradual de creación de los órganos y mecanismos adecuados a esos fines.” CEACR: Observación individual sobre el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) Paraguay (ratificación: 1993) Publicación: 2007, párr 4.

⁸ En los últimos años, el relator especial de la ONU sobre los pueblos indígenas se ha dirigido al gobierno paraguayo en varias ocasiones, a saber: en relación con el impacto de la deforestación en los medios de vida de los grupos indígenas ayoreo, incluidos los que viven en aislamiento voluntario; en relación con el problema subyacente planteado por la falta de títulos de propiedad de la tierra, que aumenta el riesgo de intromisiones de terceros, y en relación con las violaciones de derechos humanos causadas al fumigar con agroquímicos utilizados en el cultivo intensivo de soja.

Report by the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, James Anaya. Paraguay: La situación de los supuestos efectos negativos del cultivo intensivo de la soja y el uso asociado de agroquímicos sobre el pueblo Avá Guaraní, Alto Paraná, 15 de septiembre de 2010, A/HRC/15/37/Add.1.

Report by the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, James Anaya. Addendum. Summary of communications transmitted and replies received. Paraguay, Situación sobre la situación de los grupos del pueblo indígena Ayoreo, 18 de septiembre de 2009, A/HRC/12/34/Add.1.

⁹ Caso *Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Sentencia de 17 de junio de 2005 http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf;

Caso *Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Sentencia de 29 de marzo de 2006 http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf;

Caso *Comunidad Indígena Xámok Kásek Vs. Paraguay*. Sentencia de 24 de agosto de 2010 http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_esp.pdf;

¹⁰ La Central Nacional de Trabajadores (CNT) ha señalado a menudo la necesidad de que Paraguay consulte con los pueblos indígenas. En una comunicación de 2001 a la Comisión de Expertos de la OIT, la CNT señaló que Paraguay no había consultado a los pueblos indígenas sobre el proyecto de Ley N° 2822, que regulaba el funcionamiento de las instituciones responsables de la política indígena nacional.

1. FALTA DE UN MARCO EFECTIVO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA CONVENCION (ARTÍCULO 2)

1.1 RECONOCIMIENTO OFICIAL DE LA MARGINACIÓN

Históricamente, los pueblos indígenas de Paraguay han estado marginados y sometidos a abusos graves y sistemáticos. Esta situación se mantiene desde hace muchas generaciones y está bien documentada. La Comisión de Verdad y Justicia que investigó los abusos cometidos durante el régimen militar del general Stroessner y la transición a la democracia (1954-2003) documentó una serie de violaciones de los derechos de los pueblos indígenas, especialmente del derecho de acceso a la tierra, y sus consecuencias para otros derechos.¹¹ Determinó que aunque habían transcurrido 20 años desde el final del régimen militar, el Estado era responsable de violaciones de derechos humanos que continuaban cometiéndose contra los pueblos indígenas y que afectaban de manera permanente a sus oportunidades en la vida, su cultura y sus derechos sobre la tierra. Llegó a la conclusión de que la “tolerancia por parte del Estado de prácticas de discriminación racial por parte de la sociedad no indígena, ha significado también la violación del derecho a la vida y a la integridad de los indígenas”.¹²

Las autoridades paraguayas han reconocido las violaciones de derechos humanos que han sufrido y sufren los pueblos indígenas; de hecho, el respeto de la herencia indígena del país fue una característica esencial de la campaña electoral del actual presidente. El 15 de agosto de 2008, en su discurso de toma de posesión, el presidente Lugo manifestó: “Estas tierras [indígenas] de ahora en más no solo serán sagradas para su cultura, sino [...] sagradas para la aplicación de la ley. [...] Ningún blanco que negocie tierras indígenas, que los humille o los persiga tendrá la misma impunidad que tuvo siempre”. Un mes después, en un discurso ante la Asamblea General de la ONU, el presidente ya en ejercicio afirmó que “el reconocimiento de los pueblos indígenas como partícipes de los procesos políticos y participativos de Estado sigue siendo una materia pendiente y una triste expresión de intolerancia en muchas regiones”.¹³

No obstante, el gobierno paraguayo ha desaprovechado importantes oportunidades que se le han presentado de reconocer los persistentes problemas de derechos humanos. En su declaración oral y escrita de febrero de 2011 para el examen periódico universal no hizo ninguna mención de las violaciones de los derechos de la población indígena que se siguen cometiendo. En lugar de ello aludió a la exclusión histórica¹⁴ de los pueblos indígenas de Paraguay y a los planes y medidas del gobierno.

¹¹ Comisión de Verdad y Justicia, Informe Final/Anive haguã oiko, agosto de 2008.

¹² *Ibid.*, vol. III, 226.

¹³ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/517/52/PDF/N0851752.pdf?OpenElement>.

¹⁴ Consejo de Derechos Humanos, 10º periodo de sesiones del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, 2 de febrero de 2011, exposición oral de Humberto Blasco en el examen periódico universal de Paraguay.

1.2 MARCO INTERNO (ARTÍCULO 2; RECOMENDACIÓN GENERAL 17)

El marco jurídico nacional de Paraguay para la protección de los derechos de los pueblos indígenas se halla recogido en la Ley N° 904/81, Estatuto de las comunidades indígenas,¹⁵ aprobada en 1981 y modificada en 1996.¹⁶ Sin embargo, esta ley no contiene disposiciones relativas a la eliminación de la discriminación. En 1992, una nueva Constitución reconoció la existencia de los pueblos indígenas como tales.¹⁷

1.2.1 EL INSTITUYO PARAGUAYO DEL INDÍGENA (INDI) Y OTRAS INSTITUCIONES

La Ley N° 904/81 estableció el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), institución gubernamental encargada de la aplicación de la política indígena. Con las modificaciones de la Ley N° 904/81 en 1996,¹⁸ el INDI dejó de depender del Ministerio de Defensa y pasó a ser competencia del de Educación y Cultura.¹⁹ No tiene autonomía institucional ni autoridad funcional sobre otros departamentos del gobierno ni ministerios de acuerdo con la jerarquía gubernamental, y en la actualidad su mandato no le obliga a acordar con los pueblos indígenas por los que trabaja la política que elabore o aplique. Como en la ley por la que se estableció no se menciona la discriminación, el INDI no tiene un mandato relativo específicamente a la adopción de medidas contra ella.

Además del INDI, algunas direcciones de departamentos del gobierno y ministerios participan en el ofrecimiento de políticas y servicios adaptados a los pueblos indígenas. Sin embargo, como reconoce el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) en Paraguay, que define la estrategia global y las acciones de la presencia de la ONU en el país, existe una “ausencia de políticas dirigidas a los pueblos indígenas”.²⁰

Aunque en los últimos años ha habido novedades positivas, tanto relativas a sectores específicos de la política aplicada como comunes a todos ellos,²¹ Amnistía Internacional considera que son en general insuficientes para abordar las desigualdades existentes en el disfrute de los derechos entre los pueblos indígenas y la población no indígena, así como la violación sistemática de los derechos de los pueblos indígenas y las deficiencias del marco institucional que permite ejercer estos derechos

¹⁵ El artículo 2 establece un marco para “la preservación social y cultural de las comunidades indígenas, la defensa de su patrimonio y sus tradiciones, el mejoramiento de sus condiciones económicas, su efectiva participación en el proceso de desarrollo nacional y su acceso a un régimen jurídico que les garantice la propiedad de la tierra y otros recursos productivos en igualdad de derechos con los demás ciudadanos”.

¹⁶ Ley N° 919/96.

¹⁷ Constitución, artículo 62.

¹⁸ Reformas realizadas en virtud de la Ley N° 919/96

¹⁹ Ley 919/96, art. 30.

