

**Consejo de Derechos Humanos****30.º período de sesiones**

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,  
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,  
incluido el derecho al desarrollo****Informe de la Relatora Especial sobre los derechos  
de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz**

Adición

**Situación de los pueblos indígenas en el Paraguay\*\*\****Resumen*

Existe en el Paraguay un marco constitucional de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, dicho marco normativo no se ha traducido en las medidas legislativas, administrativas y de otro tipo necesarias para que los pueblos indígenas gocen de sus derechos humanos, en particular de sus derechos fundamentales a la libre determinación y los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos naturales. Son también preocupantes la falta de acceso a la justicia y la persistencia del racismo y la discriminación.

Se ha constatado una situación de desprotección generalizada de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos, vitales para su supervivencia y dignidad, lo cual genera conflictos y violaciones de los derechos humanos. El Gobierno del Paraguay debe considerar la actual situación como una emergencia

\* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho, que figura en el anexo del resumen, se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en inglés.

\*\* El apéndice se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó.



## Anexo

[Español e inglés solamente]

### **Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, sobre la situación de los pueblos indígenas en el Paraguay**

#### Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción .....	3
II. Pueblos indígenas del Paraguay .....	3
III. Marco jurídico e institucional.....	4
IV. Principales preocupaciones .....	5
A. Tierras, territorios y recursos naturales.....	6
B. Acceso a la justicia .....	8
C. Participación, consulta y consentimiento.....	11
D. Racismo y discriminación.....	11
E. Derechos económicos, sociales y culturales .....	12
F. Mujeres indígenas.....	16
G. Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial.....	17
V. Conclusiones y recomendaciones.....	17
A. Conclusiones.....	17
B. Recomendaciones generales .....	18
C. Recomendaciones sobre casos específicos .....	21
Apéndice	
Organizaciones indígenas participantes en la reunión de trabajo con la Relatora Especial (Asunción, 25 de noviembre de 2014) .....	22

## I. Introducción

1. La Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, visitó el Paraguay del 21 al 28 de noviembre de 2014, tras recibir una invitación del Gobierno. La visita de la Relatora Especial tuvo como objetivo evaluar la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en el país de acuerdo con los estándares internacionales, con la finalidad de ofrecer al Gobierno del Paraguay observaciones y recomendaciones para la adecuada implementación de estos estándares.

2. En la capital del país, Asunción, la Relatora Especial se reunió con ministros y ministras de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y de los Ministerios de Justicia, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Mujer y Salud Pública y Bienestar Social, así como con representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Industria y Comercio, Educación y Cultura e Interior, la Secretaría de Acción Social (SAS), la Secretaría del Ambiente (SEAM) y el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI). Además, la Relatora Especial se reunió con miembros de la Comisión Parlamentaria sobre Pueblos Indígenas del Senado. Mantuvo reuniones con representantes de la comunidad internacional de donantes, con organizaciones no gubernamentales (ONG) y con representantes del sector privado.

3. La Relatora Especial mantuvo una sesión de trabajo con representantes de las organizaciones indígenas del país (ver lista en apéndice) y reuniones separadas con la Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI) y con mujeres indígenas.

4. La Relatora Especial llevó a cabo diversas reuniones en Asunción y realizó visitas a la ciudad de Filadelfia (departamento de Boquerón, región Occidental o Chaco), y a la comunidad mbyá guaraní de Cheiro Ara Poty (departamento de Caaguazú, región Oriental).

5. La Relatora Especial agradece al Gobierno del Paraguay su estrecha cooperación, que le permitió llevar a cabo su trabajo de forma libre e independiente, y la sustancial información proporcionada por las instituciones con las que se reunió. Agradece particularmente la atención recibida del INDI. Igualmente quiere expresar su gratitud a los representantes de los pueblos indígenas, ONG, miembros de la sociedad civil y el Equipo de las Naciones Unidas en el País por su ayuda en la preparación y desarrollo de la misión, en particular a la Asesora en Derechos Humanos para el Paraguay del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y a su equipo. La Relatora Especial está especialmente agradecida por la hospitalidad y la información recibidas de los pueblos indígenas.

## II. Pueblos indígenas del Paraguay

6. Según los datos del III Censo Nacional de Pueblos Indígenas 2012, la población indígena en el Paraguay consta de 115.944 personas (aproximadamente el 2% de la población total del país) y vive en 13 departamentos, tanto en la región Oriental como en el Chaco y en la ciudad de Asunción<sup>1</sup>. El III Censo identifica 19 pueblos indígenas pertenecientes a cinco familias lingüísticas: guaraní (aché, avá guaraní, mbya guaraní, paĩ tavytera, guaraní ñandeva, guaraní occidental), maskoy (toba maskoy, enlhet norte, enxet

<sup>1</sup> Esta es la suma de los resultados del censo nacional de población no indígena y del *III Censo nacional de población y viviendas para pueblos indígenas. Censo de comunidades de los pueblos indígenas. Resultados finales 2012*, Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, abril de 2015.

sur, sanapaná, angaité, guaná), matabo mataguayo (nivaclé, maká, manjui), zambuco (ayoreo, yvytoso, tomárahó) y guaicurú (qom). Habitan en 493 comunidades y 218 aldeas o barrios, que suman un total de 711 entidades. De dichas 493 comunidades indígenas, el 86,2% tiene personería jurídica.

7. Durante la conquista y colonización españolas del territorio del actual Paraguay, iniciadas en el siglo XVI, la población indígena se vio tremendamente mermada, especialmente en la región Oriental. La colonización del Chaco se intensificó en el siglo XIX. Desde la independencia del país en 1811, sucesivos regímenes autoritarios adoptaron medidas confiscatorias que obviaban los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios y recursos. En 1918 el Gobierno comenzó a adoptar medidas para incentivar la migración extranjera ofreciendo tierras. En los años 20, se produjo la llegada de inmigrantes menonitas que se asentaron sobre territorios indígenas y convirtieron a los indígenas en trabajadores de sus colonias, con el apoyo de una legislación que les otorgaba privilegios.

8. Bajo la dictadura del general Alfredo Stroessner (1954-1989), los pueblos indígenas se vieron masivamente despojados de tierras y sufrieron violaciones graves y sistemáticas de sus derechos humanos, incluidos ataques civiles y militares contra los aché, ayoreo, maskoy y toba qom, ejecuciones extrajudiciales y secuestro de los niños indígenas de sus familias, documentadas por la Comisión de Verdad y Justicia, que trabajó entre 2003 y 2008 para esclarecer los crímenes cometidos bajo la dictadura<sup>2</sup>. Según la Comisión, algunas de estas prácticas continuaron durante la transición democrática.

9. En los años 70, los pueblos indígenas comenzaron a organizarse para la defensa de sus derechos e intereses en el nivel regional y nacional y se consolidaron diferentes organizaciones y articulaciones indígenas. Con la llegada de la democracia, el Paraguay adoptó en 1992 una nueva Constitución que reconoce la preexistencia y derechos de los pueblos indígenas, aunque las medidas legislativas, administrativas y de políticas públicas adoptadas han resultado insuficientes para hacer efectivo dicho reconocimiento.

### III. Marco jurídico e institucional

10. El Paraguay es país signatario de los principales tratados internacionales sobre derechos humanos y medio ambiente. En el nivel regional, el Paraguay ha ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos y ha reconocido la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En 1993, el Paraguay ratificó el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Núm. 169)<sup>3</sup>. En 2007, votó en la Asamblea General de las Naciones Unidas a favor de la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (“la Declaración”).

11. La Constitución paraguaya de 1992, una de las más avanzadas en su época en su reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, dedica a esta cuestión su capítulo V. El artículo 62 reconoce la preexistencia de los pueblos indígenas, definidos como “grupos de cultura anteriores” a la formación del Estado. El artículo 63 reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas a preservar y desarrollar su identidad étnica y a aplicar sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa,

---

<sup>2</sup> Comisión de Verdad y Justicia del Paraguay. Informe Final, vol. III, Conclusiones y recomendaciones, 2008.

