

Derechos de los pueblos indígenas



Denegación estructural de derechos a los pueblos indígenas

Andrés Ramírez
Tierraviva a los Pueblos Indígenas del
Chaco



El impacto socio ambiental de la sequía en el Chaco, la frustración de las reivindicaciones territoriales indígenas en el Parlamento, la intención de adoptar medidas de carácter regresivo y un menoscabo generalizado en el disfrute de estándares mínimos, señalan un cuadro de denegación estructural de derechos de los pueblos originarios en el 2002.

INTRODUCCIÓN

Dos estudios recientes llevados a cabo por órganos de supervisión internacional en materia de derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas, nos presentan un cuadro general de las condiciones sociales en que éstos subsisten a inicios de un nuevo siglo. En una mirada global al mundo indígena, el recientemente designado Relator Especial de las Naciones Unidas en la materia expresa que:

“...muchos estudios sobre la situación de los pueblos indígenas en todo el mundo tratan de mostrar no sólo que las condiciones de vida de los indígenas son, en general, deplorables, sino también que su situación está estrechamente relacionada con la discriminación y otras violaciones de los derechos humanos de los que son víctimas los pueblos indígenas. Pese a los esfuerzos por mejorar sus condiciones, los pueblos indígenas están todavía desaventajados a causa de su bajo nivel de vida, y tropiezan con numerosos obstáculos en sus intentos por superar su situación .

Aunque se han logrado algunos progresos en los dos últimos decenios, en particular por lo que respecta a la legislación internacional y nacional relativa a los derechos humanos de los pueblos indígenas (véase la Introducción), su situación general sigue siendo causa de gran preocupación. Si nos fijamos en los diferentes indicadores que muestran el logro de los derechos sociales, económicos y culturales, los indígenas se sitúan sistemáticamente a un nivel inferior al del resto de la población...” (Stavenhagen, 2002:36-37).

En el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su último informe sobre Paraguay señala como antecedente que “ya en 1974, en época de la dictadura de Alfredo Stroessner, la Comisión recibió una denuncia sobre las repetidas y serias violaciones que se estaban cometiendo contra el pueblo Aché en el este del Paraguay, por las cuales declaró responsable al Estado paraguayo [...]”. Agrega la CIDH que “desde entonces, y en particular a partir de los gobiernos elegidos democráticamente, la política del Estado hacia los indígenas ha mejorado [...] sin embargo, la población indígena, que aún mantiene sus tradiciones y organización ancestral, sigue marginada y padeciendo las peores condiciones de vida en el Paraguay, en situación precaria y atentatoria contra la dignidad de la persona humana”. La CIDH recomendaba al Estado Paraguayo¹: dejar de lado medidas regresivas como la derogación de derechos indígenas en la legislación nacional², y la adopción de ac-

¹ Las recomendaciones de la CIDH constituyen medidas dirigidas a reparar mediante mecanismos de derecho interno, aquellas situaciones violatorias de los derechos humanos que son constatadas en el marco de la tarea de supervisión que tiene asignada como organismo principal y autónomo de la OEA.

² El punto hace referencia a la propuesta legislativa del Poder Ejecutivo de reformar el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) y derogar el plexo de derechos reconocidos a las comunidades indígenas en la Ley N° 904/81 “Estatuto de las Comunidades Indígenas” (CODEHUPY, 2001: 295).

ciones positivas destinadas a paliar las situaciones límites presentes (los casos de comunidades chaqueñas en estado de emergencia alimentaria y de salud), conjuntamente con otras de carácter estructural como la restitución, asignación y protección de las tierras indígenas y sus recursos naturales, entre otros (CIDH, 2001:§ IX)³.

Estas citas rescatan aproximaciones recientes a la realidad de las primeras naciones que habitan el Paraguay⁴, en un diagnóstico coincidente con la situación de pobreza extrema y exclusión continuada que éstas atraviesan, sus causas y eventuales remedios. Las coincidencias con las observaciones anteriores de este informe (CODEHUPY, 2000: 226; 2001: 303) no sólo podrían ser consideradas tales en términos globales, sino incluso en referencia a situaciones concretas que caracterizan violaciones a los derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas, muchas de las cuales persisten con carácter estructural desde hace ya varios años.

En las últimas dos décadas el orden jurídico nacional ha dado recepción a los más altos estándares del derecho internacional en materia de protección a los derechos de los Pueblos Indígenas. Cabe señalar la Constitución Nacional de 1992 (Capítulo V arts. 62-67), al igual que las disposiciones del Convenio N° 169 de la OIT –uno de los instrumentos más avanzados en la materia ratificado por Ley N° 234/93–, todo ello sin perjuicio de rescatar la clara afirmación de derechos indígenas que tuvo lugar con la sanción de la Ley N° 904/81, la cual sirvió incluso como modelo para otros países del continente⁵.

Sobre este avance normativo es interesante notar dos cuestiones: la primera es que se desarrolla en la vertiente de las políticas indigenistas estatales que surgen a partir de los lineamientos establecidos en la Convención de Pátzcuaro de 1940⁶. A su vez, estos progresos en materia de derechos se hallan escindidos

³ El informe y las recomendaciones pueden consultarse en su texto completo en el sitio www.cidh.org/countryrep/Paraguay01sp/.

⁴ Los pueblos indígenas en el Paraguay se encuentran distribuidos en 5 familias lingüísticas y 17 pueblos, cuya población alcanzaba 49.437 personas según el Censo Nacional de 1992. Sin embargo, datos aún no publicados del reciente Censo Nacional del 2002, conforme a un conteo georeferenciado de viviendas y comunidades indígenas, señalan una estimación de 120.000 personas, lo que constituye aproximadamente el 2% de la población nacional. Unos 13 pueblos se encuentran en la Región Occidental o Chaco (constituyéndose en la población mayoritaria de la zona) y 4 en la Región Oriental (Villagra: 2002).

⁵ Estas disposiciones incorporan el reconocimiento legal de los pueblos indígenas “como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo”, con el “derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida”, las cuales deben ser proveídas gratuitamente por el Estado, en atención a la posesión actual o tradicional de las tierras. Asimismo, reconoce el derecho a la personería jurídica de las comunidades, a la aplicación del derecho consuetudinario indígena en la resolución de sus conflictos civiles o penales, así como a medidas de protección frente a la alienación cultural.

⁶ El Primer Congreso Indigenista Interamericano celebrado en Patzcuaro, México, en abril de 1940, aprobó la creación del Instituto Indigenista Interamericano y propuso la celebración de dicha Convención a efectos de “[...] aclarar, estimular y coordinar la política indigenista de los diversos países, entendida ésta como conjunto de desideratas, de normas y de medidas que deben aplicarse para mejorar de manera integral la vida de los grupos indígenas de América [...]” (Stavenhagen, 1998).

en el Paraguay del universo jurídico de la lucha contra el racismo, la discriminación y la protección a las minorías, tronco a partir del cual en otros países ha ido evolucionando la protección a los derechos humanos de los Pueblos Indígenas⁷. Ello quizás haya obedecido a los requerimientos de la política exterior establecida durante el gobierno del Gral. Stroessner (1954 – 1989), en virtud de la cual el Estado paraguayo mantenía alianzas consideradas estratégicas (en principio por el fundamentalismo anticomunista del gobierno, pero también por su progresivo aislamiento internacional) con países como Sudáfrica, respecto al cual la suscripción de obligaciones internacionales de condena al racismo y la discriminación, implicaban una tacha al régimen del apartheid no concebible en términos de reciprocidad⁸.

En segundo término, cabe señalar que este reconocimiento legislativo no ha significado necesariamente la operatividad de las normas así creadas por los órganos correspondientes del Estado. Desde mediados de la década de 1930, los antecedentes que se registran en cuanto a las instancias institucionales creadas por el Estado para el tratamiento de la cuestión indígena, refieren en su mayoría a dependencias menores establecidas en el seno del Poder Ejecutivo, hasta alcanzar el modelo autárquico establecido con el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) en los años ochenta⁹.