²⁰ Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), *Marco de Cooperación de las Naciones Unidas en Paraguay, 2007-2011*, p.7.

²¹ Amnistía Internacional considera un ejemplo positivo el establecimiento de una nueva dirección de salud indígena en el Ministerio de Salud en junio de 2010. También es un positivo primer paso la inclusión de la etnia en los formularios utilizados en todo el sistema público de salud como medio de vigilar la aplicación y la eficacia de las políticas.

1.2.2 LA COMISIÓN INTER-INSTITUCIONAL PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS INTERNACIONALES (CICSI)

En febrero de 2009 se creó por decreto presidencial la Comisión Inter-Institucional para el Cumplimiento de las Sentencias Internacionales (CICSI), encargada de vigilar y coordinar las acciones emprendidas por el poder ejecutivo para cumplir las sentencias y recomendaciones del sistema interamericano de derechos humanos. Aunque se trata de un paso positivo, el Estado tiene aún que dar una resolución a los tres casos en los que la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó a Paraguay por violaciones de derechos de los pueblos indígenas y ordenó la restitución de sus tierras ancestrales a las comunidades afectadas.

La CICSI no se ocupa de coordinar las medidas adoptadas por los poderes legislativo y ejecutivo para aplicar estas sentencias, lo que constituye una deficiencia significativa, dado que uno de los principales desafíos para hacer respetar las normas pertinentes es la falta de coherencia con que las distintas áreas del Estado enfocan las obligaciones contraídas por Paraguay.

Amnistía Internacional reconoce la dificultad de ejecutar sentencias que precisen de medidas concertadas y oportunas de distintos departamentos del gobierno y de un diálogo basado en principios con agentes no estatales que pueden no estar de acuerdo con las medidas propuestas. No obstante, la organización sigue viendo con preocupación que la deficiencias de que adolecen todavía los procedimientos existentes para resolver las reclamaciones sobre la tierras –el mismo problema que dio lugar a las violaciones de derechos humanos determinadas por la Corte Interamericana– continúen siendo el principal obstáculo para hacer valer los derechos de las comunidades sobre la tierras.

1.2.3 EL CENSO

En 1981, Paraguay elaboró su primer censo de pueblos indígenas. Esta significativa medida, que se continuó en 2002 con un segundo censo, tenía por objeto recoger información con que facilitar la elaboración y aplicación de políticas. El proceso de elaboración del censo es importante en la medida en que saque a la luz áreas de desigualdad, por lo que debe continuarse. **Amnistía Internacional recalca la importancia de utilizar la información del censo para identificar violaciones sistemáticas de derechos humanos y áreas que merecen mejora y para la elaboración, aplicación y evaluación de políticas con que abordar toda área de desigualdad en el disfrute de derechos.**

1.2.4 PROYECTO DE LEY CONTRA LA DISCRIMINACIÓN (ARTÍCULO 2.2)

Amnistía Internacional cree que hacen falta respuestas institucionales más rotundas y coordinadas para abordar la discriminación como violación de los derechos de los pueblos indígenas en Paraguay. En particular, la organización considera motivo de preocupación que no haya aún legislación específica para anular las prácticas y costumbres discriminatorias y, por consiguiente, no exista ningún marco jurídico con que tomar medidas proactivas para promover la igualdad o con que exigir que se aborde toda discriminación de hecho. Todavía tiene que llevarse al pleno del Congreso una ley contra la discriminación²² presentada en mayo de 2007 y examinada ampliamente después con diversas organizaciones de derechos humanos y otras entidades. **Amnistía Internacional cree que la aprobación y aplicación de**

²² Anteproyecto de Ley contra toda forma de discriminación, presentado al Congreso por los senadores Miguel Adbón Saguier y Carlos Filizzola, 24 de mayo de 2007.

legislación contra la discriminación que cumpla las normas internacionales de derechos humanos desempeñaría una importante función en la promoción de los derechos de los pueblos indígenas y la adopción de medidas concretas para hacerlos valer.

1.2.5 FUNCIÓN DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS (ARTÍCULO 7 Y RECOMENDACIÓN GENERAL 13)

Asimismo, deben tomarse medidas proactivas para garantizar que los legisladores, los funcionarios públicos y los jueces por igual son plenamente conscientes de las obligaciones contraídas por Paraguay en virtud de la Convención y de otras normas internacionales de derechos humanos relativas a los derechos de los pueblos indígenas. Entre ellas ha de figurar la formación obligatoria de los funcionarios públicos en los derechos de los pueblos indígenas. Para superar la discriminación en Paraguay es esencial un mayor conocimiento de estas normas, así como la aceptación individual e institucional de la responsabilidad de rendir cuentas al interpretarlas y aplicarlas.

1.2.6 ARTÍCULO 14 DE LA CONVENCION

Paraguay no ha hecho ninguna declaración para reconocer la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones de personas o grupos de personas en virtud del artículo 14 de la Convención. Tal declaración demostraría su compromiso de hacer valer los derechos que la Convención reconoce a las personas y grupos de personas dentro del país.

Amnistía Internacional ve, además, con preocupación que el Estado no haya respondido de manera sustantiva a una solicitud formulada en mayo de 2010 conforme al procedimiento de alerta temprana de la Convención²³ con respecto a la difícil situación de las comunidades Yakye Axa y Sawhoyamaya.

Recomendaciones:

- Ofrecer anualmente información actualizada sobre los progresos realizados en la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Verdad y Justicia, especialmente con respecto a las medidas adoptadas para combatir la discriminación.
- Pedir asistencia técnica a los expertos y órganos de derechos humanos pertinentes (incluidos el relator especial de la ONU sobre los pueblos indígenas, la OIT, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) para preparar y llevar a cabo un examen exhaustivo del marco institucional existente que aplica las políticas dirigidas a los pueblos indígenas. Tal examen debe dar lugar a una propuesta de reforma de estas instituciones. Con tal fin, el gobierno paraguayo debe cursar una invitación directa al relator especial de la ONU sobre los pueblos indígenas, para poner de relieve su interés expreso en la visita de este mandato en particular, conforme a la invitación permanente a los procedimientos especiales.
- Garantizar que el INDI y otras instituciones del Estado contribuyen a garantizar el acceso de los pueblos indígenas a sus derechos informando al gobierno de las obligaciones que ha contraído en virtud del derecho internacional.

²³ Carta escrita a Paraguay por el Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial en el marco del procedimiento de alarma temprana, 31 de mayo de 2010, disponible en inglés en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/early_warning/Paraguay31052010.pdf

- Ofrecer información sobre las medidas concretas que van a ser adoptadas para responder a las recomendaciones relativas a los derechos humanos de los pueblos indígenas aceptadas por Paraguay durante el proceso de examen periódico universal,²⁴ en particular aquéllas en que se pide a Paraguay que aplique plenamente las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la violación de los derechos de las comunidades indígenas Yakye Axa, Sawhoyamaya y Xákmok Kásek.²⁵
- Garantizar recursos suficientes al Censo Indígena, estableciendo un ciclo de 10 años para su trabajo.
- Acelerar el examen y la tramitación de la legislación contra la discriminación, con miras a su aprobación en la próxima sesión del Congreso.
- Garantizar que todos los funcionarios públicos que se ocupan de cuestiones indígenas reciben formación sobre las obligaciones que deben cumplir en virtud de instrumentos internacionales como la Convención, haciendo hincapié en la importancia de cumplirlas en su trabajo.
- Hacer la declaración prevista en el artículo 14 de la Convención.
- Responder sin más demora a los motivos de preocupación expuestos en agosto de 2010 conforme al procedimiento de alarma temprana del Comité.
- Evaluar el trabajo realizado hasta la fecha por la CICSI con miras a abordar los problemas de su respuesta a los casos relativos a los derechos de los pueblos indígenas.