<sup>3</sup> Paraguay había ratificado el Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (núm. 107) de la OIT en 1968.

además de a la sujeción voluntaria a sus normas consuetudinarias en asuntos internos. Otras disposiciones constitucionales reconocen el derecho a la propiedad comunal de la tierra (art. 64) o a la participación indígena (art. 65) y establecen medidas especiales de protección de dichos pueblos contra la regresión demográfica, la depredación de su hábitat, la contaminación ambiental, la explotación económica y la alienación cultural (art. 66), así como otras medidas afirmativas. El principal instrumento legislativo referido a los derechos de los pueblos indígenas en el Paraguay es el Estatuto de las Comunidades Indígenas (Ley 904/81). Crea la institución oficial a cargo de los asuntos indígenas (el INDI) y establece el procedimiento administrativo para el reconocimiento de la personería jurídica y la reivindicación de tierras de las comunidades indígenas a través del INDI y el Instituto de Bienestar Social (actualmente, Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra).

12. Además de esta ley básica, se han adoptado otras leyes sobre cuestiones particulares, como la Ley 43/89 sobre un régimen para la regularización de asentamientos indígenas o la Ley 3231/07 sobre educación indígena. Algunas leyes generales introducen menciones referidas a los pueblos indígenas, como es el caso del Código Agrario (Ley 1863/02) o el Código Procesal Penal (Ley 1268/98)<sup>4</sup>.

13. Junto con el INDI, principal institución nacional en esta materia, varias instituciones gubernamentales llevan a cabo trabajo relativo a los pueblos indígenas y algunas cuentan con departamentos específicos para ello, incluyendo la Dirección General de Educación Escolar Indígena, la Dirección General de Salud Indígena, el Departamento de Pueblos Originarios de la SAS o la Unidad de Participación de Mujeres Indígenas del Ministerio de la Mujer. Se ha establecido una Comisión sobre Pueblos Indígenas tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado.

14. La Dirección de Derechos Humanos de la CSJ trabaja también en cuestiones relativas al acceso a la justicia para los pueblos indígenas y la armonización del derecho consuetudinario y la justicia ordinaria. El Ministerio Público cuenta asimismo con una Dirección de Derechos Étnicos.

15. El Paraguay adoptó en 2013 el Plan Nacional de Derechos Humanos. Desde 2009, cuenta con la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo. También ha establecido un mecanismo interinstitucional para el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones internacionales sobre derechos humanos (Sistema de Monitoreo de Recomendaciones [SIMORE]) y se ha puesto al día en sus informes a los órganos de los tratados de las Naciones Unidas. En 2009 se estableció la Comisión Interinstitucional para el Cumplimiento de las Sentencias Internacionales (CICSI)<sup>5</sup> para monitorear y coordinar las acciones del Ejecutivo para cumplir las sentencias y recomendaciones del sistema interamericano. Siguen pendientes cuestiones importantes como la adopción de una ley general contra la discriminación, el nombramiento de un Defensor del Pueblo y el cumplimiento de la Defensoría con los Principios de París.

#### IV. Principales preocupaciones

16. Como señaló la Relatora Especial en su declaración al término de su misión, las principales preocupaciones identificadas durante su visita en relación con los derechos de los pueblos indígenas son: la falta de la adecuada aplicación de sus derechos sobre sus tierras, territorios y recursos; la falta de acceso a la justicia y la reparación; la ausencia de

<sup>4</sup> Véase “Derechos indígenas y derechos humanos en Paraguay”, recopilación elaborada por la Dirección de Derechos Humanos de la CSJ.

<sup>5</sup> Decreto 1595/09.

mecanismos para hacer efectivos la consulta y el consentimiento; el racismo y la discriminación; la situación generalizada de pobreza y extrema pobreza; y los obstáculos para el disfrute de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

## A. Tierras, territorios y recursos naturales

17. La Constitución paraguaya reconoce, en su artículo 64, el derecho de las comunidades indígenas a la propiedad comunal de las tierras, definidas como inembargables, indivisibles, intransferibles, no susceptibles de garantizar obligaciones contractuales ni de ser arrendadas, y exentas de tributo. Señala también que los pueblos indígenas no pueden ser desplazados sin su consentimiento. A pesar de ello, existe en el Paraguay una situación generalizada de falta de respeto y protección de estos derechos, que es fuente de conflictos violentos que generan ulteriores abusos de los derechos humanos. Los obstáculos identificados para el disfrute de estos derechos han sido comentados en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos de *Yakyé Axa, Sawhoyamaxa y Xakmók Kasék*<sup>6</sup>.

18. Según el III Censo de 2012, 375 comunidades declaran ser propietarias de tierras, aunque el 3,9% de dichas comunidades carecen de títulos, y 134 comunidades declaran no tener tierras. Asimismo, 145 comunidades reportaron problemas en relación con la tenencia de la tierra tales como apropiación indebida de empresarios, invasión de campesinos, apropiación indebida por entidades públicas, superposición de títulos o alquiler o préstamo de tierras a terceros.

19. La regulación del acceso a las tierras para los pueblos indígenas (denominado “asentamiento de las comunidades indígenas”) se establece en el Estatuto de las Comunidades Indígenas, que estipula que la extensión de las tierras a adjudicar a las comunidades indígenas se determinará de acuerdo con el número de pobladores y de modo que se asegure la viabilidad económica y cultural de la comunidad y su expansión, con un mínimo de 20 hectáreas por familia en la región Oriental y de 100 hectáreas en el Chaco. La ley detalla el procedimiento para la reclamación y titulación de las tierras comunales.

20. Teniendo en cuenta la situación general observada en el país, la ley resulta inadecuada para cumplir con las normas constitucionales y las normas internacionales de derechos de los pueblos indígenas. El marco jurídico presenta limitaciones conceptuales, en la medida en que presenta la tierra como un mero recurso productivo, sin tener en cuenta los usos tradicionales y los valores culturales y espirituales indígenas asociados a la misma. De acuerdo con los testimonios recibidos, el procedimiento de titulación de tierras resulta burocrático, inaccesible y lento. La privatización general de las tierras y la falta de un registro catastral adecuado han generado una superposición de títulos de propiedad, que originan reclamaciones múltiples sobre determinadas áreas; estas reclamaciones suelen fallarse en favor de las empresas, despojando de la tierra a los pueblos indígenas. Según fuentes oficiales, el proceso de expropiación que debería aplicarse para la adjudicación de tierras indígenas es, en muchos casos, irrealizable por el alto precio de la tierra y termina favoreciendo a los propietarios privados. Esto hace que el proceso de titulación se limite a extensiones de tierras discontinuas, lotificadas y, muchas veces, insuficientes.

21. La acción coordinada de las dos instituciones a cargo del proceso (INDI e Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra [INDERT]) se ve dificultada por las diferencias

---

<sup>6</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *comunidad indígena Yakyé Axa c. Paraguay*, sentencia de 17 de junio de 2005, serie C, núm. 125; caso *comunidad indígena Sawhoyamaxa c. Paraguay*, sentencia de 29 de marzo de 2006, serie C, núm. 146; caso *comunidad indígena Xakmók Kasék c. Paraguay*, sentencia de 24 de agosto de 2010, serie C, núm. 214.

en constitución, mandatos y procedimientos entre ambas. La inferior jerarquía del INDI, no solo frente al INDERT sino también respecto a la SEAM, lo inhabilita para actuar frente a estas dos últimas entidades e imponer el cumplimiento adecuado de la ley. La Relatora Especial pudo observar que el INDI, con su actual presupuesto y medios técnicos y humanos, difícilmente puede hacer frente a sus responsabilidades en relación con los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, territorios y recursos naturales. La Relatora Especial recibió información sobre un proyecto de ley para convertir el INDI en un ministerio de pueblos indígenas. Este cambio de jerarquía podría ayudar a que la nueva institución contara con un presupuesto adecuado, regular y predecible, y con la autoridad efectiva para cumplir con dichas responsabilidades.

22. La Relatora Especial recibió denuncias recurrentes de invasiones de tierras indígenas por colonos, campesinos y empresas madereras, dedicadas al cultivo extensivo de soja o la ganadería, que han dado lugar a un gran número de conflictos. Según la información recibida, muchos de estos casos se resuelven a favor de terceros debido, entre otras causas, al racismo y discriminación respecto a los pueblos indígenas imperantes en las instancias políticas provinciales, a veces vinculadas a los intereses de quienes ocupan las tierras. En algunos casos, esta situación deriva en la insuficiente aplicación de las normas constitucionales e internacionales por parte del sistema judicial, lo que genera un clima de impunidad. La Relatora Especial recibió con preocupación información sobre la vulneración de los derechos territoriales de los pueblos indígenas por parte de instituciones públicas. En este sentido, los testimonios se refirieron particularmente a licencias ambientales otorgadas por la SEAM que incumplen la legislación interna y los estándares internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas.