Con la promulgación de la Ley N° 904/81 se regula el *Estatuto legal de las comunidades indígenas* y se establece la carta orgánica hasta hoy vigente del INDI, entidad que a partir de su constitución es la rectora de la política oficial indigenista sobre la base del respeto a las culturas nativas y de la progresiva restitución de sus territorios tradicionales, señalando el procedimiento a

⁷ Efectivamente, los primeros pasos de organizaciones y representantes de Pueblos Indígenas en sus reivindicaciones en el ámbito internacional habrían de darse en el sistema de Naciones Unidas, en espacios creados para el tratamiento de la problemática de los derechos humanos. En 1946 se crea la Comisión de Derechos Humanos en Naciones Unidas, destinada al escrutinio de los Estados miembros respecto al cumplimiento del deber de protección de los derechos humanos. A su vez, dicha Comisión fue dando lugar en su seno a varias subcomisiones, entre ellas la Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección a las Minorías, de la cual surgió el actual Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas; entre sus tareas relevantes desde el año 1984 encontramos la elaboración del Proyecto de Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Asimismo, a partir del presente año, el Sistema de Naciones Unidas cuenta con un Relator y un Foro Permanente para cuestiones indígenas. En correspondencia y en nuestro ámbito regional, la CIDH de la OEA cuenta con un Relator especializado en la materia y se halla abocada igualmente a la elaboración de una Declaración Interamericana de Derechos de los Pueblos Indígenas.

⁸ Sólo recientemente, el 13 de septiembre de 2000, Paraguay suscribió la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en vigor desde 1969. Véase http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/d_icerd_sp.htm. Hasta hoy no se encuentran penalizadas en la ley las prácticas discriminatorias, el racismo, o la apología al racismo.

⁹ Por Decreto del Poder Ejecutivo N° 7389/36 se crean el Patronato Nacional de los Indígenas y el Patronato Militar de los Indígenas del Chaco; el 8 de noviembre de 1958 se crea el Departamento de Asuntos Indígenas (DEA) dependiente del Ministerio de Defensa Nacional, el cual es reemplazado por el Instituto Nacional del Indígena (INDI) el 20 de octubre de 1975, siempre en el ámbito de dicha cartera de Estado. Finalmente, por la Ley N° 904/81 el INDI pasa a denominarse Instituto Paraguayo del Indígena, con carácter de entidad autárquica dependiente finalmente del Ministerio de Educación y Cultura.

seguir ante las necesidades y reclamos de tierras de las comunidades, sin dejar de lado la competencia agraria otorgada al Instituto de Bienestar Rural (IBR)¹⁰.

El INDI a su vez es la entidad estatal encargada de tramitar el otorgamiento formal de la personería jurídica reconocida a las comunidades indígenas, así como de reconocer a los efectos legales a los líderes comunitarios¹¹. Durante el presente año, este marco institucional ha sido puesto por el Poder Ejecutivo en *stand by* operativo, ante el fracaso de su proyecto de cambio de la Ley N° 904/81, que pretendía derogar el plexo de derechos indígenas allí reconocidos y descentralizar las funciones del INDI transfiriéndolas a las gobernaciones. Dicho proyecto de reforma legislativa se encuentra interdicto hasta tanto culmine el proceso de consulta iniciado a finales del año pasado, a instancias de la Comisión por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CAPI)¹².

Como ejemplo de las medidas adoptadas en ese sentido, a comienzos del presente año el INDI se ha desprendido de sus tareas de atención a la salud indígena¹³, el plantel de funcionarios de la institución se ha reducido a sesenta y cinco personas por vía del *Programa de Retiro Voluntario* (ABC, 11/01/02), y como en años anteriores, siguen sin asignarse al Instituto los fondos requeridos para el cumplimiento de sus objetivos, incluidos los necesarios para la restitución o ampliación de tierras para comunidades indígenas de ambas regiones del país¹⁴.

¹⁰ El Instituto de Bienestar Rural (IBR) es la instancia administrativa agraria del Estado paraguayo que debe atender los problemas derivados de la tenencia de tierras. Fue creado por Ley N° 852/63, teniendo la responsabilidad de hacer cumplir las disposiciones contenidas en la Ley 854/63 del *Estatuto Agrario*, actualmente derogado por un novel cuerpo legal, la Ley N° 1.863/02 (<http://www.geocities.com/derechopy/>), que remite el tratamiento normativo de la cuestión de tierras indígenas a las disposiciones del Convenio N° 169 de la OIT. Así, en su artículo 155 “De los Pueblos Indígenas”, la Ley N° 1.863 dispone que “en lo referente a los derechos los Pueblos Indígenas se estará a lo dispuesto en el Convenio N° 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes”. Empero, la misma ley establece que “...hasta tanto se dé cumplimiento a lo establecido por el Artículo 1° de esta ley, en cuanto a creación por ley de su Autoridad de Aplicación, esta función [seguir] a cargo del Instituto de Bienestar Rural (IBR) [...]” (Art. 116).

¹¹ El reconocimiento de la personería jurídica establece la denominación de la comunidad, nómina de las familias y sus miembros, con expresión de edad, estado civil y sexo; su ubicación geográfica en caso de ser permanente o de los sitios frecuentados por la misma cuando no lo fuere; el nombre de los líderes de la comunidad y la justificación de su autoridad.

¹² La CAPI aglutina a representantes y comunidades indígenas del país, en base a un programa de defensa de sus derechos de consulta y participación establecidos en el Convenio N° 169 de la OIT ante la iniciativa de reforma de la Ley N° 904/81 “Estatuto de las Comunidades Indígenas del Paraguay”, llevada adelante por el Poder Ejecutivo en el marco general de la llamada Reforma del Estado.

¹³ El Hospital Indígena Roque González de Santa Cruz pasó de manos del INDI al Ministerio de Salud en el mes de enero del corriente año (ABC, 10/01/02).

¹⁴ Desde comienzos del presente año la administración del INDI se encuentra gestionando la asignación de recursos requeridos (unos treinta mil millones de guaraníes), sin que hasta la fecha los mismos le hayan sido proveídos por el Parlamento (ABC, 28/01/02; Última Hora, 06/02/02).

En este contexto claramente regresivo, el actual presidente del INDI, Cnel. (SR) Oscar Centurión¹⁵, ha iniciado a mediados de mayo un programa de reestructuración de la entidad¹⁶ con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), destinado en principio al fortalecimiento institucional y a arbitrar medidas mínimas de asistencia a las comunidades, dado el acelerado agravamiento de las condiciones de vida de los y las indígenas (La Nación, 23/04/02).

Asimismo, se encuentra en estudio un proyecto de reestructuración de las dependencias del Poder Ejecutivo, en el cual el INDI pasaría a depender del Ministerio de Desarrollo Social a ser creado.

En lo que respecta a las gobernaciones departamentales, las mismas se hallan integradas a este marco institucional a través de las Secretarías de Asuntos Indígenas¹⁷ como entidades de apoyo y asistencia a las comunidades indígenas asentadas en cada departamento. Cabe señalar que durante el presente año continuaron las denuncias de corrupción respecto a las gobernaciones de Presidente Hayes y Alto Paraguay (Chaco), ambas con altos índices de población indígena, habiéndose malversado, conforme a las denuncias respectivas, sumas siderales en medio de la carestía y estado de emergencia que asola a la región (ABC, 04/01/02, 22/01/02, 04/04/02; La Nación, 22/06/02).

DEL EJERCICIO DE LOS DERECHOS HUMANOS

El presente año deja nuevamente un saldo negativo en materia del disfrute de los derechos fundamentales por parte de los y las indígenas del país, debido fundamentalmente al vacío institucional que ha representado el fracaso del gobierno en rediseñar las políticas públicas dirigidas al sector sobre la base de la agenda neoliberal que lo acompañaba. En el año 2001 se señalaba que la iniciativa de reformar la Ley N° 904/81 dada a conocer por la Secretaría de la Reforma del Presidencia de la República era el corolario de la política indigenista nacional de los últimos tres años: negar a los Pueblos Indígenas sus derechos prestándoles la menor atención posible en términos financieros y políticos (CODEHUPY, 2001: 295).

¹⁵ Por Decreto N° 16.219 del Poder Ejecutivo, en fecha 24 de enero de los corrientes asumió la titularidad del INDI el Cnel. Centurión, luego de la renuncia al cargo de la Lic. Olga Rojas de Báez.

¹⁶ Los y las indígenas congregados/as en la CAPI decidieron abstenerse de participar del proceso, atendiendo a que éste no preveía mecanismos idóneos de consulta y participación de los indígenas, con lo cual se reiteraba una vez más el incumplimiento por parte del Estado de las disposiciones del Convenio N° 169 de la OIT (Nota de fecha 3 de setiembre de 2002 dirigida al Presidente del INDI, Oscar Centurión).

¹⁷ Desde el año 1999 los fondos que tradicionalmente eran asignados por el Parlamento al INDI para tareas de asistencia social han sido reasignados a las Secretarías de Asuntos Indígenas de las gobernaciones de los departamentos, bajo el discurso oficial de brindar dichos servicios con mayor eficiencia a nivel local. Dichos recortes presupuestarios al INDI alcanzaron en el año 1999 un 58% en relación al anterior, y en el año 2000 un 64%.