24 A/HRC/17/18, párrs. 84.16, 84.20, 84.42, 84.44-46, 85.61-72, 86.2 y 86.5.

25 *Ibíd.*, párrs.

85.68. Aplicar plenamente, con rapidez y eficacia las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativas a las reivindicaciones de tierras indígenas por las comunidades Yakye Axa y Sawhoyamaya (Canadá);

85.69. Adoptar medidas para aplicar las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativas a los derechos sobre la tierra de las comunidades indígenas del Paraguay (Noruega);

85.70. Aplicar las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativas a las comunidades Yakya Axa y Sawhoyamaya, dictadas en 2005 y 2006 respectivamente, que establecen concretamente que las tierras reclamadas por estas dos comunidades deben serles devueltas (Francia);

2. PROPIEDAD, TIERRA, VIVIENDA Y CULTURA (ARTÍCULOS 5.D.V, 5.E.III Y 5.E.VI; RECOMENDACIÓN GENERAL 23, PÁRRAFOS 4.E Y 5)

La Constitución de 1992 establece el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad comunitaria de la tierra y el deber del Estado de proveerles gratuitamente de estas tierras.²⁶ Sin embargo, las estadísticas relativas a la titularidad de las tierras y casos concretos demuestran que este derecho no se ha hecho todavía efectivo.

En el Censo Nacional Indígena de 2002 se calculó que el 45 por ciento de la población indígena no disfrutaba de propiedad legal definitiva de sus tierras.²⁷ La Comisión de Expertos de la OIT ha señalado que “en la región de El Chaco, donde la población indígena representa el 60 por ciento de la población, las tierras pertenecientes oficialmente a los indígenas [equivalen] al 1,8 por ciento”.²⁸

La Comisión de Verdad y Justicia de Paraguay determinó en sus conclusiones que entre 1954 y 2003, el 19,3 por ciento del territorio paraguayo (32,7 de las tierras de cultivo) había sido objeto de apropiación ilegal o irregular; gran parte de él había acabado en manos de los aliados políticos o militares del general Stroessner.

Estas cifras indican que las medidas jurídicas y administrativas existentes en el país para atender las reclamaciones indígenas de tierras son inadecuadas. Los órganos internacionales de derechos humanos que han examinado el historial de Paraguay con respecto a los derechos de los pueblos indígenas han llegado constantemente a esta conclusión.²⁹ Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha fallado en tres ocasiones que Paraguay ha violado los derechos de los pueblos indígenas con respecto a sus tierras ancestrales.

Amnistía Internacional teme que las arraigadas pautas de discriminación se vean perpetuadas por la constante falta de medidas para reafirmar y hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas, en particular su derecho a poseer, explotar, controlar y utilizar sus tierras, territorios y recursos comunales. La organización se ha preocupado al oír a autoridades públicas, tanto del poder ejecutivo como del legislativo, referirse a la existencia de intereses privados en determinadas tierras como justificación para no reconocer la reclamación de esas mismas tierras por los pueblos indígenas.³⁰ Estas preocupantes

²⁶ Constitución, art. 64.

²⁷ Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), II Censo Nacional Indígena de Población y Vivienda, 2002], p. 19.

²⁸ Véase, Conferencia Internacional del Trabajo: Actas Provisionales, Nonagésima primera reunión, Ginebra, 2003, OBSERVACIONES E INFORMACIONES ACERCA DE CIERTOS PAÍSES.

²⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, PARAGUAY, E/C.12/PRY/CO/3, 4 de enero de 2008, párr. 23.b; Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, *Misión a Paraguay: Informe y recomendaciones*, Recomendaciones (apartado D); OIT, Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR): CEACR: Observación individual sobre el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) Paraguay (ratificación: 1993) Publicación: 2010.

³⁰ En declaraciones hechas durante reuniones que Amnistía Internacional mantuvo con miembros de los poderes ejecutivo y legislativo y ejecutivo de Paraguay en nombre y diciembre de 2008, marzo de 2009

declaraciones reflejan la actitud de que los derechos de los pueblos indígenas son menos legítimos y deben subordinarse a los intereses privados en la tierra por imperativo económico aun cuando Paraguay haya recibido indicaciones claras con respecto a la legitimidad de determinadas reclamaciones.³¹

Al final de una visita a Paraguay realizada en septiembre de 2010, la relatora sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Dinah Shelton, determinó que existían “serios problemas estructurales que bloquean el cumplimiento de los derechos de propiedad sobre los territorios ancestrales de los pueblos indígenas”.³² En particular destacó que la “creación y consolidación de grandes estancias con anterioridad al desarrollo de los gobiernos democráticos ha dejado un legado, no sólo en los problemas que los pueblos indígenas enfrentan hoy en día, sino también en el sistema jurídico de expropiación, especialmente en los casos de los propietarios privados que no están dispuestos a restaurar la propiedad territorial indígena confiscada durante períodos anteriores”.³³

A este respecto Amnistía Internacional llama la atención sobre la orientación ofrecida recientemente por la Corte Interamericana, que establece normas para la conciliación de reclamaciones contrapuestas de la propiedad por parte de personas indígenas y terceros. La Corte ha señalado también que la falta de medidas del Estado para tener en cuenta la relación especial que tienen las comunidades indígenas con la tierra al conciliar dos reclamaciones enfrentadas constituye trato discriminatorio:

La Corte reitera nuevamente que ante tierras explotadas y productivas es responsabilidad del Estado, a través de los órganos nacionales competentes, determinar y tener en cuenta la especial relación de los miembros de la comunidad indígena reclamante con dicha tierra, al momento de decidir entre ambos derechos. De lo contrario, el derecho de reivindicación carecería de sentido y no ofrecería una posibilidad real de recuperar las tierras tradicionales. Limitar de esta forma la realización efectiva del derecho a la propiedad de los miembros de las comunidades indígenas no sólo viola las obligaciones del Estado derivadas de las disposiciones de la Convención relativas al derecho a la propiedad, sino que también compromete la responsabilidad del Estado en relación a la garantía de un recurso efectivo y constituye un trato discriminatorio que produce exclusión social.³⁴

y noviembre de 2010.

³¹ Corte Interamericana: “Al aplicar estos estándares a los conflictos que se presentan entre la propiedad privada y los reclamos de reivindicación de propiedad ancestral de los miembros de comunidades indígenas, los Estados deben valorar caso por caso las restricciones que resultarían del reconocimiento de un derecho por sobre el otro. Así, por ejemplo, los Estados deben tener en cuenta que los derechos territoriales indígenas abarcan un concepto más amplio y diferente que está relacionado con el derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado, con el control de su hábitat como una condición necesaria para la reproducción de su cultura, para su propio desarrollo y para llevar a cabo sus planes de vida. La propiedad sobre la tierra garantiza que los miembros de las comunidades indígenas conserven su patrimonio cultural.” Caso *Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, sentencia, párr. 146.

³² <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2010/90-10sp.htm>

³³ <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2010/90-10sp.htm>

³⁴ Caso *Comunidad Indígena Xákmok Xásek vs. Paraguay*, Sentencia, párr. 149.