23. La Relatora Especial pudo conocer ejemplos específicos que ilustran la falta de acceso y control de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales. Es el caso de la familia totobiegosode del pueblo ayoreo, que se divide en dos grupos: uno asentado en las comunidades de Chaidi y Arocojnadi (departamento del Alto Paraguay, Chaco) y otro voluntariamente aislado (jonoine-urasade). Desde 1993, los totobiegosode reclaman la titulación de unas 550.000 hectáreas que consideran parte de su territorio tradicional. Las tierras son parte de la Reserva de la Biosfera del Chaco (declarada en 2005 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), lo que no ha servido para protegerlas de la masiva deforestación. En 2001, los totobiegosode solicitaron la declaración de las tierras reclamadas como Patrimonio Natural y Cultural Tangible e Intangible Ayoreo Totobiegosode<sup>7</sup> debido a las limitaciones del actual marco legal y administrativo para reconocer la extensión territorial continua que reclaman.

24. El Gobierno ha titulado únicamente propiedades aisladas y ha reconocido su incapacidad para ejecutar las necesarias expropiaciones<sup>8</sup>. Las propiedades reconocidas no proporcionan la continuidad territorial que garantice los derechos y subsistencia de los totobiegosode. Además, la Relatora Especial tuvo conocimiento de que la SEAM ha concedido licencias ambientales dentro de las tierras reclamadas para actividades ganaderas, madereras y de prospección de petróleo sin consultar a las comunidades y en violación de la Ley 43/89, que prohíbe innovar en tierras reclamadas por los pueblos indígenas mientras esté en curso el procedimiento de adjudicación. Estas actividades pueden tener graves impactos sobre las familias en aislamiento.

25. La Relatora Especial también se reunió con representantes legales de la compañía Yaguareté Porá SA, uno de los propietarios privados en el área reclamada. Según sus

---

<sup>7</sup> Resolución 1/2001 del Ministerio de Educación y Cultura; ratificada por la Secretaría Nacional de Cultura en resolución 491/2009.

<sup>8</sup> Respuesta del Gobierno a comunicación del Relator Especial James Anaya, A/HRC/15/37/Add.1.

representantes, la compañía no desea abandonar la propiedad y plantea, como solución, establecer un área protegida privada permanente (Reserva Natural Yaguareté Porá)<sup>9</sup> que actuaría como corredor biológico entre las tierras tituladas y de zona de paso para los grupos en aislamiento. Aunque la compañía expresó su deseo de alcanzar una solución dialogada, ha continuado presentando denuncias en los tribunales, incluida la solicitud de revocación de la declaración de Patrimonio Natural y Cultural<sup>10</sup>, y se alega que sigue operando en tierras bajo reclamación con licencias ambientales de la SEAM, a pesar de que estas han sido reiteradamente rechazadas por instancias judiciales.

26. Otro caso preocupante es el de la comunidad de Cheiro Ara Poty del pueblo mbyá guaraní (departamento de Caaguazú), que presentó una solicitud de titulación de tierras en 1981, aprobada por ley del Congreso Nacional en 1989. La ley ordenaba la expropiación de dichas tierras a la sociedad Sommerfeld Komitee. Después de una serie de demandas y apelaciones en los tribunales, con sentencias favorables al INDI y la comunidad, Sommerfeld Komitee todavía no ha retirado el dinero depositado por el INDI en pago por las tierras. Como resultado, no se ha firmado la transferencia y no ha sido posible la titulación de la tierra.

27. Es también preocupante la situación de las comunidades cuyas tierras se encuentran en trámite de reconocimiento oficial, como en el caso de la comunidad avá guaraní de Y'apo, que presentó una solicitud de 5.000 hectáreas, parte de su territorio tradicional, en 1999. Las tierras, incluida la laguna San Antonio, lugar sagrado para los avá guaraní, son ahora propiedad de la compañía Laguna SA. La comunidad declaró estar bajo constante hostigamiento de fuerzas de seguridad privada de la compañía para que abandonen su asentamiento actual. Según las alegaciones recibidas por la Relatora Especial, la comunidad sufrió un intento de desalojo forzoso en mayo de 2014, seguido por un ataque un mes más tarde en el curso del cual unos 50 civiles armados, invadieron la comunidad e hirieron, robaron y dispararon contra sus habitantes. A pesar de la rápida respuesta institucional después de este ataque, es preocupante que la comunidad no cuente actualmente con medidas de protección.

## **B. Acceso a la justicia**

### **1. El sistema judicial y los derechos indígenas**

28. La Constitución del Paraguay reconoce el derecho de los pueblos indígenas a “aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, al igual que la voluntaria sujeción a sus normas consuetudinarias para la regulación de la convivencia interior” (art. 63). Por su parte, el artículo 268, referido al Ministerio Público, establece, como parte de sus deberes, la promoción de la acción penal pública para, entre otros deberes, defender “los derechos de los pueblos indígenas”.

29. Estas disposiciones constitucionales han sido desarrolladas posteriormente en la legislación y políticas públicas. El Código Procesal Penal estipula el procedimiento para los hechos punibles relacionados con pueblos indígenas. La Dirección de Derechos Étnicos en el Ministerio Público tiene competencia para dar cumplimiento a las normativas en derechos indígenas y precautarlas. Debe darse intervención inmediata a esta Dirección en hechos en que estén involucrados miembros de los pueblos indígenas<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Véase Decreto 11726, de 11 de enero de 2008.

<sup>10</sup> Sentencia núm. 45 del Poder Judicial de 31 de marzo de 2014.

<sup>11</sup> Resolución núm. 3918/09.

30. El Paraguay se ha comprometido a la aplicación de las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, que incluyen a los pueblos indígenas dentro de los grupos vulnerables<sup>12</sup>. Entre las medidas adoptadas se encuentra la provisión de intérpretes indígenas en procedimientos judiciales aunque, como reconoce la Corte Suprema, los avances están siendo lentos en el caso de los pueblos indígenas. Asimismo, la Dirección de Derechos Humanos de la CSJ ha emprendido varias actividades destinadas a la armonización del derecho consuetudinario y la justicia ordinaria y la capacitación y sensibilización sobre los derechos de los pueblos indígenas de jueces y operadores de justicia. Las iniciativas existentes deberían fortalecerse y afianzarse para promover una transformación necesaria del sistema de justicia con relación a los pueblos indígenas.

31. A pesar de estas importantes iniciativas, el acceso a la justicia sigue estando seriamente limitado para los pueblos indígenas en el país. Existen tanto problemas procesales como problemas estructurales y sustantivos. La Relatora Especial recibió información sobre varios casos con sentencias contradictorias emitidas por diferentes tribunales, lo que afecta a la claridad y certidumbre legal para todas las partes implicadas, a la vez que paraliza el ejercicio efectivo de los derechos, particularmente en relación con los derechos indígenas sobre sus tierras. De acuerdo con la información recibida, persiste una actitud de racismo y discriminación muy arraigada, sobre todo en tribunales de primera instancia y tribunales provinciales, a lo que se suma el desconocimiento de los estándares internacionales de protección de los derechos humanos y de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Las consideraciones de la Dirección de Derechos Étnicos son ignoradas por algunos fiscales y faltan defensores públicos para garantizar el acceso a la justicia de los pueblos indígenas. Asimismo, la Relatora Especial pudo comprobar con preocupación la escasa promoción y validación de los sistemas propios de justicia de los pueblos indígenas como mecanismos adecuados de aplicación de justicia y su coordinación con los mecanismos de justicia estatales de conformidad con lo establecido por los estándares internacionales. La Relatora Especial fue informada que el 22 de julio de 2015 en el marco de la promoción y cumplimiento del Convenio núm. 169 de la OIT con respecto al derecho consuetudinario, la Dirección de Derechos Humanos de la CSJ realizó la primera reunión del Proceso de Validación de Propuestas Curriculares sobre Derechos Indígenas para operadores de justicia. En esta, los presentes se comprometieron a contribuir con propuestas curriculares para que puedan ser utilizadas para las capacitaciones de funcionarios y magistrados en esta área. La Relatora Especial apoya este tipo de capacitaciones e insta a su continuidad.