Frente a este acelerado derrumbe del indigenismo oficial, lamentablemente hasta hoy día no se ha podido pergeñar en el ámbito estatal un modelo alternativo, *algo* nuevo que remplace a lo viejo por decirlo de algún modo; y es así que llegamos a una situación caracterizada por violaciones sistemáticas a varias categorías de derechos en los que se destacan los económicos, sociales y culturales, debido a la inobservancia del Estado de su deber de adoptar medidas efectivas que los garanticen.

Pasaremos ahora examinar aquellos indicadores que testimonian los derechos que han sido afectados en mayor medida como consecuencia de este cuadro de denegación estructural¹⁸.

Derecho a la vida y a la salud

A tenor de la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos

*“...el derecho a la vida no puede seguir siendo concebido restrictivamente como lo fue en el pasado, referido sólo a la prohibición de la privación arbitraria de la vida física. Creemos que hay diversos modos de privar a una persona arbitrariamente de la vida: cuando es provocada su muerte directamente por el hecho ilícito del homicidio, así como cuando no se evitan las circunstancias que igualmente conducen a la muerte de personas (...), el deber del Estado de tomar medidas positivas se acentúa precisamente en relación con la protección de la vida de personas vulnerables e indefensas, en situación de riesgo...”*¹⁹.

Durante los primeros meses del año, varias epidemias asolaron a comunidades indígenas, principalmente del Chaco, produciendo quince víctimas fatales a comienzos del mes de enero, a causa de diarreas y vómitos provocados por falta de agua potable²⁰. En la región Oriental se registraron varios brotes de paludismo, afectando en un 90% a indígenas del pueblo Mbya del departamento de Caazapá e infectando en una sola ocasión a 496 personas (Última Hora, 20/06/02).

Respecto a las enfermedades endémicas, ya en junio de 2001 luego de una visita al Chaco, Clovis Lombardi, de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), advertía que la tuberculosis era una bomba de tiempo que en cinco o diez años se volcaría contra toda la población. Asimismo, exigió –a modo de prevención– un esfuerzo especial del Gobierno (ABC, 27/01/02).

¹⁸ La denegación estructural de derechos encierra la idea de que determinadas violaciones de derechos humanos suponen la presencia de otras, de mayor o menor jerarquía en cuanto al bien jurídico tutelado, pero no necesariamente de menor entidad o frecuencia, de tal modo que se sostienen mutuamente y establecen un menoscabo permanente y continuado de la dignidad humana.

¹⁹ Corte IDH. Caso Villagrán Morales y otros –Caso de los “Niños de la Calle” –, Sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C, N° 63. Voto concurrente conjunto de los jueces A. A. Cançado Trindade y A. Abreu Burelli, 3 y 4.

²⁰ Esta situación tuvo mayores dimensiones en la Colonia La Patria, compuesta por 14 aldeas y aproximadamente 390 familias (ABC, 19/01/02).

Conforme a datos corrientes, la tuberculosis sigue siendo una enfermedad que afecta casi exclusivamente a indígenas. En tanto el promedio nacional es de 38/100.000, es de 587/100.000 en el departamento de Boquerón, de 189/100.000 en el departamento de Presidente Hayes, y de 238/100.000 en Alto Paraguay. Sobre el particular, Getrude Hieber, especialista en el Programa contra la TBC, señaló que los y las indígenas se encuentran sin cobertura sanitaria en la zona y son obligados/as a trasladarse desde el Chaco para su atención a nosocomios de la capital, cuando en principio el tratamiento debe ser ambulatorio según normas mundiales (ABC, 25/01/02).

Por otra parte, la parasitosis, el Mal de Chagas, las enfermedades respiratorias y otras asociadas a la desnutrición, siguen siendo males de afección permanente en la población indígena del país, entre la cual las personas ancianas, niños y niñas son las víctimas más comunes (Noticias, 08/02/02)²¹. Conforme explicó Antonio Mayans, director del Hospital de Emergencias Médicas, las causas de muchas de estas enfermedades se deben a la falta de condiciones sanitarias y a que los nativos no tienen qué comer, por lo que harían falta proyectos de desarrollo y autoconsumo para paliarlas (ABC, 19/01/02).

Respecto a las patologías pulmonares, el 50% de la población del establecimiento sanitario especializado, el Instituto Juan Max Boettner, corresponde a indígenas afectados (La Nación, 19/01/02). Ante esta situación, las medidas de los organismos oficiales siguen estando ausentes en la mayoría de los casos, y en otros, son ineficaces. Es el caso del Hospital Indígena Roque González de Santa Cruz que, según datos oficiales, atiende un promedio de 3.000 indígenas por año, funciona más bien como albergue. En general, las personas que acuden al mismo lo hacen ya en estado de gravedad, empero, el nosocomio carece de infraestructura (equipos de radiografía, ecografía, cirugía), cuenta con sólo dos médicos –sin pediatras u otros especialistas – por lo cual la mayoría de los pacientes son derivados a otros centros asistenciales como el ya citado Instituto Max Boettner (Última Hora, 10/01/02).

Aun cuando la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables, constituye una obligación del Estado paraguayo conforme al Protocolo de San Salvador (Art. 10) y Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Art. 12)²², el Hospital del Indígena desde comienzos de años no recibía rubros

²¹ La crónica relata que un relevamiento hecho en la zona ubicada entre los departamentos de Boquerón y Presidente Hayes, daba un total de 1.200 niños y niñas indígenas entre 3 y 9 años afectados por sarna y parásitos en la mayor parte del cuerpo a consecuencia del calor y la sequía.

²² El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), establece en la Observación General N° 14 *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud* (2000), que el Estado tiene la obligación de que “los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos” (párr. 12). Los Estados “tienen la obligación de *respetar* el derecho a la salud, en particular absteniéndose de denegar o limitar el acceso igual de todas las personas”, entre las que se encuentran las minorías étnicas (párr. 34). En este sentido, el Estado debe “velar porque los servicios de salud sean apropiados desde el punto de vista cultural y el personal sanitario sea formado de manera que reconozca y responda a las necesidades concretas de los grupos vulnerables o marginados” (párr. 37).

para su funcionamiento por parte del Ministerio de Hacienda (ABC, 11/04/02), y el Instituto Max Boettner desde diciembre de 2001 no contaba con recursos para el pago por alimentos a sus proveedores ni para el desembolso de los salarios del personal, por lo que incluso los médicos debieron ir al paro (Última Hora, 15/04/02).

En cuanto al tratamiento de las epidemias, además de la carencia de hospitales o centros de salud, fundamentalmente en el Chaco, la ayuda médica llegó siempre tarde o fue insuficiente. En el caso de la comunidad La Patria el equipo médico se hizo presente en el lugar cinco días después de que fueran denunciados los síntomas (ABC, 10/01/02), y al retirarse del lugar, dejaron una sola enfermera asignada para la atención de las 14 aldeas allí asentadas, sin medios y con pocos medicamentos (ABC, 17/01/02). Cabe señalar que en el caso de comunidades Yakye Axa y Sawhoyamaya, que desde 1999 continúan en emergencia debido a la grave situación alimentaria y de salud que atraviesan por la falta de tierras, la asistencia siguió siendo esporádica durante el año, aunque desde la asunción del Cnel. Centurión como presidente del INDI y debido a la presión internacional²³, se hicieron mayores esfuerzos en acercar algunos alimentos a estas comunidades, fundamentalmente las llamadas *provistas*, consistentes en pequeñas cantidades de arroz, fideo, aceite, galleta, etc.

Durante los últimos meses del año se hizo presente como agravante de la situación padecida por la población indígena en la región chaqueña, la extrema sequía por falta de lluvias, ocasionando nuevamente problemas de salud en la gran mayoría de las comunidades, por deshidratación y complicaciones gastrointestinales, arrojando un saldo de 20 indígenas fallecidos²⁴. La falta de agua trató de ser paliada por medio de acciones coordinadas entre organismos gubernamentales (fundamentalmente el INDI) y de la sociedad civil. Lamentablemente, tampoco se cuenta a la fecha con un programa que apunte a brindar soluciones permanentes a la falta de agua en el Chaco; al respecto, la prensa se hizo eco a comienzos de año de la crisis surgida respecto a la gestión de la Comisión Acueducto (CA) debido a las denuncias que señalaban su inoperancia para dar soluciones a largo plazo en la zona (ABC, 22/04/02).