2.1 CASO: *COMUNIDAD INDÍGENA YAKYE AXA Y COMUNIDAD INDÍGENA SAWHOYAMAXA: MECANISMOS INADECUADOS DE RECLAMACIÓN DE LA TIERRA COMO OBSTÁCULO PARA LA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA (ARTÍCULO 5.D.V; RECOMENDACIÓN GENERAL 23, PÁRRAFOS 4.E Y 5)*

La situación de dos comunidades indígenas enxet de la zona central de Paraguay conocida como Bajo Chaco, la Yakye Axa y la Sawhoyamaxa, es un claro ejemplo de los problemas a que se enfrentan en general los pueblos indígenas que reclaman sus tierras ancestrales en Paraguay. Estas comunidades están reclamando sus tierras ancestrales desde la década de 1990. Privadas del acceso a ellas, ambas viven en una estrecha franja de tierra yerma e inhóspita, al borde de la carretera de Pozo Colorado-Concepción, por lo que no pueden desarrollar sus actividades tradicionales –como la caza, la pesca y la recolección de miel– ni sus prácticas culturales y espirituales.

La ausencia de un mecanismo efectivo y coherente de reclamación de tierras y el agotamiento de todos los procedimientos administrativos disponibles en Paraguay,³⁵ les obligó a llevar sus casos a los mecanismos regionales de derechos humanos. En las sentencias dictadas en ambos casos se exponen claramente las violaciones de derechos humanos sufridas por las comunidades y las medidas que debe adoptar el Estado para ofrecerles reparación y garantizar que no se vuelven a cometer tales violaciones. A pesar de la importancia de las sentencias y de los plazos establecidos por la Corte, aún no se han hecho valer los derechos de las comunidades. De hecho, algunas autoridades del Estado cuestionan todavía sus reclamaciones.³⁶

Mientras Paraguay no cumpla estas órdenes de la Corte Interamericana, la violación de los derechos determinados en las sentencias continúa,³⁷ con lo que afecta cada vez más a los medios de vida de las comunidades y mantiene la degradación de su identidad y su patrimonio culturales. Además, el hecho de que siga sin aplicarse lo dispuesto en estos importantes precedentes jurídicos internacionales revela falta de voluntad política para adoptar medidas que son necesarias también para cumplir las normas que establece la Convención, así como para tramitar de manera efectiva y eficiente las reclamaciones de tierras de otras comunidades indígenas.

³⁵ Los expedientes de ambos casos en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos contienen un descripción detallada de los esfuerzos realizados por las comunidades indígenas a lo largo del tiempo para que se reconozcan y hagan efectivos sus derechos humanos. Véanse: http://www.corteidh.or.cr/expediente_caso.cfm?id_caso=162 (Sawhoyamaxa) y http://www.corteidh.or.cr/expediente_caso.cfm?id_caso=106 (Yakye Axa).

³⁶ En declaraciones hechas durante reuniones que Amnistía Internacional mantuvo con miembros de los poderes ejecutivos legislativo y ejecutivo de Paraguay en nombre y diciembre de 2008, marzo de 2009 y noviembre de 2010.

³⁷ La Corte Interamericana ha determinado que se han cometido violaciones de los derechos a un juicio justo y a la protección judicial, a la propiedad y a la vida. *Comunidad Indígena Sawhoyamaxa*, párr. 248.1-5; *Comunidad Indígena Yakye Axa*, párr. 242.1.

En particular, Amnistía Internacional considera que hay tres áreas de preocupación en la respuesta del Estado paraguayo a estas sentencias.

2.1.1 RECHAZO DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE EXPROPIACIÓN (RECOMENDACIÓN GENERAL 23, PÁRRAFO 5)

El rechazo por el pleno de la Cámara de Senadores en octubre de 2009 de un anteproyecto de ley de expropiación dirigido a devolver sus tierras ancestrales a la comunidad Yakye Axa,³⁸ presentado por el presidente Lugo en noviembre de 2008,³⁹ supuso no proteger el derecho de las comunidades indígenas a la tierra y no cumplir las obligaciones nacionales e internacionales del Estado.

Dado el rechazo de este anteproyecto, así como la probabilidad de que todo nuevo intento de conseguir la aprobación en el Congreso de la expropiación de tierras indígenas corra la misma suerte, **Amnistía Internacional ha pedido al poder ejecutivo que renueve con mayor esfuerzo el intento de negociar directamente con los actuales propietarios de las tierras.** La organización sabe que se han hecho algunos intentos de entablar tal negociación, pero le preocupa que hayan sido insuficientes y que se hayan demorado injustificadamente.

2.1.2 OFRECIMIENTO DE TIERRAS ALTERNATIVAS (RECOMENDACIÓN GENERAL 23, PÁRRAFOS 4.E Y 5)

Amnistía Internacional considera motivo de preocupación la existencia de datos que indican que el gobierno paraguayo ha dado prioridad al ofrecimiento de otras tierras a ambas comunidades –animándolas a aceptar una solución alternativa a sus reclamaciones sobre las tierras– sin haber agotado primeramente con la diligencia debida la posibilidad de devolverles las tierras de las que eran dueñas o en que vivían tradicionalmente y con las que tenían un arraigado vínculo cultural para que puedan “reavivar sus tradiciones y costumbres culturales” entablando conversaciones con los actuales propietarios.^{40 41}

Las comunidades dependen de suministros irregulares de alimentos y agua, y no tienen acceso adecuado a la educación. Sumado a la larga duración de su lucha, este estado de cosas hace que, a falta de otras opciones, las comunidades acaben aceptando una solución menos satisfactoria como única forma de salir de su situación actual. **Por este motivo, Amnistía Internacional ha recomendado, que si se hace un ofrecimiento de este tipo, el Estado se abstenga de ejercer coacción y garantice que toda propuesta de solución alternativa se hace con el debido respeto a los procesos decisorios de las comunidades indígenas y proporcionándoles toda la información necesaria, conforme al requisito del consentimiento libre, previo e informado. Amnistía Internacional espera que el INDI desempeñe la función esencial de poner de relieve las normas pertinentes a este respecto.**

³⁸ Junto con la negociación, la expropiación es uno de los dos medios legales por los que el Estado paraguayo puede conseguir la devolución de las tierras a las comunidades.

³⁹ Anteproyecto “que declara de interés social y expropia a favor del INDI para su posterior adjudicación a la Comunidad Indígena Yakye Axa”. Firmado el 20 de noviembre de 2008.

⁴⁰ Amnistía Internacional reconoce que, según información reciente, hay negociaciones en curso con los actuales propietarios.

⁴¹ Para un examen de la responsabilidad de la diligencia debida en los procedimientos administrativos sobre el ofrecimiento de tierras alternativas, véase *Comunidad Indígena Xákmok Kásek*, párrs. 127-131

2.1.3 PROCESOS DECISORIOS LEGÍTIMOS: CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO

Es motivo de gran preocupación que instituciones clave del Estado parezcan estar cuestionando las reclamaciones, derechos, decisiones y procesos decisorios de las comunidades indígenas. A principios de 2010 se hizo un ofrecimiento de tierras alternativas a la comunidad Yakye Axa. Ésta la aceptó en un principio, a pesar de que le parecía básicamente peor; pues estaba desesperada por encontrar algún tipo de solución a su difícil situación. Sin embargo, en los meses siguientes, el gobierno para seguir adelante con su propuesta de manera coordinada y conveniente, hizo dudar de que resultara viable. Debido a ello, en el contexto de años de falta de respuesta estatal a la reclamación judicial de sus tierras ancestrales, la comunidad expresó su desconfianza retractándose de la aceptación de tierras alternativas. Amnistía Internacional ve con preocupación que miembros del gobierno hayan culpado posteriormente a la comunidad del fracaso de este ofrecimiento. **Amnistía Internacional insta al gobierno paraguayo a que tome medidas para restablecer la confianza y condena enérgicamente todo intento del gobierno de menoscabar los derechos de la comunidad poniendo en tela de juicio sus procesos decisorios legítimos.**

Recomendaciones:

- Tomar de buena fe todas las medidas administrativas y legislativas necesarias para resolver la situación de las comunidades Yakye Axa y Sawhoyamaya, devolviendo sin más demora sus tierras ancestrales a ambas, así como a las demás comunidades con reclamaciones sobre tierras pendientes.
- Garantizar que los órganos y procesos establecidos con la finalidad de facilitar el cumplimiento de las obligaciones internacionales pueden llevar a cabo este mandato.