## 2. Acceso a reparación

32. La Relatora Especial recibió numerosos testimonios relativos a la falta de reparación a los pueblos indígenas por violaciones de sus derechos humanos. Por ejemplo, recibió información sobre el caso de las comunidades mbyá guaraní de los departamentos de Caazapá, Itapúa y Misiones desplazadas de sus tierras sin compensación adecuada para la construcción de la represa hidroeléctrica de Yacyretá en los años 70. Las organizaciones mbyá guaraní reclaman como reparación la titulación de unas 50.000 hectáreas, últimos remanentes de bosques de lo que era su territorio ancestral, al que denominan Tekoha Guasú. Estas tierras habían sido declaradas en 1992 reserva para el Parque Nacional San Rafael por la SEAM, sin consulta con las comunidades indígenas afectadas.

<sup>12</sup> Aprobadas en 2008 en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana.

33. En 2008, el INDI reconoció el Tekoha Guasú como territorio tradicional mbyá guaraní<sup>13</sup>. Posteriormente, reconoció el daño causado a este pueblo por la construcción de la represa de Yacyretá, afirmando la necesidad de reparación de la “deuda histórica”<sup>14</sup>. En febrero de 2014, el INDI adquirió 495 hectáreas dentro del área para iniciar el proceso de consolidación del Tekoha Guasú como compensación por las tierras e islas perdidas. Para hacer efectiva la plena reparación por los daños reconocidos, es necesario que se concluya el proceso de titulación de las tierras reclamadas y se atiendan las solicitudes de las organizaciones indígenas.

34. Un asunto importante vinculado al acceso a reparación en casos de violaciones de derechos de los pueblos indígenas es la implementación de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos de *Yakyé Axa*, *Sawhoyamaxa* y *Xakmók Kasék*. La Relatora Especial recibió información sobre las medidas adoptadas para el cumplimiento de las sentencias, así como sobre las limitaciones de las mismas.

35. La Corte estableció que el Estado tenía la obligación de adoptar las medidas legislativas, administrativas y de otro tipo para establecer un mecanismo eficaz de reclamación de tierras ancestrales de los pueblos indígenas que les permita gozar de su derecho de propiedad y tenga en cuenta su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres. El cumplimiento, aún pendiente, de esta obligación es fundamental para resolver muchos de los problemas descritos en relación con los derechos territoriales de los pueblos indígenas en el país.

36. En relación con las disposiciones de las sentencias referidas específicamente a las comunidades demandantes, según la información recibida, el Gobierno ha dado algunos pasos decididos en términos de restitución de las tierras ancestrales de las comunidades, proporcionando los fondos y adquiriendo o expropiando tierras en el caso de las comunidades de Yakyé Axa y Sawhoyamaxa. Sin embargo, por diversas razones, las tierras aún no están tituladas y las comunidades no han podido reasentarse con seguridad en las mismas. En el caso de la comunidad Xakmók Kasék, parte de las tierras por restituir aún no se han adquirido. En los tres casos, las indemnizaciones prescritas por la Corte —incluidos, en su caso, intereses de demora— han sido abonadas a las comunidades. En relación con la obligación de establecer un fondo y programa de desarrollo comunitario, en los dos primeros casos el dinero fue sustraído ilegalmente y la cuestión está pendiente de juicio. En el tercer caso, el Gobierno no ha respondido a las solicitudes presentadas por la comunidad, aunque el plazo expiró en 2011.

37. En los tres casos, la Corte sentenció que deberían prestarse ciertos servicios sociales a las comunidades. Aunque se han proporcionado algunos servicios, parece que hay deficiencias y que la provisión de alimentos y agua es irregular e insuficiente. La misma precariedad se reporta en el caso del servicio de comunicación para la comunidad de Xakmók Kasék. La difusión pública de las sentencias se ha cumplido solo parcialmente, como es el caso con respecto al programa de identificación en Sawhoyamaxa y Xakmók Kasék.

38. Por lo dicho, resulta evidente que las medidas adoptadas en relación con las sentencias, aunque importantes, son insuficientes para considerarlas cabalmente cumplidas, sea en el caso de medidas particulares dirigidas a las comunidades denunciadas o de las medidas generales señaladas por la Corte.

---

<sup>13</sup> Resolución 1178/08.

<sup>14</sup> Resolución 23/2013.

## C. Participación, consulta y consentimiento

39. Existe en el Paraguay un incumplimiento generalizado del deber estatal de consultar antes de la adopción de medidas legislativas, políticas y administrativas que afectan directamente a los pueblos indígenas y a sus tierras, territorios y recursos naturales.

40. La mayoría de los programas y proyectos institucionales para pueblos indígenas sobre los que la Relatora Especial recibió información, incluidos los desarrollados por la SAS, no habían sido consultados. En relación con los proyectos de inversión que afectan a las tierras de los pueblos indígenas, la Relatora Especial recibió alegaciones sobre proyectos de extracción petrolera, de construcción de un oleoducto y de un acueducto en la región del Chaco sobre los que las comunidades potencialmente afectadas no han recibido información ni mucho menos han sido consultadas. Se informó también sobre la concesión de licencias ambientales para la tala y otras actividades sin consulta previa ni consentimiento. Lo mismo parece suceder en el establecimiento de áreas protegidas y otras iniciativas de conservación, como en el caso de la reserva para el Parque Nacional San Rafael, que abarca 10 comunidades indígenas y 12 lugares tradicionales o religiosos.

41. La Relatora Especial recibió información sobre una propuesta de ley sobre consulta y consentimiento libre, previo e informado consensuada por varias organizaciones indígenas y sometida al Estado para su consideración<sup>15</sup>. Según la información recibida, se han elaborado varios proyectos de ley por parte de diferentes actores. Sin entrar a comentar los contenidos de las diferentes propuestas, la Relatora Especial quiere subrayar que cualquier medida para garantizar el cumplimiento del deber estatal de consultar con los pueblos indígenas debe ser compatible con el Convenio núm. 169 de la OIT y la Declaración y elaborarse conjuntamente con los pueblos indígenas.

42. La Relatora Especial pudo observar una preocupante falta de participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones en casi todos los ámbitos de la vida pública. Prácticas documentadas en relación con su participación en la vida política del país, como el “acarreamiento” (traslado masivo) y “acorrallamiento” (retención) durante las elecciones, constituyen graves violaciones de sus derechos civiles y políticos<sup>16</sup>.

## D. Racismo y discriminación

43. La Relatora Especial considera que el racismo y la discriminación se encuentran en el fondo de muchos de los problemas que sufren los pueblos indígenas en el Paraguay. Los pueblos indígenas han sufrido históricamente, y siguen sufriendo, formas múltiples e intersectoriales de discriminación que afectan al goce de todos sus derechos humanos. Pese a la prohibición constitucional de la discriminación, el Estado no ha adoptado las medidas necesarias para ponerla en práctica y sigue pendiente la adopción de una ley general sobre discriminación. La Comisión de Verdad y Justicia realizó observaciones y recomendaciones muy relevantes al respecto que, hasta el momento, no se han aplicado.

44. La situación de marginación socioeconómica es también, en parte, resultado del racismo y la discriminación, que se reflejan igualmente en las medidas adoptadas para

<sup>15</sup> Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Propuesta de protocolo para un Proceso de Consulta y Consentimiento con los Pueblos Indígenas del Paraguay*, 2013.

<sup>16</sup> Misión de Observación Electoral de la Unión Europea. Informe Final – Elecciones generales (2013); Organización de los Estados Americanos, *Informe de la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos sobre las Elecciones Generales celebradas en la República del Paraguay el 21 de abril de 2013*. OEA/Ser.D/XX SG/DCOE/II.85 (2014), pág. 43.

combatirla. En varios de los programas desarrollados por las instituciones gubernamentales, incluido el trabajo del INDI, la Relatora Especial pudo observar un enfoque paternalista que trata a las personas y pueblos indígenas como receptores indefensos o pupilos del Estado y no como titulares de derechos que deben ser respetados, protegidos y aplicados.

45. Preocupan los patrones de discriminación sistemática que persisten en las colonias menonitas, en ausencia de una adecuada presencia del Estado, que conducen a diversas violaciones de los derechos humanos de los indígenas que residen en ellas<sup>17</sup>. Durante su visita a la comunidad de Ujeslavos, la Relatora Especial fue informada sobre prácticas discriminatorias en la regulación del acceso al trabajo y a los servicios de salud, que resultan en una falta de una protección social adecuada para los empleados indígenas. Se le informó de la práctica de empleo temporal que limita los beneficios sociales de los trabajadores, por ejemplo en el caso del programa de seguro sanitario Ayuda Mutua Hospitalaria.