Debe señalarse por último en este punto que, pese a los graves problemas de salud y riesgo a la vida de los y las indígenas del país que han podido ser vistos, la corrupción rampante en Gobernaciones como las de Presidente Hayes y Alto Paraguay ha significado la malversación de importantes recursos con los cuales se podrían haber asistido a las comunidades indígenas de dichos departamentos. En el caso de la gobernación de Presidente Hayes, la Contraloría General de la República y el Tribunal de Cuentas detectaron una malversación de mil novecientos millones de guaraníes²⁵ que debían desti-

²³ Desde el año 2001, dichas comunidades han recurrido al sistema de peticiones o de supervisión de casos individuales de la CIDH.

²⁴ Según cifras aproximadas de la Radioemisora AM Paí Pukú (distrito de Irala Fernández, Chaco).

²⁵ 292.307 US\$ al cambio; ésta y otras cotizaciones corresponden al 25/10/02.

narse a los indígenas y que hasta la fecha no pudieron ser recuperados. De hecho, la Cámara de Diputados impidió la intervención de la Gobernación para aclarar los hechos, por razones políticas (ABC, 22/01/02, 23/01/02). A esto debemos sumar que la poca asistencia brindada provocó denuncias por parte de las comunidades asistidas al extremo de haberse repartido entre los indígenas leche en mal estado, provocando nuevamente enfermedades (Noticias, 25/06/02; La Nación, 27/06/02). Ante estos reclamos, la respuesta del gobernador de dicho departamento, Eugenio Escobar Cattebeke, fue que “los indígenas *crean* muchos problemas”. Además, se formularon denuncias de clientelismo y prebendarismo, que señalan que Escobar Cattebeke asiste sólo por razones proselitistas a algunas comunidades y en casos de urgencia, como los de salud en la comunidad La Patria, no dio respuesta alguna (ABC, 10/01/02; Última Hora, 17/01/02).

Por su parte, la gobernación de Alto Paraguay desembolsó la suma de quinientos cincuenta y cinco millones de guaraníes para Educación²⁶, sin que en la zona se haya construido un aula o siquiera un baño, según la denuncia formulada por docentes (ABC, 04/04/02). Por lo demás una auditoría a dicha gobernación reveló que en los últimos tres años se malversaron aproximadamente treinta mil millones de guaraníes de fondos públicos (ABC, 04/01/02)²⁷.

Finalmente, dentro de las privaciones al derecho a la vida que se han denunciado durante el año por causa del homicidio de personas indígenas, han tomado particular relevancia en el mes de octubre los asesinatos de cuatro indígenas en dudosas circunstancias, presumiblemente en manos de una secta satánica y en el marco de una ola de asaltos en perjuicio de las comunidades Uej Lhavos del Pueblo Nivaclé (tres fallecidos) y Laguna Negra del pueblo Guaraní (un fallecido), ambas ubicadas en la localidad de Filadelfia, departamento de Boquerón, Chaco (ABC, 25/10/02). La noticia señala que tras una larga y sospechosa inacción de la Policía, las dos comunidades llegaron a formar grupos armados para su defensa, los cuales luego de siete días de investigación aprehendieron a dos sospechosos. La inacción de la policía departamental llevó a la destitución del jefe policial y a la renovación del personal junto a la asignación de una brigada especial para la protección de los indígenas. A su vez, las autoridades departamentales y nacionales se comprometieron a investigar los hechos y a adoptar medidas de prevención, como dotar de alumbrado público a los accesos a las comunidades, instalar una línea telefónica para casos de urgencia y que los indígenas seleccionen personas para formarse como policías.

²⁶ 85.384 US\$ al cambio corriente.

²⁷ 4.615.384 US\$ al cambio.

Derecho a la propiedad

Íntimamente ligado con la vigencia del derecho a la vida, a la alimentación, la salud y la educación, se encuentran los derechos indígenas de propiedad y posesión sobre sus tierras. Señala a este respecto la Corte Interamericana que:

“Entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras”²⁸.

Respecto de esta relación del territorio de los pueblos indígenas con el acceso a otros derechos fundamentales, el CDESC señaló que:

“Las actividades relacionadas con el desarrollo que inducen al desplazamiento de poblaciones indígenas contra su voluntad, de sus territorios y entornos tradicionales, con la consiguiente pérdida por esas poblaciones de sus recursos alimenticios y la ruptura de su relación simbiótica con la tierra, ejercen un efecto perjudicial sobre la salud de esas poblaciones”²⁹.

Según un último trabajo presentado por las organizaciones CEJIL y Tierraviva durante el 116° Periodo de Sesiones de la CIDH (Villagra, 2002), las tierras aseguradas para indígenas en la región Oriental alcanzan unas 66.356 hectáreas y en la región Occidental unas 972.256 hectáreas, y no llegan a cubrir el mínimo establecido por la Ley N° 904/81 de 20 y 100 hectáreas por familia para cada región (cantidad de por sí desfasada y exigua en relación a lo reconocido por la Constitución Nacional y la Ley N° 234/93). Para cubrir dicho mínimo se precisa, teniendo en cuenta las estimaciones del Censo Nacional Indígena 2002 en procesamiento, asegurar unas 240.000 hectáreas en la región Oriental y 1.200.00 hectáreas en la región Occidental. Asimismo, este informe indica que existen reclamos –legalmente fundados– pendientes de restitución desde hace 6, 10 y hasta 20 años sobre unas 60.400 hectáreas en la región Oriental y unas 828.088 hectáreas en el Chaco. Por otra parte, datos oficiales del INDI correspondientes al presente año señalan que el 60% de las comunidades indígenas del país se encuentran carentes o en gestión de tierras (ABC, 28/01/02).

²⁸ (Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua. Sentencia del 31 de agosto del 2001. Serie C, N° 79, párr. 149).*

²⁹ (Observación General N° 14 *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*, párr. 27).

Conforme a datos brindados por el INDI, a comienzos de enero del corriente año la entidad adeudaba un total de veinte mil millones de guaraníes³⁰ en concepto de pago por compras de tierras a favor de comunidades indígenas realizadas en años anteriores y que permanecían sin perfeccionarse (ABC, 11/01/02). Pese a ello y a la amenaza que representa para la seguridad de los derechos indígenas el no pago por las tierras adquiridas, el presupuesto asignado al Instituto para todo el año apenas ascendía a tres mil seiscientos millones de guaraníes³¹.

Ante esta situación, el INDI presentó un pedido de ampliación presupuestaria al Poder Legislativo por un monto de treinta mil millones de guaraníes³² (Última Hora, 06/02/02), de modo que se pueda cubrir no sólo el pago por las tierras que ya habían decidido adquirirse, sino también por aquellas que deben ser restituidas a las comunidades respecto a las cuales el Estado se había comprometido a la reparación de sus derechos ante la CIDH, es decir Yakye Axa, Sawhoyamaxa y Xakmok Kásek del Pueblo Enxet. Lamentablemente ésta y otras medidas tomadas por el INDI han sido desestimadas por el Poder Legislativo, en cuyas manos yace la principal responsabilidad de la denegación en el presente año de los derechos de propiedad de varias comunidades indígenas.

En efecto, debido a la falta de asignación de recursos por parte del Legislativo para pago por tierras indígenas, así como su ya acostumbrado rechazo a las expropiaciones, unas 90 comunidades en todo el país que reclaman un total de 888.400 hectáreas³³, han visto truncadas las posibilidades de restitución de sus derechos de propiedad (Villagra, 2002).

Existen, no obstante, partidas presupuestarias previstas dentro del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) para la adquisición de tierras a comunidades indígenas, comprendidas en las áreas de influencia de rutas en construcción de la región Oriental y Occidental³⁴ que cuentan con financiamiento de organismos multilaterales. Sin embargo, en un primer momento, tanto organizaciones indígenas como indigenistas han señalado la insuficiencia de los fondos previstos³⁵ para cubrir las necesidades y reclamos territoriales realmente afectados por dichas rutas en construcción, y en un

³⁰ 3.076.923 US\$ al cambio corriente.

³¹ 553.846 US\$ al cambio.

³² 4.615.384 US\$ al cambio.

³³ Las cifras recabadas en esta ponencia son estimativas pues el Estado no cuenta con cifras consolidadas y oficiales conforme al registro efectivo del número y extensión de los reclamos territoriales indígenas vigentes y pendientes de restitución, y de las necesidades de tierras de las comunidades y pueblos que no están incluidos en aquellos reclamos.