2.2 IMPACTO DE LOS AGENTES NO ESTATALES EN LAS COMUNIDADES INDÍGENAS (ARTÍCULOS 2.D, 5 Y 6)

Muchas industrias que dependen de la tierra, como el cultivo de soja y trigo y la ganadería, están teniendo una rápida expansión. Debido a ello ha aumentado la competencia por la tierra, lo que a menudo ha creado nuevas dificultades a los pueblos indígenas en la lucha por hacer efectivos sus derechos.

2.2.1 CASO: FUMIGACIÓN DE COMUNIDADES AVÁ GUARANÍ DE ITAKYRY CON PESTICIDAS (ARTÍCULOS 5.B, 5.E Y 6)

En noviembre de 2009, Amnistía Internacional expresó su preocupación por la amenaza de desalojo de cinco comunidades indígenas avá guaraní (alrededor de 140 familias) de Itakyry, distrito del este de Paraguay. En 1996 y 1997, el INDI adquirió 2.638 hectáreas de tierras ancestrales de las comunidades indígenas en su nombre. Sin embargo, la propiedad de la tierra sigue siendo cuestionada por los agricultores del otro lado de la cercana frontera con Brasil, que utilizan la tierra para cultivar soja.

La organización tiene entendido que el presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores pidió al viceministro del Interior que fijara la fecha del desalojo durante una reunión con los cultivadores de soja brasileños que afirman ser los dueños de las tierras, con representantes del INDI y con los abogados de las comunidades. No es la primera vez que las comunidades son amenazadas de desalojo.

Aunque posteriormente se anuló la orden de desalojo, el 6 de noviembre de 2009 se presentaron en el distrito de Itakyry la policía, un fiscal y más de 50 hombres que representaban, según informes, a los cultivadores de soja brasileños que afirman ser dueños de las tierras con el fin de intentar expulsar de allí a las comunidades. Éstas respondieron usando sus arcos y flechas de fabricación artesanal. Es mismo día sobrevoló sus viviendas un avión que fumigó directamente sobre ellas con productos que se cree que eran pesticidas tóxicos utilizados habitualmente en los cultivos de soja. El avión no pasó por la zona donde estaban los cultivos. Se vieron afectadas más de 200 personas, que presentaban síntomas como náuseas y mareo, entre otros. Al menos siete fueron llevadas al hospital.

El 10 de noviembre de 2009, el presidente Lugo ordenó una investigación sobre el uso de productos químicos tóxicos contra los pueblos indígenas de Itakyry, y el Ministerio de Salud y el INDI condenaron la fumigación. El INDI presentó una denuncia por coacción y uso indebido de pesticidas ante el Ministerio Público. La investigación, aunque se abrió, no se ha desarrollado como era de esperar, y no se ha procesado a nadie. La reclamación de las comunidades indígenas sobre las tierras está aún sin resolver, y su situación de inseguridad persiste. El hecho de que no se haya resuelto esta reclamación de tierras ni se haya realizado una investigación sobre el presunto uso de pesticidas para identificar a los responsables es un ejemplo más de las serias dificultades que encuentran los pueblos indígenas para acceder a la justicia y obtener reparación cuando se cometen abusos contra los derechos humanos.

2.2.2 CASO: AMENAZAS E INTIMIDACIONES DE AGENTES NO ESTATALES CONTRA LA COMUNIDAD KELYENMAGATEGMA DE PUERTO COLÓN (ARTÍCULOS 2.D, 5.B Y 6)

La comunidad Kelyenmagategma, que vive en Puerto Colón, cerca de Concepción, entabló un procedimiento judicial en Paraguay para pedir la devolución de parte de sus tierras ancestrales en octubre 2000. Afirma que su hábitat ancestral abarca el asentamiento donde vive, así como la zona donde desarrolla sus actividades tradicionales, como la pesca y la caza, que son esenciales para su forma de vida. En 2002, una empresa privada, El Algarrobal S.A., consiguió 31.000 hectáreas de tierra, una pequeña parte de las cuales viene reclamando esta comunidad enxet. Hasta hace muy poco, la comunidad vivía en un asentamiento muy pequeño, de menos de tres hectáreas. Aunque no se ha atendido plenamente su reclamación, recientemente ha comenzado a trasladarse a tierras adquiridas en su nombre por el Estado.

Al no ocuparse las autoridades paraguayas de su reclamación, la comunidad llevó el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con la ayuda de la ONG Tierraviva. Afirmaba que se había violado su derecho a la vida, a la protección judicial, a un trato humano, a la propiedad y a la intimidad. En 2007, la Comisión declaró la petición admisible.

Amnistía Internacional considera motivo de gran preocupación que, a pesar de las continuas amenazas contra ella, puestas de relieve por la Comisión Interamericana en su decisión de admitir el caso en julio de 2007, la comunidad Kelyenmagategma no haya recibido prácticamente ninguna protección de las autoridades locales. Este problema se hizo patente durante la visita que hizo a la comunidad Kelyenmagategma la miembro de la Comisión Interamericana Dinah Shelton en septiembre de 2010, cuando ella y sus colegas, así como los miembros de la comunidad y sus abogados, intentaron entrar en las tierras para visitar a la comunidad y unos individuos que trabajaban para El Algarrobal los obligaron a detenerse. Les impidieron continuar su camino hasta la comunidad durante alrededor de cuatro horas. Cuando los dos líderes de la comunidad pidieron a los empleados de la empresa que

permitieran el paso a la delegación, fueron amenazados de muerte. La delegación consiguió al final llegar al asentamiento de la comunidad, pero cruzando otras tierras.⁴²

Sólo tres meses después, en diciembre de 2010, un juez del Juzgado del 13er Turno ordenó el desalojo de la comunidad, pese a haber dictado la Comisión Interamericana medidas cautelares (en vigor desde 2004 y actualizadas en 2010) ordenando al Estado “asegurar que los beneficiarios puedan continuar habitando el territorio ancestral reclamado sin ningún tipo de coacción o amenaza”⁴³ hasta que el sistema interamericano de derechos humanos tome una decisión definitiva sobre el asunto. Esta decisión judicial menoscaba el derecho de la comunidad a no ser expulsada de sus tierras y a participar en las decisiones sobre ellas.⁴⁴

Este caso ilustra la falta de medidas de las autoridades del Estado para eliminar los riesgos de seguridad pública que corren las comunidades indígenas al reclamar tierras que están actualmente en manos de agentes no estatales. La ausencia de autoridades estatales y su falta de respuesta a las peticiones de ayuda de las comunidades indígenas frente a las amenazas contra la seguridad han quedado ilustradas en varios casos más.⁴⁵

La ausencia de investigaciones y enjuiciamientos en los casos de comunidades indígenas expuestas cada vez más a sufrir amenazas, desalojo y violencia debido a su inseguridad respecto de la titularidad de la tierra perpetúa la espiral de exclusión y discriminación. Además, la falta de medidas para impedir los abusos en tales situaciones prestando un servicio efectivo de policía y protección frente a las amenazas, favorece la comisión constante de violaciones de derechos humanos y la impunidad generalizada.

⁴²Amnistía Internacional, *Paraguay: Amenazas de muerte contra dirigentes indígenas* (Índice: AMR 45/005/2010)

<http://www.amnesty.org/es/library/info/AMR45/005/2010>.