46. Algunos artículos y declaraciones recientes en los medios de comunicación reflejan también una actitud racista hondamente arraigada contra los pueblos indígenas. Esta actitud se ha visto exacerbada en relación con la presencia de indígenas desplazados en las ciudades, que se encuentran en situaciones muy precarias. La Relatora Especial recibió también alegaciones de discriminación en el acceso y condiciones de trabajo.

47. La lucha contra la discriminación se ve dificultada por la falta de datos desglosados sobre la situación de los pueblos indígenas. Subsisten todavía problemas con la provisión de documentos nacionales de identidad a los indígenas, aunque el Ministerio del Interior informó que se estaban produciendo avances en este tema.

## **E. Derechos económicos, sociales y culturales**

### **1. Situación socioeconómica**

48. Los problemas socioeconómicos que afectan a los pueblos indígenas no pueden disociarse del contexto socioeconómico general del Paraguay. Como señaló la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, existen en el país una serie de factores estructurales como la corrupción, la enorme desigualdad, un sistema tributario regresivo, la excesiva concentración de la tierra y la degradación ambiental que, junto con la debilidad institucional, obstaculizan los avances en la lucha contra la pobreza<sup>18</sup>. El modelo de desarrollo del país, que fomenta un rápido crecimiento económico a través de actividades como los monocultivos, en particular la masiva extensión del cultivo de la soja, o la ganadería, ha tenido como resultado la mayor tasa de deforestación en el mundo, aumentando los problemas ambientales causados por los cultivos transgénicos y con grandes insumos de productos químicos.

49. Pese a que la pobreza general parece haber disminuido en el Paraguay<sup>19</sup>, los datos disponibles señalan que las tasas de pobreza y extrema pobreza entre los pueblos indígenas serían del 75% y el 60% respectivamente, mucho mayores que la media nacional. Entre los indígenas menores de 5 años, el índice de pobreza extrema es del 63% (frente al 26% de

---

<sup>17</sup> Véase A/HRC/19/60/Add.1, párr. 49.

<sup>18</sup> A/HRC/20/25/Add.2.

<sup>19</sup> 2014 Encuesta Permanente de Hogares. Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso. DGEEC.

media nacional) y el de desnutrición crónica, del 41,7% (frente al 17,5%)<sup>20</sup>. La falta de seguridad alimentaria y de acceso a agua potable (especialmente en el Chaco) fue mencionada por los representantes indígenas como problemas graves y recurrentes.

50. La situación de pobreza y extrema pobreza que afecta a la mayoría de las comunidades indígenas del Paraguay está íntimamente vinculada con la pérdida o la falta de acceso y control sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, que ha supuesto la pérdida de sus medios y modos de vida sin proporcionarles a cambio acceso al sistema económico general. Los pueblos indígenas se encuentran, incluso cuando tienen tierras tituladas, sin alternativas económicas viables.

51. Dada la especial relación y dependencia de los pueblos indígenas respecto a sus tierras, territorios y recursos naturales, los pueblos indígenas están entre los más afectados por las formas de producción insostenibles y la destrucción ambiental. Además de la pérdida de los bosques y otros ecosistemas y de los conocimientos tradicionales y sistemas económicos asociados, la Relatora Especial recibió también información sobre los impactos de la utilización de pesticidas, especialmente en las grandes plantaciones sojeras, que están afectando los derechos a la salud y otros derechos de los pueblos indígenas.

52. Entre los muchos problemas observados por la Relatora Especial durante su visita, cabe señalar la percepción discriminatoria sobre la capacidad de los pueblos indígenas para desarrollar sus propias alternativas económicas basadas tanto en actividades tradicionales como en nuevas actividades, como las vinculadas a la conservación, los servicios ambientales o la mitigación y adaptación al cambio climático, en particular la aplicación del programa REDD+. En este sentido, la Relatora Especial fue informada de valiosas iniciativas de las organizaciones indígenas para la elaboración de propuestas de políticas públicas que no se han tenido debidamente en cuenta<sup>21</sup>.

53. Otra grave consecuencia de la alarmante situación socioeconómica de los indígenas es el aumento en el alquiler o prestación de las tierras comunitarias a terceros. Esta práctica, que afecta al 36,9% de las comunidades, es contraria a la ley pero, sobre todo, es un indicador de la alta vulnerabilidad socioeconómica de las comunidades.

54. La pobreza y la falta de seguridad en la tenencia de la tierra han forzado la migración indígena a zonas urbanas, que ha aumentado en los últimos años. La Relatora Especial pudo conocer el asentamiento ayoreo de la Casa Peregrina en Filadelfia y recibió denuncias reiteradas sobre la preocupante situación de los indígenas desplazados en núcleos urbanos. Se le informó de que en Asunción los parques públicos se han vallado para evitar que los migrantes indígenas se asienten en campamentos. También recibió alegaciones sobre el traslado forzoso de indígenas de las ciudades a otros lugares sin las necesarias garantías. Recibió información sobre la falta de seguridad personal, el aumento de niños de la calle indígenas y la trata de personas, especialmente en lugares fronterizos.

55. Para superar esta desoladora situación son necesarias políticas públicas urgentes y efectivas. Sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2030 adoptado por el Gobierno no se refiere de manera específica a los pueblos indígenas ni a sus derechos, ni se tienen datos de que se haya elaborado en un proceso participativo o consultativo con los pueblos indígenas.

---

<sup>20</sup> Informe Nacional. Diagnóstico y propuestas para el desarrollo de una política pública de seguridad alimentaria y nutricional de los pueblos indígenas en Paraguay. Ministerio de Agricultura y Ganadería. INDI. FAO (2014).

<sup>21</sup> Propuestas de políticas públicas para pueblos indígenas. PNUD. FAPI. PCI. Presentadas al Gobierno en 2009.

56. La Relatora Especial recibió extensa información sobre diferentes programas sociales de la SAS que incluyen beneficiarios indígenas. El programa Tekoporá proporciona a los hogares en extrema pobreza transferencias en efectivo con ciertas condiciones. En 2014 el programa se expandió a las comunidades indígenas del Chaco, hasta lograr una cobertura del 80% de las comunidades: unas 10.000 personas, el 52% mujeres. El programa de asistencia a asociaciones de pescadores ha beneficiado a 529 hombres y 572 mujeres de 12 comunidades indígenas. En el marco del programa PROPAIS II se han incluido cinco proyectos específicos presentados por comunidades indígenas y el Plan de Desarrollo Social ha beneficiado a varias comunidades del Chaco, con una inversión aproximada de 250.000 dólares de los Estados Unidos. Está previsto extender otros programas, como Focem Yporá, a comunidades indígenas. El Departamento de Pueblos Originarios trabaja con la comunidad guaná, en riesgo de extinción, y con las comunidades indígenas de las “regiones sociales” de la SAS que están en proceso de regularización de sus tierras.

57. Según la SAS, la evaluación de impacto del programa Tekoporá con pueblos indígenas ha evidenciado la necesidad de ajustarlo para cumplir con los derechos de los pueblos indígenas, incorporando la dimensión comunitaria en las transferencias y adaptando las condiciones. Un primer paso para reorientar los programas y hacer que sean efectivos para los pueblos indígenas, ha sido el desarrollo de un protocolo de consulta actualmente en estudio para su aprobación en el INDI<sup>22</sup>. Se contempla también la capacitación interna en la SAS para la implementación del protocolo y el abordaje del trabajo con comunidades indígenas.

58. La aplicación adecuada del protocolo puede servir para corregir algunos de los problemas de los programas actuales. Pero hay problemas estructurales que deben resolverse para garantizar que los programas tienen un impacto real, como la necesidad de presupuestos previsible y adecuados (el gasto social en el Paraguay es muy inferior a la media de la región), con un enfoque de derechos humanos en todas las políticas públicas relativas a los pueblos indígenas y una mayor coordinación interinstitucional. Estas políticas públicas serán mucho más eficaces si se diseñan, monitorean, implementan y evalúan con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas.