³⁴ Convenio de Préstamo 993/OC-PR, ruta 10 "Las Residentas", región Oriental, y Convenio de Préstamo 278/00 entre el Gobierno Paraguayo y el BID, "Corredores de Integración". A este préstamo se suman otros otorgados por el gobierno del Japón y el Crédito Andino de Fomento (CAF).

³⁵ Nota de Tierraviva a Henry Green, funcionario en misión del BID, del 25 de agosto del 2000.

segundo momento, la falta de procedimientos claros por parte del MOPC para la determinación de los casos prioritarios a ser satisfechos³⁶.

Como ejemplo de uno de los 90 casos pendientes arriba mencionados, la comunidad Xakmok Kásek, compuesta por cincuenta y cinco familias y asentada en la Estancia Salazar (Km 340, Ruta Transchaco), en un predio menor de cuatro hectáreas, para dar solución a la reivindicación de sus tierras ancestrales requería únicamente que se asignen los fondos para el pago por las mismas, dado que el propietario del inmueble estaba dispuesto a venderlas a favor del INDI para su traspaso a la comunidad. Sin embargo, esto se vio truncado por la negativa de los parlamentarios de otorgar el monto requerido.

En un caso más conflictivo —en el que el INDI debió acudir a la vía del procedimiento de expropiación, dada la negativa de los dueños de las tierras de propiedad ancestral de los indígenas a cederlas por venta directa—, el Parlamento, más precisamente la Cámara de Senadores, rechazó a mediados de año la reparación de los derechos de la Comunidad Yakye Axa pese a que esta medida constituía un compromiso internacional del Estado ante la CIDH³⁷.

Confluye también como elemento determinante de esta situación denegatoria del derecho de propiedad a los y las indígenas del país, las secuelas de los casos de corrupción estatal en la compra de tierras sobrevaluadas o no reivindicadas. Así, hasta la fecha no se ha recuperado ni un solo guaraní de las millonarias sumas malversadas durante la administración de Valentín Gamarra al frente del INDI³⁸; muy por el contrario, dicho Instituto se ha visto constreñido a enfrentar una demanda por 419.000.000 de guaraníes³⁹ por parte de uno de los propietarios con quienes Gamarra acordara la compra de sus tierras (ABC, 10/01/02). Similarmente, el INDI enfrenta la acción judicial de Nery Páez Mauro por daños y perjuicios, en razón del no pago por tierras que son consideradas actualmente por el Instituto como sobrevaluadas y que fueran adquiridas durante la administración de Lenny Pane de Pérez Maricevich. El monto reclamado en este último caso al erario público es de 7.490.000.000 de guaraníes⁴⁰ (ABC, 14/01/02).

³⁶ Nota de la CONAPI y Tierraviva al representante del BID en Paraguay, Antonio Cubillos, del 28 de octubre de 2002.

³⁷ En dicho caso, el Estado paraguayo había propuesto llegar a un acuerdo de solución amistosa mediante la asignación a la comunidad en carácter de reparación de sus derechos violados, de una superficie inicial de 7.901 hectáreas del total de 18.813 reclamadas por la Comunidad, mediante la presentación del proyecto de expropiación que, como dijéramos, fue rechazado por la Cámara de Senadores el 26 de junio del corriente año.

³⁸ Un estudio hecho por el antropólogo Esteban Kidd —Universidad de San Andrés, Escocia— estableció que en la región del Chaco paraguayo y sólo durante los años 1995, 1996 y 1997, existía un nivel de sobreprecio en la compra de tierras para indígenas por el Estado paraguayo, de US\$ 13.481.805 (aproximadamente 62% del total). Asimismo, dicho estudio dejó en claro que de las 451.528 hectáreas adquiridas en dicho lapso, 269.399 hectáreas eran tierras que, antes de la oferta de venta de los propietarios, no estaban siendo reivindicadas por comunidades indígenas, es decir, un total de 59,6% de la tierra adquirida, que en general es de muy baja calidad y es poco probable que comunidades indígenas se asienten en ellas (Datos publicados por Tierraviva y la Coordinadora Nacional de Pastoral Indígena, 1998).

³⁹ 64.461 US\$ al cambio corriente.

⁴⁰ 1.152.307 US\$ al cambio.

Por último, han continuado las acciones depredatorias del hábitat de varias comunidades que ya cuentan con tierras asignadas, tanto por la explotación ilegal de bosques⁴¹, como por la caza indiscriminada de especies silvestres⁴², fundamentalmente en el Chaco y por parte de mafias de traficantes. Asimismo se registraron nuevamente conflictos entre terceros que invaden tierras indígenas al solo efecto de la tala de bosques, generando en muchos casos la obligada migración de los indígenas a los centros urbanos (La Nación, 29/06/02), como seguidamente veremos.

GARANTÍAS ESPECIALES CONTRA LA ASIMILACIÓN Y LA DISCRIMINACIÓN⁴³

Derecho a no ser sometido a cualquier forma de desplazamiento⁴⁴

El Estado tiene el deber de garantizar el derecho individual y colectivo de los pueblos indígenas a medidas estatales de prevención o reparación, respecto a cualquier forma de desplazamiento al cual sean sometidos, y que tenga como objetivo o efecto violar cualquiera de sus derechos. Es así que en el cuadro generalizado de violaciones a derechos humanos que venimos describiendo se han visto particularmente victimizados grupos de madres adolescentes, niñas y niños indígenas de corta edad que, desplazados por razones

⁴¹ La crónica proveniente de la localidad de Carmelo Peralta, Chaco, señala que con quemazones intentaron ocultar la extracción de madera de palo santo en territorio del pueblo Ayoreo (ABC, 24/09/02). Dicho tráfico dejaría anualmente una ganancia de tres mil millones de guaraníes a los traficantes (Última Hora, 03/07/02).

⁴² La noticia hace alusión a la incautación en la localidad de Fuerte Olimpo, Chaco, de más de 1.600 cueros de caimanes, 200 de capibaras y 307 pieles de boa (ABC, 24/09/02).

⁴³ Según los estándares del derecho internacional, es obligación de los Estados en materia de derechos humanos abstenerse de adoptar, apoyar o favorecer política alguna de asimilación artificial o forzosa que represente o implique la posibilidad de discriminación, destrucción o menoscabo de una cultura indígena, incluyendo sus valores o prácticas religiosas y económicas tradicionales, o de exterminio de un Pueblo Indígena. A decir de F. Mackay, esto no sólo prohíbe la discriminación; asimismo “reconoce que puede ser necesario tener programas de acción afirmativa (garantías especiales) para asegurar que los pueblos indígenas puedan disfrutar plenamente de los derechos humanos reconocidos bajo la legislación internacional y nacional” (Mackay, 2002: 123).

⁴⁴ Respecto al concepto de desplazados internos y su aplicabilidad a comunidades indígenas y sus miembros, desde una perspectiva ambientalista “[...] procesos como la deforestación; la desertización; el calentamiento del planeta como consecuencia de los gases de efecto invernadero; los niveles de contaminación del agua, aire, tierra y seres vivos; los grandes trastornos en el equilibrio ecológico de la biosfera; los modelos de producción y consumo insostenibles [...] constituyen [los] fenómenos más importantes en el origen actual de los desplazamientos humanos. Esta última clase de personas contribuye a identificar una nueva categoría de desplazados que ha venido a denominarse “refugiados medioambientales [...]” (Arenas, 2002). Otros enfoques de los desplazamientos internos señalan, por ejemplo, que los desplazados “no son sólo los emigrantes venidos de otras regiones bajo la promesa incumplida de tierra para plantar, sino también los indígenas, que muchas veces ya venían retrocediendo de otras zonas, y los poseedores que ya estaban asentados en aquellas tierras desde tiempo atrás y son expulsados por los nuevos grandes propietarios” (Montenegro, 2001).

socioeconómicas de sus comunidades nativas, se asientan en la periferia de los centros urbanos para sobrevivir de la mendicidad y/o sometidos a la explotación laboral.

Dado que son múltiples las muestras registradas en este sentido, recogemos sólo unas cuantas consideradas demostrativas de la situación denunciada; tal es el caso de un grupo de indígenas de Caaguazú y San Pedro que habiendo acudido a la capital del país terminaron por instalarse bajo precarias carpas en el basural de la ciudad conocido como *Cateura*, a causa de la falta de alimentos en sus comunidades (ABC, 09/04/02). En el departamento de Itapúa, en el que habitan un total de 41 comunidades indígenas, varios de sus miembros se han trasladado a los centros urbanos como Encarnación, Trinidad, Pindó, a quienes la crónica periodística los describe como un conjunto de “[...] niños descalzos, hambrientos, con pocas ropas [...]”, viviendo de la mendicidad (La Nación, 30/01/02).