⁴³ INFORME N° 55/07, PETICIÓN 987-04, COMUNIDAD INDÍGENA KELYENMAGATEGMA DEL PUEBLO ENXET-LENGUA Y SUS MIEMBROS vs. PARAGUAY, 24 de julio de 2007, párr. 13.3.

⁴⁴ Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, arts. 10 y 19, A/RES/61/295.

⁴⁵ La muerte en septiembre de 2010 de tres miembros de la comunidad indígena Yvyra'ijá, perteneciente a pueblo pañ Tavyterã del distrito de Yby Yaú del departamento de Concepción, no recibió la debida respuesta de las autoridades. Según ONG que visitaron la zona, un grupo de alrededor de 10 individuos armados se presentaron en la comunidad y detuvieron a tres hombres, a los que después torturaron. También incendiaron sus casas y, luego los mataron a tiros delante de sus familias. Posteriormente se amenazó a otros miembros de la comunidad y se disparó contra ellos, hasta obligarlos a huir de la zona. Un hombre que se negó a marcharse apareció muerto dos semanas más tarde. Los informes indican que tras recibir una llamada pidiendo ayuda, la policía tardó 30 horas en llegar a la zona. Se abrió una investigación oficial sobre estos actos violentos, cometidos presuntamente como represalia por la aparente relación de los tres hombres con la detención de un individuo que está siendo juzgado ahora por tráfico de drogas, pero aún no ha habido resultados.

Recomendaciones:

- Garantizar que se cumplen las obligaciones existentes en materia de derechos humanos, incluidas las contraídas en virtud de la Convención, al facilitar la expansión de la agroindustria.
- Garantizar que no se conceden títulos de propiedad, permisos de explotación ni otros derechos sobre tierras reclamadas por comunidades indígenas hasta que se hayan atendido adecuadamente estas reclamaciones.
- Garantizar que las reclamaciones contrapuestas sobre tierras se atienden de manera adecuada, teniendo debidamente en cuenta el derecho de las comunidades indígenas a sus tierras tradicionales.
- Proteger a las comunidades indígenas de los desalojos forzosos llevados a cabo por agentes del gobierno o agentes no estatales y garantizar el respeto del derecho de todas las víctimas de desalojo forzoso a un recurso efectivo y a reparaciones que incluyan restitución, rehabilitación, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición.
- Garantizar que los agentes no estatales no obstaculizan el acceso de los pueblos indígenas a los alimentos, el agua y los servicios básicos. Realizar un examen de los recursos disponibles para hacer cumplir la ley en las zonas indígenas con miras a garantizar que las comunidades pueden contar con ellos oportunamente si los necesitan. Investigar los casos de falta de respuesta de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley a amenazas contra la seguridad y tomar medidas disciplinarias cuando corresponda.
- Garantizar que todo abuso contra los derechos humanos de los pueblos indígenas cometido por agentes no estatales es investigado de buena fe por las autoridades del gobierno y que se hace rendir cuentas a los responsables, incluso por medido de su procesamiento, si corresponde, conforme a las normas sobre juicios justos reconocidas internacionalmente.
- Aplicar plenamente las medidas cautelares dictadas en favor de la comunidad indígena Kelyenmagategma.

2.3 NECESIDAD DE UN MECANISMO EFECTIVO DE RECLAMACIÓN DE TIERRAS PARA HACER VALER LOS DERECHOS RECONOCIDOS POR LA CONVENCIÓN (ARTÍCULOS 5.D.V Y 5.D.VI)

Los procedimientos actuales, desde la presentación de una reclamación de tierras por una comunidad indígena hasta la devolución eventual de éstas, son onerosos, excesivamente burocráticos, de difícil acceso y, como demuestran los casos anteriormente expuestos, en muchas ocasiones, ineficaces. A fin de que Paraguay pueda cumplir con las obligaciones que ha contraído en virtud de la Convención, es esencial que reforme los procedimientos utilizados para atender las reclamaciones de tierras. Esta medida debe tomarse en consonancia con las conclusiones de la Corte Interamericana y el UNFPII.

La Corte Interamericana ha hecho hincapié en la necesidad de establecer un mecanismo nacional de reclamación de tierras y de que se haga con la participación plena de los pueblos indígenas. Ha determinado que “el reconocimiento meramente abstracto o jurídico de las

tierras, territorios o recursos indígenas carece prácticamente de sentido si no se ha establecido y delimitado físicamente la propiedad [de las tierras tradicionales].”⁴⁶ La Corte Interamericana ha ordenado a Paraguay en tres ocasiones distintas que adopte en su derecho interno “las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para crear un sistema eficaz de reclamación de tierras ancestrales o tradicionales de los pueblos indígenas que posibilite la concreción de su derecho de propiedad”.⁴⁷

Asimismo, el UNPFII recomendó crear un registro catastral para la región del Chaco con carácter “prioritario”. Aconsejó establecer “un plazo fijo para su finalización” y someterlo “a revisión con el objetivo de evaluar la legitimidad de los títulos de propiedad existentes, particularmente en casos en los que las comunidades indígenas reclamen una tierra”.⁴⁸ Hasta la fecha, no ha hecho nada de ello.

Paraguay ha reconocido que el asunto de las tierras indígenas es un problema importante y persistente, causado por muchas generaciones de discriminación, y ha admitido la necesidad de contar con legislación sobre procedimientos de reclamación de tierras ante la Corte Interamericana.⁴⁹

En 2010, el poder ejecutivo paraguayo anunció la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social, 2010-2020, en la que se establecía como objetivo “dar continuidad al proceso de acceso y titulación de tierras comunitarias” para el 45 por ciento de las comunidades indígenas de Paraguay, que no tienen título de propiedad de la tierra.⁵⁰ En la Propuesta se reconoce el vínculo entre los territorios ancestrales y la supervivencia de los pueblos indígenas y su capacidad de conservar su identidad cultural. Especialmente importante es que también se reconoce en ella que la “historia está marcada principalmente por la discriminación y la debilidad de programas de Estado dirigidos hacia el sector”.⁵¹

⁴⁶ Véase *Comunidad Indígena Yakye Axa*, párr. 143.

⁴⁷ Véase *Comunidad Indígena Xákmok Kásek*, párr. dispositivo 25. También, *Comunidad Indígena Yakye Axa*, párr. 225 (“las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para crear un mecanismo eficaz de reclamación de tierras ancestrales de los pueblos indígenas que haga cierto su derecho de propiedad y que tenga en cuenta su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres”, y *Comunidad Sawhoyamaya*, párr. 235 (“las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para crear un mecanismo eficaz de reclamación de tierras ancestrales de los pueblos indígenas que haga cierto su derecho de propiedad y que tenga en cuenta su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres”).

⁴⁸ Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (UNPFII), *Misión a Paraguay*, 18 de enero de 2010 (E/C.19/2010/5), párrs. 17 y 26. En febrero de 2010, Reino Unido, Alemania, Corea y España pidieron a Paraguay que estableciera un mecanismo efectivo de reclamación de tierras antes del examen periódico universal.

⁴⁹ Véase *Comunidad indígena Yakye Axa*, párr. 224: “se allana igualmente al pedido de implementar una legislación que contemple un recurso efectivo y rápido que dilucide una situación de colisión de derechos como se plantea en el caso Yakye Axa y otras comunidades del pueblo Enxet Lengua para lo cual promoverá las consultas a los beneficiarios directos, los pueblos indígenas, conforme lo establece el Convenio [No.] 169 [de la OIT], y una vez consensuado el proyecto de ley se dará trámite ante el Congreso de la Nación”.