59. Asimismo, para el diseño de políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas se necesitan datos desagregados e indicadores, incluyendo indicadores relevantes para los propios pueblos indígenas. El enfoque participativo y diferenciado adoptado por el INDI en la elaboración del III Censo Nacional puede considerarse una buena práctica para la recopilación de información desglosada pertinente para la elaboración, conjuntamente con los pueblos indígenas, de políticas públicas que tengan en cuenta sus propias prioridades y visiones de desarrollo.

## 2. Educación

60. El Paraguay es un país multicultural y plurilingüe con dos idiomas oficiales, el español y el guaraní. La Constitución reconoce asimismo las lenguas indígenas como parte del patrimonio cultural de la Nación.

61. En contraste con la contribución de los pueblos indígenas a la riqueza cultural del país, la población indígena sigue encontrando enormes barreras para el disfrute de su derecho a la educación. Según datos analizados por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)<sup>23</sup> la tasa de analfabetismo entre la población indígena del Paraguay es

---

<sup>22</sup> Protocolo de atención de la SAS a comunidades indígenas.

<sup>23</sup> UNICEF, Ministerio de Educación y Cultura e Instituto de Desarrollo, *Escuelas de comunidades indígenas en Paraguay. Análisis de datos 2006-2011*, Asunción, 2013, pág. 22.

del 40% (frente al 5,1% de la población no indígena) y el promedio de años de estudio de mayores de 15 años es de tres años entre los indígenas frente a los ocho de la población no indígena. El número de matriculados ha ido aumentando en etapas en la educación escolar básica, pero persisten grandes diferencias en la tasa bruta de escolaridad entre la población indígena y no indígena. Según el III Censo Nacional, el 70% de las comunidades, aldeas o barrios indígenas cuenta con un local escolar, aunque el 71,9% reporta falta de aulas y problemas en las instalaciones. En el 27% de las comunidades no enseña ningún maestro y solo 45 comunidades cuentan con enseñanza media.

62. La educación indígena en el Paraguay se regula por la Ley 3231/07, que crea la Dirección General de Educación Escolar Indígena (DGEEI). Afirma que el Estado garantiza “el derecho de los pueblos indígenas a aplicar sus pautas culturales y formas de enseñanza” y que la educación indígena debe “fortalecer su cultura y posibilitar su participación activa en la sociedad.” Establece el Consejo Nacional de Educación Indígena, que incluye a representantes de los Consejos de áreas de educación escolar indígena, compuestos a partir de las asambleas y organizaciones indígenas de las distintas zonas.

63. La DGEEI señaló que su objetivo es el fortalecimiento de la educación indígena y la promoción de la interculturalidad a través del Plan Nacional Educativo Plurilingüe desde los Pueblos Indígenas en Paraguay 2013-2018. En educación inicial y básica en las comunidades se ha promovido la capacitación de maestros indígenas y la educación en la lengua materna, apoyando la elaboración conjunta con las comunidades de materiales educativos culturalmente adecuados. Para vincular la educación escolar con otros aspectos de la vida indígena, la DGEEI está desarrollando iniciativas como la incorporación de la alimentación tradicional en las escuelas. Se quiere avanzar asimismo en el acceso a la educación superior y universitaria ya que, aunque es gratuita para los estudiantes indígenas, sigue siendo muy limitado el número de estudiantes que pueden acceder, ya que las becas no cubren el desplazamiento ni el alojamiento, que habitualmente se encuentra alejado de las comunidades y más bien en los núcleos urbanos. La DGEEI reconoció la falta de un presupuesto suficiente y previsible, lo que dificulta que estos programas puedan convertirse en políticas públicas permanentes para resolver los problemas a los que se enfrentan los pueblos indígenas para disfrutar plenamente de su derecho a la educación superior.

64. En sus reuniones con representantes indígenas y organizaciones de la sociedad civil, la Relatora Especial escuchó quejas sobre las limitaciones de estas actuaciones, la falta de participación indígena en la elaboración de la ley y en los programas de aplicación, y la persistencia del doble problema de falta de apoyo para el desarrollo de la educación propia y para el acceso a la educación formal nacional.

### 3. Salud

65. La Relatora Especial recibió información preocupante sobre el goce del derecho a la salud de los pueblos indígenas. Según el III Censo Nacional, 455 de las 711 comunidades indígenas no tienen instalaciones de salud de ningún tipo y 253 no cuentan con ningún promotor de salud. Aunque 573 comunidades reciben servicios de la Unidad de Salud Familiar, los servicios no se detallan y la frecuencia de la atención es, en muchos casos, insuficiente.

66. En su reunión con mujeres indígenas, se expusieron a la Relatora Especial muchos problemas vinculados con la salud, como la mayor incidencia de ciertas enfermedades, como cáncer de colon y uterino, que atribuyeron al impacto de las fumigaciones aéreas en los cultivos de soja que rodean a las comunidades, a la presencia de semillas y plantas genéticamente modificadas y a la pérdida de la dieta tradicional. Se refirieron a los tratamientos médicos sin pertinencia cultural y a la falta de infraestructuras de servicios de salud, incluidos hospitales, que están muy alejados de las comunidades. Los problemas de transporte hacen que algunos pacientes mueran por el camino. Los servicios de salud en las

comunidades carecen de medicinas y equipos básicos, y los promotores de salud no reciben remuneración. La demanda de médicos en áreas remotas donde se asientan algunas comunidades indígenas no es suplida, según reconocieron fuentes oficiales.

67. Parece existir una falta de confianza entre los indígenas para acudir a los servicios de salud, sobre todo, en relación con enfermedades como el VIH/SIDA, que parece estar en rápido aumento entre las comunidades indígenas vinculado con la falta de medidas especiales, la prostitución y la explotación sexual, especialmente en lugares de frontera, aunque no se pudieron obtener datos desglosados. La Relatora Especial recibió muchas denuncias sobre la discriminación hacia los indígenas en el sistema nacional de salud y en otros programas privados de asistencia sanitaria, en particular en el Chaco.

68. Tras su visita, la Relatora Especial fue informada de la adopción en primera instancia de una nueva ley sobre salud de los pueblos indígenas que recoge la propuesta elaborada por las organizaciones indígenas. Espera que dicho instrumento se adopte formalmente y que se destinen todos los medios y fondos necesarios para su plena aplicación.

## F. Mujeres indígenas

69. La Relatora Especial mantuvo una reunión con mujeres indígenas para escuchar sus preocupaciones específicas. Las participantes se refirieron a la falta de control de las comunidades sobre sus tierras, territorios y recursos y al miedo a la amenaza continua de invasión de sus tierras por estancieros o ganaderos, que les impide practicar su modo de vida tradicional. Denunciaron la práctica de algunos dirigentes indígenas de alquilar las tierras por muy poco dinero, lo cual reconocen como una práctica ilegal y que contradice los deseos de la comunidad, sobre todo de las mujeres. Expusieron los problemas en el goce del derecho a la salud arriba mencionado y los diversos tipos de discriminación que sufren tanto por parte de los no indígenas como de los hombres indígenas, la discriminación en la función pública y la discriminación por parte de la policía, que dificulta la denuncia de los delitos de los que son víctimas o testigos, incluidas actividades de narcotráfico y de trata de personas.

70. La Relatora Especial pudo conocer iniciativas de organización de las propias mujeres indígenas, como la Articulación de Mujeres Indígenas del Paraguay que adoptó en 2014 la Declaración de Asunción, en la que recogen sus problemas y demandas<sup>24</sup>.

71. Es difícil evaluar la situación de las mujeres indígenas en el país debido a la falta de datos desagregados. No hay datos desglosados en el primer informe nacional sobre violencia contra las mujeres, por lo que será difícil que se consideren sus necesidades específicas en el proyecto de ley sobre este tema que está desarrollando el Ministerio. El mismo problema afecta al trabajo de la Mesa Interinstitucional para la prevención y combate a la trata de personas y a otras iniciativas que serían muy relevantes para responder a algunos de los problemas descritos.

72. El Paraguay ha establecido recientemente el Ministerio de la Mujer. El Ministerio cuenta con una Unidad de Mujeres Indígenas, que trabaja para propiciar un espacio de participación directa de las mujeres indígenas<sup>25</sup> y está elaborando un protocolo para trabajar

---

<sup>24</sup> Declaración del primer encuentro nacional de Mujeres Indígenas en el Paraguay, “Defensoras de la identidad y la vida”, Asunción, 30 de julio a 1 de agosto de 2014.

<sup>25</sup> “Kuña Guaraní Aty: Sistematización del Primer Encuentro”. Comisión Kuña Guaraní Aty, DIPLANP, Asunción, 2013. “Kuña Guaraní Aty: Sistematización del Segundo Encuentro”, Ministerio de Mujer. Coordinación Nacional de Pastoral Indígena, Asunción, 2015.

con las mujeres de la comunidad ayoreo totobiegosode de Chaidí. El Ministerio de la Mujer proporcionó información general a la Relatora Especial sobre el Proyecto “Cría de cabras para la producción de carne y leche” cuyo objetivo es diversificar la producción de alimentos de origen proteico de las familias indígenas de la comunidad de Chaidí y mejorar el ingreso familiar y garantizar la seguridad alimentaria a la comunidad. La Relatora Especial espera que esta plataforma institucional y el proyecto referenciado cuenten con el apoyo y los medios necesarios para impulsar y continuar con iniciativas que atiendan a los problemas específicos que enfrentan las mujeres indígenas en el país.

## **G. Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial**

73. La Relatora Especial recibió información sobre la presencia de grupos en aislamiento voluntario en el Chaco y la región Oriental pertenecientes a los pueblos ayoreo y mbyá guaraní, además de grupos ayoreo totobiegosode que pueden considerarse en situación de contacto inicial. Asimismo, se le informó sobre las graves amenazas que se ciernen sobre los grupos en aislamiento ante el avance incontrolable de la deforestación y la privatización de los territorios donde viven. Diversas informaciones recibidas describieron situaciones en que puede producirse un contacto inminente, con el riesgo consiguiente para la supervivencia de estos grupos, sobre todo en el territorio del pueblo ayoreo totobiegosode. No existen mecanismos o protocolos estatales para prevenir estos riesgos.

74. Esta situación exige la adopción de medidas por parte de las instituciones del Estado para garantizar la supervivencia y protección de estos grupos y respetar su decisión de mantenerse en aislamiento. En este sentido, deben tenerse particularmente en cuenta las Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental del Paraguay, publicadas por el ACNUDH en 2012.

## **V. Conclusiones y recomendaciones**

### **A. Conclusiones**

75. **Existe en el Paraguay un marco constitucional de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, dicho marco normativo no se ha traducido en las medidas legislativas, administrativas y de otro tipo necesarias para que los pueblos indígenas gocen de sus derechos humanos, en particular de sus derechos fundamentales a la libre determinación y los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos naturales. Son también preocupantes la falta de acceso a la justicia y la persistencia del racismo y la discriminación.**

76. **La Relatora Especial ha constatado que hay una situación de desprotección generalizada de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos, vitales para su supervivencia y dignidad, que genera numerosos conflictos y ulteriores violaciones de los derechos humanos. El Gobierno del Paraguay debe considerar la actual situación como una emergencia.**

77. **Los pueblos indígenas del Paraguay se ven además afectados por una situación generalizada de pobreza y extrema pobreza. Para resolverla, es necesaria una acción coordinada y sistemática de todas las instituciones, donantes y otros actores relevantes para la elaboración, junto con los pueblos indígenas, de unas políticas públicas que respondan a las causas profundas que la generan. Los proyectos y programas a corto plazo, dependientes sobre todo de la ayuda exterior, han demostrado ser insuficientes para resolver los graves problemas existentes. La debilidad y la falta de coordinación**

interinstitucional afectan también a la capacidad del Estado para responder a la crítica situación.

## B. Recomendaciones generales

78. A la luz de las anteriores conclusiones, la Relatora Especial presenta al Gobierno del Paraguay las siguientes recomendaciones que deberán aplicarse en colaboración con los pueblos indígenas.

### Tierras, territorios y recursos naturales

79. La Relatora Especial recomienda:

a) La elaboración y adopción, con la plena participación de los pueblos indígenas, de un nuevo marco legal sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, consonante con el marco constitucional y con los estándares internacionales al respecto. La nueva legislación debería establecer un procedimiento de adjudicación de tierras accesible, rápido y efectivo y debería incluir la revisión del actual régimen de expropiaciones;

b) La puesta en marcha de todos los medios financieros, judiciales y de otro tipo necesarios para resolver, a la mayor brevedad, los conflictos existentes en relación con la titulación de tierras indígenas, siguiendo los parámetros establecidos en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos de *Yakyé Axa*, *Sawhoyamaxa* y *Xakmók Kasék*;

c) La efectiva aplicación de la legislación relativa a la protección de las tierras bajo reclamación de las comunidades indígenas y la elaboración y adopción de instrumentos y mecanismos adecuados, incluidos sistemas de alerta temprana, mecanismos judiciales de acción rápida y monitoreo territorial, para garantizar la seguridad en la tenencia de las tierras de los pueblos indígenas y evitar las intrusiones de terceros en las mismas, sancionando de manera efectiva dichas intrusiones cuando se produzcan y reparando a las comunidades por los daños que pudieran haber sufrido;

d) La capacitación de la policía y otras fuerzas de seguridad del Estado sobre la normativa internacional relativa al desalojo forzoso de los pueblos indígenas para garantizar que su actuación sea plenamente coherente con los estándares internacionales de derechos humanos y los instrumentos internacionales relativos a los derechos de los pueblos indígenas;

e) La implementación urgente y plena de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos de *Yakyé Axa*, *Sawhoyamaxa* y *Xakmók Kasék*, incluidas las medidas relativas a procedimientos apropiados para la adjudicación de tierras.

### Acceso a la justicia

80. La Relatora Especial recomienda:

a) El establecimiento, en el ámbito de la justicia penal, de una unidad fiscal, dentro del Ministerio Público, especializada en hechos punibles relacionados con los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas. La Fiscalía General debería dotar a esta unidad de las facultades, recursos y medios necesarios para realizar su trabajo de manera expeditiva y eficaz ante los órganos jurisdiccionales del Estado. Dicha unidad debería además contribuir, a través de requerimientos ante los juzgados penales, a la conformidad de las decisiones de los tribunales con los

estándares internacionales de derechos humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas;

b) La creación, en el ámbito de procesos de naturaleza no penal relativos a pueblos, comunidades, familias y personas indígenas, de fiscalías y tribunales especializados en derecho indígena, con fuero de atracción en dicha materia, o la realización de reformas legislativas que establezcan procedimientos especiales en cada fuero para garantizar la real aplicación de los derechos de los pueblos indígenas reconocidos constitucionalmente y en el derecho internacional de los derechos humanos. También recomienda que se garantice la adecuada competencia sobre derechos de los pueblos indígenas de los magistrados que integren dichas instancias;

c) Que se redoblen los esfuerzos para la capacitación de jueces y operadores de justicia sobre derechos de los pueblos indígenas y sobre los sistemas de justicia propios de los pueblos indígenas y para alcanzar la armonización de la justicia estatal e indígena;

d) La adopción de las medidas necesarias para la pronta y plena reparación de todas las violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas documentadas por la Comisión de Verdad y Justicia, de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas, además de las medidas y planes de acción necesarios para cumplir con las recomendaciones de la Comisión.

#### Racismo y discriminación

81. La Relatora Especial recomienda:

a) La adopción inmediata de una ley general contra todas las formas de discriminación, incluida la discriminación contra los pueblos indígenas;

b) La adopción de medidas especiales para superar la discriminación que sufren los pueblos indígenas en todos los ámbitos, incluidos, ente otros aspectos, el acceso a los servicios sociales básicos, la salud, la educación, la participación en la vida pública o la documentación.

#### Consulta y consentimiento

82. La Relatora Especial recomienda al Gobierno que cumpla con el deber de consultar a los pueblos indígenas, inclusive a través de la adopción y aplicación de instrumentos legislativos pertinentes. La Relatora Especial quiere subrayar que la elaboración de cualquier procedimiento o instrumento para facilitar o regular el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado debe llevarse a cabo con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas.