La respuesta del Estado a esta situación ha sido formulada en muchos casos en términos racistas⁴⁵, recurriendo a medidas compulsivas o de carácter policial: en forma inconsulta, muchos/as indígenas que llegaron a los centros urbanos han sido nuevamente enviados a sus comunidades en camiones militares, como sucedió en el caso de los 117 indígenas, incluidos niños y niñas, que fueron retornados/as por el INDI a sus comunidades de Guairá, Caaguazú y San Pedro, de donde habían migrado a la capital por hambre (ABC, 11/04/02)⁴⁶. Similar situación también se presentó en el Chaco Central, donde indígenas iniciaron la migración a centros urbanos en busca de trabajo, dada la crisis económica del departamento de Boquerón por la pérdida de cultivos, sumada a la desaparición de los puestos de trabajo de unas seiscientas familias indígenas a consecuencia del nuevo sistema de provisión de electricidad que reemplazara en el año 1998 la usina a leña de Filadelfia, generando una crisis incapaz de ser absorbida por las débiles economías comunales (ABC, 21/06/02).

⁴⁵ La publicación recoge declaraciones de la entonces titular del INDI, Olga Rojas de Báez, quien ante la presencia de los indígenas mendicantes en la capital señalaba que: “[...] ellos ya no quieren trabajar sino vivir de la limosna, por eso es que cuando son enviados a sus comunidades al rato retornan [...]” (ABC Color, 08/01/02).

⁴⁶ Según la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) la expresión “discriminación racial” denota toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, incluyendo poblaciones indígenas (RG XXIV relativa al artículo 1 de la Convención, 1999). Si observamos el trato dado en general por el Estado a los llamados niños y niñas de la calle de nacionalidad paraguaya, como a sus madres, y el brindado en particular a los pertenecientes a pueblos indígenas, surgen a todas luces prácticas discriminatorias como el citado desalojo y traslado compulsivo de los indígenas allende las ciudades mediante operativos policiales. Si bien en el caso de niños y niñas paraguayos se han presentado también incidentes respecto a acciones judiciales de rescate de menores de las calles, en principio estos niños son atendidos a través de políticas sociales dirigidas a la niñez y la adolescencia. Por lo demás, la práctica citada constituye en concreto una clara violación del artículo 2.2 de la Declaración contra la Discriminación que señala que “ningún Estado fomentará, propugnará o apoyará, con medidas policíacas o de cualquier otra manera, ninguna discriminación fundada en la raza, el color o el origen étnico”.

El actual presidente del INDI ha propuesto, como solución momentánea a la migración en la capital del país, establecer un albergue transitorio para los y las indígenas que lleguen a la capital del país, evitando de este modo que estén expuestos/as a la mendicidad y la explotación. Al mismo tiempo se propone dotar de rubros para autoconsumo a las comunidades para frenar el desplazamiento de sus miembros a zonas urbanas (ABC, 24/06/02 y 27/06/02).

Prácticas institucionalizadas de prejuicio racial

Tal como establece la Convención contra el Racismo (CERD), el Estado se halla obligado a no incurrir en ningún acto o práctica de discriminación racial contra personas, grupos de personas o instituciones, y a velar porque todas las autoridades públicas e instituciones públicas, nacionales y locales, actúen en conformidad con esta obligación (art. 2.1(a)). Contrariamente a ésta, el año en curso ha dado muestras no sólo de acciones discriminatorias como las señaladas precedentemente, sino de la consolidación de prácticas racistas en el seno del Parlamento.

Como habremos de observar seguidamente, estas prácticas engloban por un lado, una visión racista sobre las personas indígenas, puesta de relieve en los debates parlamentarios, y por el otro, las decisiones que con carácter sistemático vienen siendo adoptadas por el Legislativo en el sentido de denegar determinados derechos cuyo restablecimiento compete a dicho Poder del Estado por mandato constitucional. Como señala la UNESCO⁴⁷ el racismo engloba las ideologías racistas, las actitudes fundadas en los prejuicios raciales, los comportamientos discriminatorios, las disposiciones estructurales y las prácticas institucionalizadas que provocan la desigualdad racial, así como la idea falaz de que las relaciones discriminatorias entre grupos son moral y científicamente justificables; se manifiesta por medio de disposiciones legislativas o reglamentarias y prácticas discriminatorias; obstaculiza el desenvolvimiento de sus víctimas, pervierte a quienes lo ponen en práctica, divide a las naciones en su propio seno, constituye un obstáculo para la cooperación internacional, y es contrario a los principios fundamentales del derecho internacional.

En sentido lato, las ideologías racistas entendidas por Naciones Unidas implican a su vez la negación del principio de la igualdad en dignidad y derechos de todos los seres humanos y de todos los pueblos, cualquiera que sea su origen étnico; invoca por tanto un juicio de valor basado en la superioridad o inferioridad intrínseca de determinados grupos de seres humanos, que otorga a unos el privilegio de acceder a determinados derechos que se niegan a los demás, presuntos inferiores. Es este posicionamiento ideológicamente racista el que sostiene precisamente el Poder Legislativo del Paraguay res-

⁴⁷ Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales, aprobada y proclamada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, reunida en París en su vigésima reunión, el 27 de noviembre de 1978.

pecto al derecho a la tierra de los Pueblos Indígenas, y así lo han expuesto como hecho público y notorio sus referentes —diputados y senadores— en reiteradas ocasiones⁴⁸. En este último año la manifestación más patente del racismo parlamentario ha sido el tratamiento y rechazo en la Cámara de Senadores del proyecto de expropiación presentado por el Poder Ejecutivo en favor de la Comunidad Yakye Axa del Pueblo Enxet, el 4 de febrero último.

Dicho proyecto de ley pretendía la restitución de 7.901 hectáreas de sus tierras ancestrales a la comunidad, en cumplimiento de un compromiso internacional del Estado contraído ante la CIDH en diciembre de 2001⁴⁹, como medida de reparación a graves violaciones al Pacto de San José en perjuicio de dichos indígenas. Las razones para denegar el derecho de propiedad sobre sus tierras ancestrales quedaron expuestas de boca de los parlamentarios en la sesión de la Cámara de Senadores del día jueves 27 de junio. A efectos ilustrativos nos permitimos extraer a continuación algunos de los argumentos que fundaron el rechazo en cuestión.

“...ojalá seamos los padres de la patria que sabemos administrar los intereses de nuestras familias [...] cómo estará esa familia propietaria de un inmueble racionalmente explotado, dónde están las garantías constitucionales del derecho a la propiedad privada, sinceramente les digo: me parece un atropello ceder a los intereses de los indigenistas, no de los indígenas, que usaban bincha (sic) y penachos como el cardenal y hoy se embriagan a la vera de los caminos [...] yo les pido un poquitito de consideración a nuestra investidura de senadores y mociono concretamente el rechazo sin más trámites de este programa que es francamente avalado por el absurdo [...]” (Cámara de Senadores. Diario de Sesiones, Sesión de 27/06/02. El énfasis es nuestro).

Estas palabras pertenecen al senador Ángel José Burró Mujica del Partido Encuentro Nacional (PEN). De ellas hemos puesto de relieve dos frases de las que fácilmente se coligen concepciones racistas, administrando el derecho a la propiedad privada bajo un doble estándar: como garantía constitucional, cuando corresponde a las familias de los *padres de la patria*, y como atropello cuando es invocado por indígenas que *hoy se embriagan a la vera de los caminos*. En esta misma línea argumental, el senador Armando Espínola del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), señalaba en dicha sesión:

“...hasta ahora no hemos determinado si qué queremos hacer los paraguayos con los nativos habitantes de nuestro suelo, qué queremos hacer los

⁴⁸ Al respecto pueden consultarse las ediciones anteriores del presente informe en las cuales se detalla el rechazo en el Parlamento de la expropiación a favor de Puerto Casado (CODEHUPY, 2001: 299), así como de las reivindicaciones de tierra de las Comunidades Sawhoyamaxa y Xakmok Kásek (CODEHUPY, 2000:224).