⁵⁰ Gabinete Social, “Paraguay para Todos y Todas: Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social, 2010-2020”, p. 120.

⁵¹ *Ibíd.*, p. 87.

Amnistía Internacional acoge con satisfacción la determinación de esta cuestión en la Propuesta y la reciente asignación de un presupuesto para salvaguardar las tierras ancestrales,⁵² pero le preocupa que estas medidas no vayan acompañadas del reconocimiento expreso de la necesidad de reformar los procedimientos existentes y de una propuesta de actuación a este respecto. Amnistía Internacional tiene entendido que no hay propuestas concretas de reforma y que Paraguay no ha entablado ningún diálogo con las comunidades indígenas sobre el establecimiento del mecanismo necesario.

Además, dadas las raíces históricas de la discriminación en Paraguay, el establecimiento de un vínculo expreso con las obligaciones de Paraguay en materia de derechos humanos con respecto a las reclamaciones de tierras indígenas habría servido para promover una mayor comprensión y reducir las actitudes discriminatorias. Amnistía Internacional acoge con satisfacción la acción conjunta emprendida con arreglo a la Propuesta e insta al gobierno paraguayo a que adopte medidas que permitan dar cuenta públicamente de los avances realizados en la consecución de sus objetivos en intervalos de seis meses.

Recomendaciones:

- Iniciar un proceso nacional de reforma de los procedimientos de reclamación de tierras con el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas, con miras a establecer un mecanismo efectivo de tramitación de las reclamaciones. Debe hacerse conforme a las normas internacionales e incluir la revisión de los títulos de propiedad existentes en caso de desacuerdo.
- Facilitar semestralmente información actualizada sobre los avances realizados en el examen de las reclamaciones de tierras sin resolver para la consecución de los objetivos de la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social.

3. CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA TOMAR DECISIONES RELACIONADAS DIRECTAMENTE CON LOS DERECHOS E INTERESES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS (RECOMENDACIÓN GENERAL 23, PÁRRAFO 4.D)

La ausencia de consulta con los pueblos indígenas sobre las reformas que les afectan ha marginado a sus líderes y comunidades y generado falta de confianza en las instituciones del Estado. No hay en Paraguay legislación que incorpore las normas sobre el consentimiento libre, previo e informado al derecho interno, medida que Amnistía Internacional cree que es necesario tomar para que el Estado siga la orientación del Comité conforme a la Recomendación general 23 (párr. 4.d) y las normas establecidas en la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (art. 19).

⁵² Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Décimo período de sesiones, Ginebra, 24 de enero a 4 de febrero de 2011. Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 15 a) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, Paraguay, párr. 69. A/HRC/WG.6/10/PRY/1

En una resolución reciente del INDI sobre las consultas, dirigida a todos los órganos del Estado,⁵³ se intenta abordar esta cuestión decisiva, pero de una manera que no es coherente con las normas internacionales (en particular con la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas) y que resulta inadecuada desde el punto de vista del alcance de la resolución. Un aspecto importante es que no se establece en ella la obligación de conseguir el consentimiento libre, previo e informado mediante la consulta con las organizaciones representativas de los pueblos indígenas.⁵⁴ Además, la responsabilidad de aplicar una resolución aprobada por una institución sin rango ministerial podría ser cuestionada por otros funcionarios y autoridades, lo que podría generar a su vez preocupación con respecto a la coherencia y firmeza de su aplicación.

Las comunidades indígenas paraguayas no consideran al INDI una autoridad representativa para ellas. Por tanto, el requisito de la resolución de que “[t]odo proceso de consulta en comunidades indígenas debe realizarse con la intervención del Instituto Paraguayo del Indígena”, el cual “no considerará válida ninguna consulta que se haya realizado sin su fiscalización y evaluación”, resulta problemático. Amnistía Internacional cree que toda función que cumpla el INDI con respecto a la aplicación de las normas sobre el consentimiento libre, previo e informado debe desempeñarse con el ánimo de facilitar la observancia de las normas internacionales y asesorar sobre ellas, así como de promover la toma de decisiones inclusiva.

Aunque esta resolución puede dar lugar a algunas mejoras inmediatas del statu quo, fomentando así buenas prácticas nuevas, es básicamente una respuesta inadecuada al problema de la falta de consulta sobre las medidas administrativas o legislativas que pueden afectar a los pueblos indígenas. Por este motivo, Amnistía Internacional **ha instado al Gabinete Social, que coordina las medidas sobre cuestiones sociales tomadas por los distintos ministerios, junto con el INDI y los grupos indígenas, a que promueva un diálogo más amplio con los grupos indígenas sobre el consentimiento libre, previo e informado con miras a elaborar una propuesta legislativa que incorpore de manera efectiva y coherente procedimientos relativos al consentimiento y consulta al marco jurídico nacional. Estos procedimientos deben ser aplicables en las distintas áreas temáticas que afectan a los pueblos indígenas (como la salud, la educación y la tierra, por ejemplo) e incluir un proceso alternativo de resolución de conflictos para las situaciones en que surjan discrepancias con respecto al consentimiento libre, previo e informado y un órgano independiente de vigilancia.**

A modo de punto de partida de estos debates, Amnistía Internacional ha instado al gobierno paraguayo a que publique, difunda ampliamente y aplique el Protocolo sobre Mecanismos para Consultas, mencionado en su informe para el examen periódico universal,⁵⁵ a fin de

⁵³ INDI, “Resolución por la cual se establece la obligación de solicitar la intervención del INDI para todos los procesos de consulta en las comunidades indígenas”, No.2039/10, 11 de agosto de 2010.

⁵⁴ Como estipula el artículo 19 de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: “Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado”.

⁵⁵ Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Décimo período de sesiones, Ginebra, 24 de enero a 4 de febrero de 2011. Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 15 a) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, Paraguay, párr. 67. A/HRC/WG.6/10/PRY/1

recoger aportaciones de los pueblos indígenas, sus organizaciones, otras entidades que defienden sus derechos y expertos en los derechos de los pueblos indígenas.

Recomendaciones:

- Garantizar que los pueblos indígenas y el gobierno entablan debates sobre reformas legislativas que permitan incorporar los procesos de consulta y consentimiento libre, previo e informado a las leyes y políticas.
- La revisión y la elaboración de las políticas y leyes sobre procesos de consulta y consentimiento libre, previo e informado deben ofrecer la oportunidad de examinar y reformar las disposiciones institucionales existentes sobre cuestiones indígenas.
- Difundir el Protocolo sobre Mecanismos para Consultas y establecer un calendario y un procedimiento de elaboración de una propuesta legislativa sobre la incorporación de las obligaciones relativas al consentimiento y la consulta a la legislación nacional, en colaboración con los pueblos indígenas y sus representantes.

4. DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS (ARTÍCULO 5, INTERPRETADO EN LA RECOMENDACIÓN GENERAL 23, PÁRRAFO 4.E)

En diciembre de 2010, las autoridades allanaron la oficina de la organización no gubernamental Iniciativa Amotocodie. Semanas antes, la organización había emprendido una campaña de ámbito nacional e internacional para impedir la entrada de una expedición científica en una zona donde se cree que habitan grupos indígenas no contactados. A pesar de haber copatrocinado el gobierno paraguayo la expedición, no había habido ninguna consulta oficial con grupos indígenas, sus representantes o quienes pudieran informar de la mejor forma de reducir los riesgos para los grupos no contactados. La orden de allanamiento y el modo en que se ejecutó –incluida la confiscación de documentos no relacionados con las acusaciones formuladas– no respetaron las garantías procesales y parece que se decidieron como represalia por el trabajo realizado por la organización para expresar su preocupación por la expedición.