#### Situación socioeconómica

83. La Relatora Especial recomienda:

a) El fortalecimiento del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), al que debe dotarse de un presupuesto mayor, regular y predecible, y del poder para coordinar todas las políticas públicas relativas a los pueblos indígenas, incluyendo a través de su conversión en un ministerio con plenas competencias;

b) El establecimiento de un diálogo en profundidad con las organizaciones indígenas, las organizaciones de apoyo y la comunidad de donantes, incluidas las agencias de las Naciones Unidas, sobre la situación socioeconómica de los pueblos

indígenas en el país para identificar sus causas y diseñar unas políticas públicas eficaces que resuelvan la preocupante situación actual;

c) Que tanto el Gobierno del Paraguay, como los organismos de las Naciones Unidas y la comunidad de donantes presten apoyo a los pueblos indígenas, incluido apoyo financiero y técnico cuando así lo soliciten, para que puedan elaborar y ejecutar sus propias propuestas de desarrollo libremente determinado;

d) La urgente aplicación de las recomendaciones efectuadas por diversos organismos, mecanismos especiales y órganos de los tratados de las Naciones Unidas relativas a los derechos laborales, acceso y condiciones de trabajo de los pueblos indígenas;

e) El diseño e implementación efectiva del Programa REDD+, aplicando sus salvaguardas sociales y ambientales, que incluyen el respeto a los derechos y conocimientos de los pueblos indígenas, garantizando su participación plena y efectiva y previniendo la deforestación, entre otras medidas;

f) El pleno reconocimiento y respeto de los derechos de los pueblos indígenas en las actividades vinculadas con la conservación y la utilización sostenible de la biodiversidad, especialmente en el establecimiento y gestión de áreas protegidas que afecten a sus tierras, territorios o recursos naturales. Los pueblos indígenas deben ser consultados con el objeto de lograr su consentimiento antes del establecimiento de estas áreas, y deben participar en la gestión de las mismas;

g) La investigación en profundidad de los efectos de las fumigaciones con pesticidas y otros productos químicos de uso agrícola en la salud y otros derechos humanos de las comunidades indígenas. El Gobierno debería adoptar e implementar la legislación necesaria para regular el uso de tales productos y compensar debidamente a quienes se han visto afectados por el mismo.

#### Educación

84. La Relatora Especial recomienda:

a) La elaboración, adopción y puesta en marcha de una política pública nacional sobre educación indígena que haga efectivo el derecho de los pueblos indígenas a la educación, incluido su derecho a sus propios sistemas educativos en sus lenguas. La política debería también incluir medidas especiales para asegurar el acceso al sistema general de educación, especialmente en la educación secundaria y superior;

b) La revisión de los currículos de la educación general para garantizar que fomentan la interculturalidad y contribuyen a un mejor conocimiento y al debido respeto hacia los pueblos indígenas, su historia, patrimonio y culturas, y sus derechos.

#### Salud

85. La Relatora Especial recomienda la pronta adopción de la nueva ley sobre salud de los pueblos indígenas y de todas las medidas administrativas y presupuestarias necesarias para su aplicación para que los pueblos indígenas puedan disfrutar plenamente de su derecho a la salud, incluyendo la protección de sus sistemas de salud tradicionales, un enfoque intercultural adecuado en los servicios sanitarios y la abolición de las prácticas discriminatorias en los sistemas de salud.

### Mujeres indígenas

86. La Relatora Especial recomienda al Gobierno que trabaje conjuntamente con las mujeres indígenas en la recopilación de información desglosada en relación con todos los aspectos de su situación, incluida la violencia contra la mujer, la situación socio económica, la salud en general y la salud sexual y reproductiva en particular, el tráfico de personas y otras materias, y que adopte las necesarias políticas específicas dirigidas a ellas.

### Pueblos en aislamiento voluntario

87. La Relatora Especial recomienda la adopción de las medidas necesarias para garantizar la supervivencia de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y para eliminar los riesgos de contactos no deseados que parecen existir en la actualidad, teniendo en cuenta las Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la región Amazónica, el Gran Chaco y la región Oriental del Paraguay. Se debe prestar la debida atención a la situación de los grupos en contacto inicial.

## C. Recomendaciones sobre casos específicos

88. La Relatora Especial recomienda al Gobierno del Paraguay que acelere el proceso para el reconocimiento de las tierras ancestrales reclamadas por los ayoreo totobiegosode, y recomienda además a todos los propietarios privados de la zona que colaboren con el Gobierno y dialoguen de buena fe con los ayoreo totobiegosode y sus instituciones para resolver esta reclamación de forma justa y definitiva.

89. Hasta que se haya concluido un proceso justo de adjudicación de las tierras, el Estado debería adoptar las medidas necesarias para evitar más violaciones de los derechos de los ayoreo totobiegosode sobre sus tierras, territorios y recursos, incluso a través de la suspensión de cualquier licencia, obra, proyecto o actividad en las tierras reivindicadas, incluidas las propiedades privadas.

90. La Relatora Especial recomienda al Gobierno que adopte las medidas necesarias para la resolución favorable y urgente de la reclamación de tierras presentada al INDI en 1999 por la comunidad avá guaraní de Y'apo. Las autoridades competentes deben garantizar la seguridad personal de los miembros de la comunidad mientras se resuelve su reclamación, investigar y sancionar a los responsables de los ataques sufridos por la comunidad y garantizar que reciben justa reparación por los daños experimentados.

91. La Relatora Especial recomienda también al Gobierno que adopte todas las medidas necesarias para que se haga finalmente efectivo el traspaso de las tierras adjudicadas a la comunidad mbya guaraní de Cheiro Ara Poty.

92. La Relatora Especial recomienda que se establezca un diálogo de todos los interesados, incluidos los pueblos indígenas afectados, en los casos de las comunidades indígenas afectadas por la construcción de la represa de Yacyretá para elaborar un plan de reparación y compensación y una estrategia para su aplicación. La Relatora Especial recuerda el derecho de los pueblos indígenas a ser reparados con la recuperación de las tierras o territorios poseídos o utilizados que hayan perdido sin su consentimiento y, si esto no fuera posible, con tierras, territorios y recursos de similar calidad, extensión y estatuto jurídico a los que hayan poseído u ocupado.

## Apéndice

*[Español solamente]*

### **Organizaciones indígenas participantes en la reunión de trabajo con la Relatora Especial (Asunción, 25 de noviembre de 2014)**

Articulación de Mujeres Indígenas del Paraguay (MIPY)  
Asociación Angaité de desarrollo comunitario (ASADEC)  
Asociación Centro Cultural y Social del Pueblo Nivaklè (Zona PILCOMAYO)  
Asociación de Comunidad Indígenas Lumnanas (MANJUI)  
Asociación de Comunidades Aché  
Asociación de Comunidades Indígenas de Canindeyú  
Asociación de Comunidades Indígenas de Itapúa (ACIDI)  
Asociación de Comunidades Indígenas del Pueblo Pai Tavyterá Pai Reta Joajú  
Asociación de Comunidades Indígenas Guaraní de Alto Paraná (ACIGAP)  
Asociación de Comunidades Mbya Mba-e Pu Pora  
Asociación de Comunidades Mbya Opy Porá Mbaraetera  
Asociación de Educadores Aborígenes Bajo Chaco (ASEAPI)  
Asociación de Maestros Indígenas de Caaguazú (AMIC)  
Asociación Indígena de San Pedro (ASISPE)  
Asociación Indígena del Pueblo Mbya Cheiro Ara Poty  
Asociación Pai Tavyterá Reko Pave  
Asociación Pueblos Indígenas de Canindeyú  
Comunidad Cerro Poty  
Comunidad Sawhoyamaxa  
Comunidad Urbana de Luque  
Comunidad Xamok Kasek  
Consejo Continental de la Nación Guaraní (CCNG) y Kueringi Moisekoty  
Consejo de Pueblos Indígenas del Chaco (CPI Chaco)  
Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco (CLIBCH)  
Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (CONAMURI) y CONAMURI Juventud  
Federación de Asociaciones de Comunidades Indígenas Guaraníes (Región Oriental)  
Federación de Pueblos Indígenas del Chaco Paraguayo (FEPOI CHACO)

Federacion Nativa Aché del Paraguay (FENAP)  
Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI)  
Kuña Guarani Aty  
Movimiento Pueblos Originarios (MPO)  
Organización del Pueblo Enthlet Norte (OPEN)  
Organización del Pueblo Guaraní  
Organización del Pueblo Nivaklé (OPN)  
Organización del Pueblo Ñandeva  
Organización Mismo Indígena (OMI)  
Organización Nacional de Aborígenes Independientes (ONAI)  
Organización Payipie Ichadie Totobiegosode (OPIT)  
Red Juvenil Indígena  
Unión de Comunidades Indígenas de la Nación Ishyr (UCINY)  
Unión de Nativos Ayoreo del Paraguay (UNAP)

---