⁴⁹ *Acuerdo de Acercamiento de Voluntades* suscrito entre otros por el entonces Embajador paraguayo ante la OEA, Diego Abente, y los representantes de las víctimas en el Caso 12.313 “Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay”, durante el 110º Período de Sesiones de la CIDH en Washington DC, EE UU. Para mayor información puede consultarse el Informe de Admisibilidad N° 2/02 referente al caso, en www.cidh.org.

paraguayos con las comunidades indígenas; ¿queremos integrarlas a un mundo que necesita además de las mínimas habilidades de supervivencia, capacitación, educación, protección sanitaria, queremos integrarles a la sociedad paraguaya o queremos crear con ellos estas reservas indígenas donde pretendemos que ellos van a vivir alegremente como sus ancestros de la caza, de la pesca y en entera libertad, pero cargados con todas las plagas y los vicios? (Ibíd.).

Como puede verse, es notorio el criterio compartido en estas exposiciones respecto de vilipendiar a la persona indígena y su capacidad de ser sujeto del derecho a la tierra, sea ridiculizándolos (“...ellos van a vivir *alegremente* como sus ancestros de la caza, de la pesca...”), sea denigrándolos en base a prejuicios de las más diversas índoles (“**portadores de plagas y los vicios**”, “**embriagados a la vera de los caminos...**”) en los que a modo de prisma son observados como grupos humanos parte de culturas y organizaciones sociales atrasadas y asociadas al pasado, cuya marginación y extrema pobreza devienen de su sola condición de tales.

Aunque tomamos sólo unas muestras de la posición racista de algunos senadores, entendemos que es ésta la posición institucional del legislativo paraguayo, pues sus decisiones como colegiado se corresponden con estas concepciones, porque rechazan los pedidos de restitución de tierras indígenas sobre la base de los prejuicios expuestos. Decimos también que es un acto además de institucional, institucionalizado como práctica, en atención a los precedentes de los últimos años y a expresiones de senadores como Basilio Nikiphoroff del PEN, que indican que el rechazo de la expropiación a favor de Yakyé Axa es un claro testimonio de la suerte adversa que habrán de correr, de llegar al Parlamento, los reclamos de las comunidades Sawhoymaxa y Xakmok Kásek, en trámite ante la CIDH.

Siempre dentro de parámetros de la UNESCO, agreguemos que este caso de prejuicio racial contra los Pueblos Indígenas se halla vinculado con las desigualdades de poder y tiende a justificar las inequidades económicas y sociales de las que son víctimas, ubicándolos *sistemáticamente a un nivel inferior al del resto de la población* (Stavenhagen, 2002). En este marco teórico, y referente a las desigualdades de poder, entendemos que precisamente la piedra angular que define la cuestión indígena en Paraguay, al igual que otras cuestiones sociales, es la problemática de la tierra en la que se confrontan los intereses de amplios sectores sociales históricamente marginados y los fuertes intereses económicos y financieros que giran alrededor de la gran propiedad rural como fuente tradicional de los privilegios de las clases dominantes paraguayas.

Tanta es la importancia de este tema que incluso podríamos decir que se sobrepone a los enfoques étnicos o antropológicos que se han hecho del mismo, dado que si se trata de entender el lugar que ocupan los pueblos indígenas en la sociedad paraguaya, debemos considerar que en gran medida la misma conformación social del Paraguay en la que se hallan insertos, se estructura en base a relaciones sociales originadas en el régimen de la tenencia de la tierra.

Reflejos de esta asimetría en el poder han sido en parte las respuestas de las instancias institucionales a las que han acudido los indígenas en la última década para el reclamo de sus tierras ante el Estado, las cuales se han mostrado incapaces para dictar medidas efectivas frente al latifundio y a los sectores conservadores de la sociedad⁵⁰. Es así que ante una reivindicación de tierras indígenas –agotados los trámites ante el INDI y el IBR, de negarse el propietario a la venta de sus tierras al Estado para su posterior entrega a la comunidad recurrente– todo el haber jurídico reconocido a los pueblos indígenas, incluso constitucionalmente, se derrumba. Un claro ejemplo es el caso de la comunidad Yakye Axa que hemos visto, el cual, como último estadio legal, ha sido llevado por la propia comunidad e incluso por el Poder Ejecutivo al Parlamento para que ley de expropiación mediante se proceda a la restitución de sus tierras ancestrales⁵¹; la respuesta en los últimos años ha sido coincidente: el rechazo, si no *in limine* en comisiones, en el tratamiento en plenaria.

Finalmente, debemos señalar que estas desigualdades estructurales, generadoras de privilegios y prácticas racistas de órganos del Estado, encuentran sostén en posturas públicas del gremio rural y sectores empresariales del país. Al respecto, basta una mirada al contenido de las editoriales de los principales periódicos del país cada vez que llega al Parlamento un pedido de expropiación para restituir sus tierras a una comunidad indígena, o los comunicados de la Asociación Rural del Paraguay (ARP) sobre el particular, todos ellos con un sesgo notoriamente discriminatorio y racista⁵². A modo de ejemplo, en el último caso de expropiación que llegara al Legislativo, uno de los editoriales del diario ABC publicado en esos días, proponía la derogación

⁵⁰ Trasvasando fronteras ideológicas hoy día pareciera casi elemental asociar regímenes violatorios de los Derechos Humanos con sociedades con graves problemas estructurales en su desarrollo. En este sentido señala Pedro Nikken que “[...] la realización de los derechos económicos, sociales y culturales no depende, en general, de la sola instauración de un orden jurídico ni de la mera decisión política de los órganos gubernamentales, sino de la conquista de un orden social donde impera la justa distribución de los bienes [...]” (1994: 31). Observamos por tanto, que en las tareas dirigidas hacia los avances en la construcción de un ordenamiento jurídico democrático, capaz de afianzar la dignidad humana frente al Estado y al poder de los sectores sociales dominantes, tienen de suyo un lugar de fundamental importancia la remoción de los obstáculos y factores que mantengan o propicien la exclusión y desigualdad social.

⁵¹ La mayoría casi absoluta de las reivindicaciones territoriales indígenas afectan tierras privadas, debido a que ya prácticamente no quedan tierras fiscales por la política de dilapidación de las mismas, largamente practicada por el Estado paraguayo (Villagra, 2002). En este contexto, la expropiación en los casos de reivindicaciones territoriales indígenas consiste en la intervención del poder público, ley mediante, disponiendo la transferencia de un bien inmueble de manos privadas a las de la comunidad recurrente, ante la ausencia de voluntad del propietario de transferirlo consensualmente en sede administrativa. En este sentido, la Constitución Nacional dispone: “Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de sentencia judicial, pero se admite la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social que será determinada en cada caso por ley. Ésta garantizará el previo pago de una justa indemnización, establecida convencionalmente o por sentencia judicial”. El pedido de expropiación se presenta pues, ante el Poder Legislativo, a tenor de su facultad constitucional de dictar los códigos y demás leyes, interpretando la Constitución, en cualquiera de las Cámaras del Congreso, a propuesta de sus miembros, a proposición del Poder Ejecutivo, a iniciativa popular o a la de la Corte Suprema de Justicia.

⁵² Comunicado de prensa de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) del 28/08/02.

del capítulo correspondiente a los derechos indígenas de la Constitución Nacional, y en un comunicado del Presidente de la ARP se señalaba que de restituirse tierras a los indígenas, éstas se convertirían en una *cueva de cuatros y delincuentes* (Noticias, 27/06/02).

OTRAS GARANTÍAS

Los derechos laborales y el acceso a la educación

Pese a registrarse algunos pequeños avances, continúa la ausencia de medidas estatales destinadas a mejorar el servicio de inspección del trabajo y aplicación de normas legales en las empresas o actividades laborales en las que tomen parte trabajadores/as o empleados/as indígenas, sobre todo en establecimientos rurales. Así, en la región del Chaco, en ninguna de las principales localidades existen dependencias del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) encargadas de supervisar las relaciones laborales. Por esta razón, la mayor parte de las situaciones que violentan la legislación del trabajo (despidos injustificados, salarios impagos o fuera del mínimo legal, etc.) en contra de los indígenas, quedan sin sanción o reparación.

Por otra parte, incluso cuando determinados indígenas pueden recurrir a las oficinas del MJT en Asunción, recorriendo enormes distancias, las facultades meramente conciliatorias de esta cartera en casos de denuncias individuales resultan una vana pérdida del tiempo, arrojando en perjuicio el vencimiento de los plazos perentorios que establece el Código Procesal del Trabajo para el inicio de las acciones judiciales respectivas.

El avance que hemos mencionado sobre este punto constituye precisamente el compromiso asumido este año por la Defensoría Pública a través de su Dirección General, de garantizar a los indígenas el acceso a la justicia a través del patrocinio de defensores públicos en instancias de conciliación y judiciales, en cooperación con organizaciones no gubernamentales. Aunque aún son pocos los casos que se han presentado en tal sentido, hemos considerado este hecho como importante de destacar, fundamentalmente como un gesto de apertura ante el problema planteado.