El gobierno paraguayo debe reconocer la función decisiva de las organizaciones de pueblos indígenas y de las organizaciones no gubernamentales que defienden los derechos de los pueblos indígenas. Tiene la obligación de proteger, promover y hacer efectivo el derecho a defender los derechos humanos, lo que incluye tomar medidas activas para garantizar la protección de los defensores de los derechos humanos.

En octubre de 2010 se tomó una importante medida: las organizaciones de pueblos indígenas existentes crearon la Mesa de Coordinación de Organizaciones Indígenas en Paraguay (MCOI-Py). Su programa de trabajo consiste en propugnar la devolución de las tierras tradicionales a los pueblos indígenas que habitan en todo Paraguay.

Recomendaciones:

- Elaborar un programa de formación para concienciar a los funcionarios públicos sobre la función de los defensores de los derechos humanos y su responsabilidad individual de hacer valer el derecho a la igualdad y a no sufrir discriminación para garantizar que se cumplen la obligaciones contraídas en virtud de la Convención.
- Entablar un diálogo constructivo con las organizaciones de pueblos indígenas para tratar sus motivos de preocupación basados en derechos y recibir orientación en la elaboración y aplicación de políticas que afecten a sus miembros.

RESUMEN DE RECOMENDACIONES**Con respecto a la falta de un marco efectivo para la protección de los derechos de la Convención:**

- Ofrecer anualmente información actualizada sobre los progresos realizados en la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Verdad y Justicia, especialmente con respecto a las medidas adoptadas para combatir la discriminación.
- Pedir asistencia técnica a los expertos y órganos de derechos humanos pertinentes (incluidos el relator especial de la ONU sobre los pueblos indígenas, la OIT, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) para preparar y llevar a cabo un examen exhaustivo del marco institucional existente que aplica las políticas dirigidas a los pueblos indígenas. Tal examen debe dar lugar a una propuesta de reforma de estas instituciones. Con tal fin, el gobierno paraguayo debe cursar una invitación directa al relator especial de la ONU sobre los pueblos indígenas, para poner de relieve su interés expreso en la visita de este mandato en particular, conforme a la invitación permanente a los procedimientos especiales.
- Garantizar que el INDI y otras instituciones del Estado contribuyen a garantizar el acceso de los pueblos indígenas a sus derechos informando al gobierno de las obligaciones que ha contraído en virtud del derecho internacional.
- Ofrecer información sobre las medidas concretas adoptadas para responder a las recomendaciones relativas a los derechos humanos de los pueblos indígenas aceptadas por Paraguay durante el proceso de examen periódico universal. En particular las recomendaciones en que se pide a Paraguay que aplique plenamente las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la violación de los derechos de las comunidades indígenas Yakye Axa, Sawhoyamaya y Xákmok Kásek.
- Garantizar recursos suficientes al Censo Indígena, estableciendo un ciclo de 10 años para su trabajo.
- Acelerar el examen y la tramitación de la legislación contra la discriminación, con miras a su aprobación en la próxima sesión del Congreso.
- Garantizar que todos los funcionarios públicos que se ocupan de cuestiones indígenas reciben formación sobre las obligaciones de deben cumplir en virtud de instrumentos internacionales como la Convención, haciendo hincapié en la importancia de cumplirlas en su trabajo.
- Hacer la declaración prevista en el artículo 14 de la Convención.
- Responder sin más demora a los motivos de preocupación expuestos en agosto de 2010 conforme al procedimiento de alarma temprana del Comité.
- Evaluar el trabajo realizado hasta la fecha por la CICSI con miras a abordar los problemas de su respuesta a los casos relativos a los derechos de los pueblos indígenas.

Con respecto a la propiedad, la tierra, la vivienda y la cultura:

- Tomar de buena fe todas las medidas administrativas y legislativas necesarias para resolver la situación de las comunidades Yakye Axa y Sawhoyamaya, devolviendo sin más demora sus tierras ancestrales a ambas, así como a las demás comunidades con reclamaciones sobre tierras pendientes.
- Garantizar que los órganos y procesos establecidos con la finalidad de facilitar el cumplimiento de las obligaciones internacionales pueden llevar a cabo este mandato.
- Garantizar que se cumplen las obligaciones existentes en materia de derechos humanos, incluidas las contraídas en virtud de la Convención, al facilitar la expansión de la agroindustria.
- Garantizar que no se conceden títulos de propiedad, permisos de explotación ni otros derechos sobre tierras reclamadas por comunidades indígenas hasta que se hayan atendido adecuadamente estas reclamaciones.
- Garantizar que las reclamaciones opuestas sobre tierras se atienden de manera adecuada, teniendo debidamente en cuenta el derecho de las comunidades indígenas a sus tierras tradicionales.
- Proteger a las comunidades indígenas de los desalojos forzosos llevados a cabo por agentes del gobierno o agentes no estatales y garantizar el respeto del derecho de todas las víctimas de desalojo forzoso a un recurso efectivo y a reparaciones que incluyan restitución, rehabilitación, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición.
- Garantizar que los agentes no estatales no obstaculizan el acceso de los pueblos indígenas a los alimentos, el agua y los servicios básicos. Realizar un examen de los recursos disponibles para hacer cumplir la ley en las zonas indígenas con miras a garantizar que las comunidades pueden contar con ellos oportunamente si los necesitan. Investigar los casos de falta de respuesta de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley a amenazas contra la seguridad y tomar medidas disciplinarias cuando corresponda.
- Garantizar que todo abuso contra los derechos humanos de los pueblos indígenas cometido por agentes no estatales es investigado de buena fe por las autoridades del gobierno y que se hace rendir cuentas a los responsables, incluso por medio de su procesamiento, si corresponde, conforme a las normas sobre juicios justos reconocidas internacionalmente.
- Aplicar plenamente las medidas cautelares dictadas en favor de la comunidad indígena Kelyenmagategma.
- Iniciar un proceso nacional de reforma de los procedimientos de reclamación de tierras con el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas, con miras a establecer un mecanismo efectivo de tramitación de las reclamaciones. Debe hacerse conforme a las normas internacionales e incluir la revisión de los títulos de propiedad existentes en caso de desacuerdo.
- Facilitar semestralmente información actualizada sobre los avances realizados en el examen de las reclamaciones de tierras sin resolver para la consecución de los objetivos de la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social.

Con respecto al consentimiento informado para tomar decisiones relacionadas directamente con los derechos e intereses de los pueblos indígenas:

- Garantizar que los pueblos indígenas y el gobierno entablan debates sobre reformas legislativas que permitan incorporar los procesos de consulta y consentimiento libre, previo e informado a las leyes y políticas.
- La revisión y la elaboración de las políticas y leyes sobre procesos de consulta y consentimiento libre, previo e informado deben ofrecer la oportunidad de examinar y reformar las disposiciones institucionales existentes sobre cuestiones indígenas.

- Difundir el Protocolo sobre Mecanismos para Consultas y establecer un calendario y un procedimiento de elaboración de una propuesta legislativa sobre la incorporación de las obligaciones relativas al consentimiento y la consulta a la legislación nacional, en colaboración con los pueblos indígenas y sus representantes.

Con respecto a los defensores de los derechos humanos:

- Elaborar un programa de formación para concienciar a los funcionarios públicos sobre la función de los defensores de los derechos humanos y su responsabilidad individual de hacer valer el derecho a la igualdad y a no sufrir discriminación para garantizar que se cumplen la obligaciones contraídas en virtud de la Convención.
- Entablar un diálogo constructivo con las organizaciones de pueblos indígenas para tratar sus motivos de preocupación basados en derechos y recibir orientación en la elaboración y aplicación de políticas que afecten a sus miembros.