Otro aspecto a destacar han sido las denuncias respecto a las condiciones de contratación y empleo en la zona de la reivindicación territorial de la comunidad Sawhoyamaxa del pueblo Enxet⁵³, cuyos miembros denunciaron que se niegan a contratarlos en los establecimientos ganaderos de los alrededores exclusivamente por reclamar sus derechos y crear *molestias* a los patrones o dueños de las estancias involucradas.

⁵³ La comunidad se encuentra asentada a unos cien kilómetros del tramo Pozo Colorado – Concepción, Ruta Rafael Franco, departamento de Presidente Hayes, Chaco.

Respecto al derecho a la educación, conforme a datos oficiales del INDI, aunque la mayoría de las comunidades indígenas del país cuentan con maestros/as propios/as, solo un 10% de los locales escolares presentan condiciones aceptables de enseñanza; faltan aulas, muebles y otros materiales indispensables. A su vez, de la población en edad escolar, un 40% no asiste a clase y en su mayoría no culminan la educación escolar básica.

Derechos organizativos y políticos

Finalmente, corresponde destacar un aspecto del que ya hemos hablado aquí y que en parte representa el núcleo esperanzador en el presente momento histórico, y que bien podría cambiar el rumbo de los acontecimientos: la emergencia y consolidación de las propias organizaciones indígenas en los procesos de afirmación de sus derechos tanto en espacios nacionales e internacionales, tales como la Comisión por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CAPI) –entidad integrada por líderes comunitarios y representantes de organizaciones indígenas de ambas regiones del Paraguay–, para exigir el derecho de consulta y participación en la reforma de la Ley N° 904/81⁵⁴. Es éste un hecho del cual decididamente debemos congratularnos pues demuestra, y con acierto, la tesis de que en este tiempo, las aristas y el debate abordados sobre la cuestión indígena se han trasladado decididamente a la órbita de sus personas, comunidades y dirigentes, en el marco de una nueva conciencia jurídica universal que les reconoce por derecho propio la participación en la conformación de un nuevo modelo de relaciones sociales, jurídicas y políticas, en un pie de igualdad con las sociedades que cohabitan junto a ellos dentro de las fronteras de los estados nacionales.

Durante el año, la CAPI siguió llevando adelante sus encuentros y tareas de elaboración de un documento base para la reforma legislativa planteada por el Poder Ejecutivo, rescatándose como aspectos centrales los concernientes a la identidad étnica y a la defensa de los derechos ya adquiridos mediante los avances legislativos de las últimas dos décadas (ABC, 23/04/02; La Nación, 24/05/02).

Actualmente, pese a que las organizaciones indígenas se encuentran frente a un abandono tácito del proceso de consulta por parte del Estado, las autoridades de la CAPI han decidido que seguirán adelante con las consultas a los líderes, comunidades y organizaciones del país hasta agotar el proceso tal como se había inicialmente propuesto: con la celebración de un Congreso Nacional Indígena y la aprobación de la versión final de la propuesta de ley indígena que reemplace a la Ley N° 904/81.

⁵⁴ Proceso que se desarrolló durante el primer semestre de este año. Resta, sin embargo, la realización de un congreso nacional indígena en el cual se aprobará el proyecto de reforma de la Ley N° 904/81 que debe, conforme su público compromiso, ser presentado e impulsado por el Poder Ejecutivo en el Parlamento.

RECOMENDACIONES

Reforma legal e institucional

- Finalizar el proceso de consulta abierto con los Pueblos Indígenas y sus representantes, congregados en la Comisión por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CAPI), de cara a establecer una nueva legislación indígena asignando los fondos necesarios para tal efecto.
- Iniciar los estudios legislativos de rigor para la inclusión nuevamente en la legislación laboral de un capítulo destinado a Pueblos Indígenas, a efectos de contemplar la especial situación del trabajador/a indígena en zonas rurales.

Cumplimiento de compromisos internacionales

- Dar cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA respecto a la asignación de fondos necesarios para la restitución y aseguramiento de las tierras de las comunidades y pueblos indígenas del país, y para el efecto desarrollar las posibilidades del recurso legislativo de expropiación.
- Dar cumplimiento a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de las Naciones Unidas, adoptando las medidas legislativas y de otro carácter que sean necesarias para tal efecto, en particular, con la penalización de la discriminación racial.

Acciones afirmativas

- Establecer un programa de acciones afirmativas destinadas a los y las indígenas desplazados de sus comunidades, en especial mujeres, niños y niñas, dejando de lado las medidas racistas denunciadas en el presente informe. Dichas acciones positivas deberán ser hechas en consulta con las comunidades afectadas y las organizaciones indígenas interesadas.

Obligación de mantener estándares mínimos de disfrute de derechos

- Adoptar con carácter urgente las medidas de salud pública que correspondan para prevenir y remediar las enfermedades crónicas y epidemias que asolan a las comunidades.
- Establecer un plan de acción global destinado a dar solución a los problemas de agua en la región chaqueña, evitando la reiteración de las enfermedades y muertes acaecidas por causa de la falta o escasez de la mismas.
- Extender la cobertura de los servicios del Ministerio de Justicia y Trabajo a las zonas de alta concentración laboral indígena, con énfasis en la región del Chaco.

Medidas de protección especial

- Reparar a las víctimas o familiares de las víctimas que hayan sido lesionadas en sus derechos a la vida y la salud, como consecuencia de la omisión de los deberes del Estado en prevenir y adoptar medidas eficaces ante las endemias y epidemias presentes en las comunidades.
- Implementar los planes de mitigación ambiental de proyectos nacionales de desarrollo y construcción de rutas en curso con financiación de organismos multilaterales, según los estándares legales de garantía y protección de los derechos territoriales indígenas, y promover iniciativas y propuestas ante dichos organismos que contemplen como principal objetivo la restitución territorial.
- Proteger mediante un control efectivo de los organismos ambientales pertinentes, la explotación y tráfico ilegal de maderas y pieles silvestres en tierras indígenas.
- Investigar con seriedad y adecuadamente los hechos de corrupción denunciados respecto a la administración de las gobernaciones de los departamentos de Presidente Hayes y Alto Paraguay, sancionando a los responsables y procurando la recuperación de los fondos defraudados.

BIBLIOGRAFÍA

Arenas Hidalgo, Nuria de la Cinta. 2002. *La Degradación Medioambiental y los Desplazamientos de Población*. [en línea] Facultad de Derecho, Universidad de Huelva <<http://www.ces.fe.uc.pt/publicacoes/oficina/0170/texto.html>> <www.ces.fe.uc.pt/publicacoes/oficina/0170/texto.html> [consulta: octubre 2002]

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). 2001. *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay*. OEA/Ser/L/VII.110, doc. 52. 9 de marzo de 2001. [en línea] CIDH, Organización de los Estados Americanos (OEA) <<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Paraguay01sp/indice.htm>> [consulta: octubre 2002]

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, CODEHUPY (edit.) (2000): Derechos Humanos en Paraguay 2000. Asunción, CODEHUPY.

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, CODEHUPY (edit.) (2001): Derechos Humanos en Paraguay 2001. Asunción, CODEHUPY.

Mackay, Fergus (2002): Guía Para los Derechos de los Pueblos Indígenas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Copenhague, IWGIA – Manual.

Montenegro Gómez, Jorge. 2001. *Reforma Agraria: ¡Por un Brasil sin Latifundio! (y sin desplazados)*. [en línea] Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. 1 de agosto, N° 94 (93) <<http://www.ub.es/geocrit/sn-94-93.htm>> [consulta: octubre de 2002]

Nikken, Pedro (1994): “El concepto de derechos humanos”, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Estudios Básicos de Derechos Humanos, Tomo I, San José, IIDH.

Stavenhagen, Rodolfo (1998): “Las Organizaciones indígenas: Actores emergentes en América Latina”, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Ensayos en Honor a Fernando Volio Jiménez, San José, IIDH.

Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2001/57 de la Comisión. Doc. ONU E/CN.4/2002/97, 4 de febrero de 2002.

Villagra, Rodrigo (2002). “Los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas del Paraguay: Restitución Territorial y Acceso a Tierras”. En: AUDIENCIA DEL 116 PERIODO de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) Situación de las tierras indígenas y de la reforma agraria de Paraguay. Washington, Tierraviva y Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL).