



Consejo Económico y Social

Distr. general
21 de enero de 2010
Español
Original: inglés

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

Noveno período de sesiones

Nueva York, 19 a 30 de abril de 2010

Tema 4 a) del programa provisional*

Derechos humanos: aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

Resumen y recomendaciones de la misión del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas al Paraguay**

Resumen

En respuesta a una petición del Gobierno del Paraguay, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas organizó una misión con representantes de varios organismos a Asunción y Filadelfia en abril 2009, con el objetivo de verificar las denuncias de casos de trabajo forzoso y servidumbre entre comunidades del pueblo guaraní y de elaborar propuestas y recomendaciones para asegurar que los derechos fundamentales de los pueblos indígenas sean respetados. El texto completo del informe de la misión se presentó al Gobierno del Paraguay el 31 de agosto de 2009. Este documento contiene un resumen del informe completo.

* E/C.19/2010/1.

** El informe completo puede consultarse en el sitio web del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (<http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/es/index.html>).



I. Introducción

1. En respuesta a una petición del Gobierno del Paraguay, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas organizó una misión con representantes de varios organismos a Asunción y Filadelfia en abril de 2009, con el objetivo de verificar las denuncias de casos de trabajo forzoso y servidumbre entre comunidades del pueblo guaraní y de elaborar propuestas y recomendaciones para asegurar que los derechos fundamentales de los pueblos indígenas sean respetados. La misión estuvo formada por la Presidenta del Foro Permanente, Sra. Victoria Tauli-Corpuz; los miembros Lars Anders Baer, Bartolomé Clavero y Carlos Mamani; dos funcionarios del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas y expertos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el Paraguay y el Perú.

2. El mandato de la misión fue establecido en una recomendación del Foro Permanente en su séptimo período de sesiones, en mayo de 2008 (véase E/2008/43, párr. 156), y confirmado en una invitación del Gobierno del Paraguay el 30 de octubre de 2008.

3. El presente documento es un resumen del informe completo de la misión, que se basa en las entrevistas llevadas a cabo por ella, inspecciones, datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, documentos de la OIT, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y materiales de organizaciones de pueblos indígenas y organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales. Aunque la misión se centró en la situación del pueblo guaraní, también se reunió con otras comunidades indígenas y concluyó que los problemas encontrados y las recomendaciones ofrecidas eran relevantes para varios pueblos indígenas de la región del Chaco del Paraguay.

4. La misión visitó comunidades en la región del Chaco y se reunió con representantes de organizaciones indígenas y de la Asociación Rural del Paraguay, con los Ministros o Viceministros de Educación y Cultura, Justicia y Trabajo, Relaciones Exteriores, Agricultura y Ganadería, y Ambiente, representantes de las comisiones de derechos humanos e indígenas del Congreso y la Corte Suprema de Justicia, así como el Ministerio Público. El Foro Permanente agradece a personas, organizaciones e instituciones la confianza depositada en la misión.

5. En el octavo período de sesiones del Foro Permanente, sus miembros presentaron oralmente las recomendaciones contenidas en el presente informe. Sobre la base de la presentación, el Foro Permanente agradeció a los Gobiernos del Paraguay y del Estado Plurinacional de Bolivia sus invitaciones, acogió con agrado la misión, realizada siguiendo la recomendación formulada por el Foro en su séptimo período de sesiones sobre la situación de trabajo forzoso de las comunidades guaraníes, y decidió publicar los informes de la misión como los documentos del Foro. El Foro instó a los equipos de las Naciones Unidas en los

Nota: Las investigaciones de violaciones de los derechos humanos, sobre todo cuando estas han ocurrido recientemente, acarrear grandes riesgos para los investigadores y para quienes suministran información, y pueden resultar en actos de violencia contra las personas e instituciones que defienden los derechos humanos fundamentales o en el encarcelamiento o desaparición de estas personas. Por este motivo, se ha mantenido el anonimato de los testigos mencionados aquí. El Foro Permanente agradece los esfuerzos de las personas e instituciones que aportaron información a la misión.

países a que hicieran un seguimiento de las recomendaciones y sugirió a los gobiernos pertinentes que informaran sobre la aplicación de las recomendaciones en el noveno período de sesiones del Foro (E/2009/43, párr. 94).

II. Contexto jurídico

A. Derecho internacional

6. Mediante la ratificación de tratados y declaraciones internacionales de organismos intergubernamentales y el apoyo a ellas, el Paraguay se ha comprometido a utilizar su poder para proteger y hacer realidad los derechos humanos. Este hecho no solo comporta garantizar que sus funcionarios cumplan las normas de derechos humanos, sino actuar también con la diligencia debida para abordar los abusos cometidos por autoridades no estatales y particulares. El principio de la diligencia debida incluye la obligación de prevenir las violaciones de derechos humanos, investigarlas y castigar a los responsables.

7. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobada por la Asamblea General en septiembre de 2007 (véase la resolución 61/295), establece normas mínimas para el reconocimiento y la protección de los derechos de los pueblos indígenas en diversos contextos y en todo el mundo. Incluye disposiciones sobre el derecho a la libre determinación (arts. 3 y 4) y el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad de sus tierras y la recuperación de sus territorios (arts. 8.2 b), 25, 26 y 28). En la Declaración se exhorta a los Estados a proteger a los niños indígenas contra la explotación económica y contra todo trabajo que pueda resultar peligroso o interferir en la educación de los niños, o que pueda ser perjudicial para la salud o el desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social (art. 17, párr. 2) y se dispone que las personas indígenas tienen derecho a no ser sometidas a condiciones discriminatorias de trabajo, de empleo o de salario (art. 17, párr. 3).

8. El Convenio núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes reconoce a los pueblos indígenas y tribales una amplia gama de derechos incluidos los derechos a la tierra y el territorio, el acceso a los recursos naturales, salud, educación, formación profesional, condiciones de empleo y contactos transfronterizos, y dedica especial atención a la protección de la libertad de trabajo, que incluye una prohibición explícita de la servidumbre y el trabajo forzoso.

9. La Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 4), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 8) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 6) proscriben la esclavitud y la servidumbre. El Convenio núm. 29 de la OIT relativo al trabajo forzoso u obligatorio prohíbe este tipo de trabajo.

B. Derecho nacional

10. La Constitución del Paraguay prohíbe la esclavitud, las servidumbres personales y la trata de personas (art. 10). También establece que toda persona tiene el derecho a ser protegida en su libertad y en su seguridad y que nadie está obligado

a hacer lo que la ley no ordena ni privado de lo que ella no prohíbe (art. 9). El Código del Trabajo establece que el trabajo es un derecho y un deber social y goza de la protección del Estado. No debe ser considerado como una mercancía. Exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta, y se efectuará en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico compatible con las responsabilidades del trabajador padre o madre de familia. No podrán establecerse discriminaciones relativas al trabajador por motivo de raza, color, sexo, religión, opinión política o condición social. Con respecto al trabajo forzoso, el Código del Trabajo estipula que todo trabajo debe ser remunerado, que un contrato será nulo si establece un salario menor que el pagado a otro trabajador en la misma empresa por trabajo de igual eficacia o si fija un salario inferior al mínimo legal; si exige una jornada de trabajo mayor que la permitida por el Código del Trabajo, o si entraña una obligación directa o indirecta de adquirir artículos de uso y consumo en tienda, negocios o lugar determinado por el empleador (art. 47). Sin embargo, tal como el presente informe demuestra, la situación de los pueblos indígenas en el Chaco supone graves y severas violaciones tanto de leyes nacionales como de tratados internacionales firmados o ratificados por el Paraguay.

III. Trabajo forzoso en comunidades indígenas en el Chaco paraguayo

Una vez nos fuimos a trabajar por 800.000 guaraníes. Pensábamos que íbamos a vivir con mucha plata, pero yo no traje nada. La *provista* (canasta de alimentos y artículos básicos) nunca alcanzaba hasta final de mes; teníamos que esperar unos días sin víveres. Si nos enfermábamos, no podíamos salir, estábamos como presos.

Hombre indígena del Chaco, abril de 2009

Los guaraníes éramos los pobladores originales de estas tierras, y ahora ya ven, somos los más marginales. Antes los guaraníes éramos libres, teníamos riqueza; ahora somos tratados como perros.

Maestro indígena del Chaco, abril de 2009

¿Por qué los menonitas se llevan a los indígenas a trabajar? Porque son dóciles, no conocen la ley, ni exigen seguridad social. Y si hay un indígena que se queja, lo echan, pues hay muchos más indígenas. Y cuando se hacen mayores y lentos, los tiran sin indemnización, pues pueden emplear a uno más joven.

Oficial del Gobierno, abril de 2009

11. La existencia de casos de indígenas sometidas al trabajo forzoso en la región del Chaco ha sido documentada ampliamente en informes e investigaciones de organizaciones no gubernamentales, incluida Anti-Slavery International, y la OIT, la cual, en julio de 2005, publicó un informe sobre la servidumbre por deudas y la marginación, en el que determinó que unos 8.000 indígenas estaban en situación de servidumbre en el Chaco paraguayo.

12. En junio de 2008 el Gobierno del Paraguay fue llamado a dar explicaciones ante la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre el sistemático incumplimiento del Convenio núm. 29 de la OIT, luego de ser objeto de repetidas observaciones de los órganos de control. La Comisión exigió una vez más al Gobierno que pusiera fin a la servidumbre por deudas de las comunidades indígenas del Chaco paraguayo y en otros lugares afectados del país. A principios del año 2009, el Gobierno dio otro paso importante para enfrentar este problema al formar una comisión interinstitucional sobre derechos fundamentales y trabajo forzoso, cuyo objetivo era la erradicación de violaciones de los derechos fundamentales en el sector laboral.

13. El trabajo forzoso de indígenas ocurre en el contexto de la compleja historia y economía política del Chaco paraguayo. El Chaco, “la última frontera” de las Américas, es una región que se desarrolló en forma tardía, donde las tierras se distribuyeron entre grupos religiosos, en particular menonitas de origen europeo; las tierras fueron “dadas” con las comunidades indígenas que aún habitaban allí, y estas comunidades fueron posteriormente utilizadas como mano de obra de bajo costo en las nuevas estancias. Otros hacendados paraguayos observaron las prósperas actividades de los menonitas y se trasladaron al Chaco, con lo que continuaron la tradición de expropiación de las comunidades indígenas y explotación de su trabajo.

14. Las comunidades indígenas del Chaco se encuentran, entonces, privadas de tierras y recursos en su propio territorio. Viven en la pobreza extrema, por lo cual se ven obligadas a sostenerse con el trabajo para las colonias menonitas y haciendas paraguayas, en condiciones precarias, sin garantías de estabilidad, con sueldos bajos, sin seguro de salud al cesar el trabajo y sin derecho sindical alguno. Esta situación se debe en parte a la débil presencia del Estado en el Chaco, al modelo de desarrollo, y al gran poder de las comunidades menonitas en la zona. Estos aspectos hacen que la servidumbre de los indígenas esté arraigada en el Chaco, encubierta por las autoridades locales y nacionales.

15. El Estado paraguayo solo puede proporcionar los servicios más básicos a la población debido a su conocida falta de recursos. El Paraguay es uno de los pocos lugares del mundo donde los impuestos sobre el ingreso, la principal política de redistribución, no existen; por ello el Estado no tiene capacidad de desarrollar políticas públicas para la mayoría de ciudadanos. Tampoco existe en el Paraguay un catastro de la propiedad, lo que ha facilitado la expropiación de las comunidades indígenas por parte de los colonos.

16. Según estudios realizados por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos del Paraguay en 2008 y 2002, los pueblos indígenas representan el 2% de la población total del país y el 31% de la población en la región occidental, que incluye el Chaco. Los indígenas no fueron reconocidos constitucionalmente hasta 1992, cuando una nueva Constitución identificó a los pueblos indígenas “como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado Paraguayo” (art. 62). Sin embargo, las cifras oficiales siguen mostrando una situación alarmante, como el alto grado de analfabetismo, que afecta al 40% de la población indígena, con un promedio de tres años de estudio entre los aborígenes de 10 años y más, en comparación con los ocho años de la población no indígena. El problema es más grave en las zonas rurales (53,3%), que en las urbanas (29,2%); las peores tasas de analfabetismo son las de las comunidades guaraníes (45,5%). La mayoría de los indígenas viven típicamente en una construcción modesta con piso de tierra, tejado

de paja o chapa y paredes de madera o adobe, adjunta a un pequeño terreno donde se cultiva para el autoconsumo. Solo el 3,5% de los indígenas tienen casas de ladrillo. La baja calidad de las viviendas es un gran problema en términos médicos; la enfermedad de Chagas, incurable, que padece la mitad de la población indígena, se transmite por un insecto que vive en este tipo de viviendas. Solo el 5,9% de las viviendas indígenas tienen un baño o acceso a agua potable y solo el 21% tienen luz eléctrica: la mayoría de los hogares se alumbran con velas.

IV. Resumen de las observaciones de la misión

17. El informe completo de la misión contiene análisis de la situación de los pueblos indígenas en la región del Chaco en relación con las violaciones de diferentes derechos (trabajo forzoso, trabajo infantil, malas condiciones de trabajo, pérdida de tierras y consiguiente falta de acceso a ellas, falta de servicios sociales o de servicios sociales suficientes, y restricciones del derecho de libre asociación). La conclusión es que en la región del Chaco existe un sistema de trabajo forzoso y además se cometen graves violaciones de instrumentos internacionales ratificados o apoyados por el Paraguay. Debido a esas violaciones y a infracciones de los Códigos del Trabajo y Penal paraguayos, el Gobierno debe resolver, en forma urgente, la situación del pueblo guaraní y de otros pueblos indígenas de la región del Chaco en lo relativo a las cuestiones observadas por la misión que figuran a continuación.

A. Existencia de un sistema de trabajo forzoso y servidumbre de hombres y mujeres indígenas

Trabajé en [localidad, nombre omitido]; tenía mucha necesidad y fui como tractorista por dos meses. El primer mes ya quedé con deudas; pagaban solo 450.000 guaraníes por mes.

Hombre indígena del Chaco, abril de 2009

Los patrones llevan a los indígenas a sus tierras y les prometen trabajo por uno o dos años, pero cuando a veces trabajan seis meses sin paga, como las comunidades no tienen comida suficiente, los guaraníes se quedan trabajando con el patrón.

Oficial del Gobierno, abril de 2009

Los indígenas no trabajan, solamente hacen lo que les da la gana; no entienden nuestros horarios, ni el concepto del tiempo, y el concepto del trabajo nunca fue comprendido porque vivían de la tierra ... ¿Cómo podemos hablar de trabajo forzoso si ni siquiera saben trabajar?

Oficial del sistema judicial nacional, abril de 2009

18. En el Paraguay, el trabajo forzoso sucede de dos maneras. Una es la falta de pago por trabajo realizado, lo cual es directamente trabajo forzoso, y la misión recibió numerosos informes de ello. Otra forma es el *empatronamiento* (el trabajador es considerado parte de la propiedad del patrón), servidumbre o *enganche* (prácticas indebidas de contratación) de familias o de individuos por residencia en

las haciendas o por deudas. Los salarios son muy bajos, de manera que no alcanzan a cubrir las necesidades básicas de las familias de los trabajadores indígenas que viven en extrema pobreza. Los indígenas se endeudan con los patrones que les adelantan su remuneración para pagar la construcción o arreglos de una vivienda humilde, el colegio de los niños, o simplemente comida y ropa. La misión también recibió numerosas denuncias de estos casos. La situación parece ser particularmente mala para las mujeres en servicio doméstico; el mundo privado en el que desempeñan sus largas jornadas de trabajo suele convertirse en un universo de sometimiento y abusos, y se informó a la misión que, con frecuencia, estas mujeres no recibían remuneración monetaria alguna, sino solo comida y cama.

B. Trabajo infantil

El trabajo infantil está tan extendido que, en las zonas rurales, a la población le parece normal que los niños trabajen haciendo pequeñas tareas. Por ejemplo, si las mujeres no tienen con quien dejar sus hijos, se los llevan al campo y los hijos las ayudan todo el día, pero eso no se considera trabajo. Solo cuando los niños cobran se considera que trabajan.

Oficial de las Naciones Unidas, abril de 2009

19. Según el segundo censo indígena, realizado por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos en 2002, el 20% de los niños indígenas de 10 a 11 años trabajaban, así como el 31% de los niños indígenas de 12 a 14 y el 51% de los jóvenes indígenas de 15 a 19 años. El número de niños es el doble que el de niñas. La OIT informa que, en el año 2007, el 53% de los niños indígenas y no indígenas de entre 5 y 17 años de edad trabajaban, fundamentalmente en el servicio doméstico y el sector agrícola. El mismo informe señala situaciones de trabajo forzoso entre las niñas criadas, así como de prostitución. La OIT, el UNICEF y el Banco Interamericano de Desarrollo han establecido campañas de información pública y programas de apoyo al Gobierno para intentar eliminar dichas prácticas de trabajo infantil, pero se necesitan mayores esfuerzos.

C. Condiciones laborales inadecuadas

Los patrones no quieren dar ni un día libre [...]. Hace poco un guaraní pidió un día y fue despedido. Ordeñaba las vacas; los lecheros nunca tienen un día libre.

Hombre indígena del Chaco, abril de 2009

20. En la región del Chaco solo existe una oficina del Ministerio de Justicia y Trabajo, instalada en septiembre de 2008 y debido al muy limitado personal (dos personas) y la falta de presupuesto para transporte, no realiza inspecciones. La ley paraguaya estipula una semana de trabajo de 48 horas, con un día de descanso; de 12 a 30 días de vacaciones; una paga extra anual equivalente a un mes de trabajo; y un seguro social que comprenda atención médica y pensión al jubilarse. La mayoría de los indígenas entrevistados señalaron que sus patrones no cumplían con las normas legales: algunos informaron que no tenían días de descanso, y prácticamente se desconocían los conceptos de paga extra, vacaciones y pensiones de jubilación, dado que la mayoría de los indígenas son contratados temporalmente, a veces por

día. Se informó que las trabajadoras domésticas, en particular, solían tener jornadas de trabajo de 12 horas. A diferencia de otros países de América Latina que cuentan con pensiones no contributivas que tienen un gran impacto en aliviar las condiciones de la vejez, en el Paraguay los adultos mayores solo tienen pensión si han logrado contribuir regularmente. En general, los adultos mayores indígenas se encuentran en una situación muy vulnerable, sin pensión y cuando se hacen mayores los patrones dejan de emplearlos y se quedan sin ingreso alguno. La misión también recibió denuncias de que los trabajadores indígenas recibían sueldos que estaban muy por debajo del salario mínimo. Esto concuerda con las observaciones de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, que determinó que los ingresos mensuales medios de la población indígena en 2008 eran de 778.000 guaraníes, muy por debajo del salario medio de 1.193.000 guaraníes de la población no indígena y del salario mínimo de 1.341.775 guaraníes.

D. Restricciones de la libertad de asociación

Quisiéramos organizar a los trabajadores guaraníes en sindicatos, pero las autoridades no quieren, dicen que están contaminando el Chaco con ideas de fuera. Una vez se hizo una huelga y los patrones despidieron a los organizadores. También intentaron construir un sindicato para los que trabajaban en los frigoríficos para congelar carne y los patrones los despidieron a todos.

Oficial del Gobierno, abril de 2009

21. La misión recibió alegaciones de abusos contra la libertad de asociación, incluidos informes de que la organización de trabajadores indígenas ha sido reprimida una y otra vez utilizando palabras fuertes y amenazas hasta el despido de las personas que intentaban formar un sindicato. Se informó que las asociaciones de indígenas, como la Coordinadora por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas, tampoco han sido bien acogidas por los hacendados. Existen además normas legales nacionales que no respetan los principios de la libertad sindical, y los órganos de control de la OIT han solicitado al Gobierno desde hace numerosos años que tome sin demora las medidas necesarias para armonizar su legislación nacional con el Convenio núm. 87 de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.

E. Tierras

Tenemos muchos problemas para poder alimentarnos. La cacería se nos prohíbe en muchas estancias donde hay un poco de monte. Buscamos trabajo y muchos patrones menonitas y paraguayos nos llevan a sus estancias, pero solo son pocos los que atienden bien a sus trabajadores. Si nuestra gente se enferma, no se hacen responsables, los dejan nomás abandonados a su suerte. No se nos alimenta bien, no se paga bien tampoco. Algunos consiguen trabajo con los misioneros y otros viven tratando de hacer algo en las pequeñas parcelas que el Gobierno nos dio. Pero nuestras tierras son cada vez más pequeñas y no nos devuelven el territorio que nos robaron y que nos corresponde según las leyes. Nosotros nos sentimos acorralados en estas

pequeñas propiedades, rodeados por las grandes estancias ganaderas de ricos y poderosos patrones.

Hombre indígena del Chaco, abril de 2009

La Ley 904 de 1981 establecía que cada familia indígena debía recibir un mínimo de 100 hectáreas, pero ni eso se ha hecho.

Oficial del Gobierno, abril de 2009

22. El Censo Nacional Indígena muestra que existen en el Paraguay 412 comunidades indígenas, de las cuales 185, el 45% del total, todavía no disponen de aseguramiento legal y definitivo. La solución de las reivindicaciones de tierras indígenas se ve dificultada por la lentitud del Estado, la falta de fondos para compra de tierras y el hecho significativo de que aún no existe un sistema de registro y titulación de tierras en el Paraguay. Es necesario establecer un registro tal, que permitirá examinar estas severas limitaciones políticas de la dotación de tierras para los indígenas.

23. Las violaciones de los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras ancestrales también han sido objeto de la atención de la comunidad internacional. En 2005 y 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictaminó, en el caso de las comunidades de Yakye Axa y Sawhoyamaya, que el Gobierno debía devolver las tierras ancestrales a las mencionadas comunidades en un plazo de tres años, establecer un fondo para proyectos de desarrollo en las comunidades y proporcionar acceso a la educación, la salud y los alimentos durante el período de transición de tres años. Sin embargo, aún no se han cumplido las sentencias de la Corte.

F. Débil presencia del Estado y falta de acceso a los servicios de salud y otros servicios públicos

Hace dos años que un médico no pasa por la comunidad. Mi hermano murió en mis brazos porque no pudimos llevarlo a que lo viera un doctor.

Hombre indígena del Chaco, abril de 2009

24. Diversas investigaciones médicas en poblaciones indígenas realizadas en 2008 y 2009 muestran la alta prevalencia de desnutrición en niños y adolescentes, así como de alta incidencia de tuberculosis pulmonar y de la enfermedad de Chagas. Es también muy alta la incidencia de ectoparásitos, así como escabiosis y piodermatitis en grupos indígenas. Estudios específicos sobre la enfermedad de Chagas en la región del Chaco (2003), en poblaciones tanto indígenas como no indígenas, muestran una incidencia de esta grave enfermedad en la zona del 53,2%, es decir, siete veces la tasa nacional. A pesar de la alta prevalencia de enfermedades, el 87,8% de la población indígena no tiene acceso a servicios médicos. Solo el 2% está cubierta por el seguro médico público, y el 10% restante tiene otro tipo de seguro, como el de Ayuda Mutual Hospitalaria, un seguro contributivo exclusivo para indígenas que, según determinó la misión, tenía efectos discriminatorios.

25. Los niños indígenas de la región del Chaco tienen un acceso insuficiente a la educación. De las 164 comunidades indígenas que viven en los departamentos

Boquerón y Presidente Hayes, el 19% no tiene acceso a escuelas primarias. Solo el 3% de las escuelas cuentan con educación media. Las escuelas están en manos menonitas: o bien el Ministerio paga a los profesores de las escuelas menonitas, u organizaciones no gubernamentales menonitas construyen y gestionan escuelas, en vista de que no existe una política pública adecuada por los motivos mencionados anteriormente. Aunque el 58% de los profesores son indígenas, el 30% de ellos solo tiene educación primaria. En total, el 45,5% de los guaraníes son analfabetos.

G. Situación crítica de las comunidades indígenas por la inseguridad alimentaria

Ahora, por la sequía, no hay cosechas, así que muchos indígenas han de emigrar, y los patrones toman ventaja de su vulnerabilidad.

Oficial del Gobierno, abril de 2009

26. Según un estudio publicado por la FAO en 2004, existen más de 800.000 personas subnutridas en el Paraguay, lo que representa el 14% de la población total. La desnutrición crónica afecta al 11% de la población, lo que representa unas 645.000 personas, y la desnutrición aguda al 5%. El Paraguay tiene una alta capacidad de producción de alimentos; sin embargo, el problema de la desnutrición se ve agravado por el abandono, en la última década, del sistema productivo diversificado tradicional de los pequeños agricultores, que garantizaba su seguridad alimentaria, por la escasa rentabilidad de rubros de renta tradicionales de la agricultura familiar campesina y por el problema de la falta de agua.

27. El Gobierno está considerando la reforma y ampliación del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), situándolo bajo la Presidencia y con un mandato de coordinación interministerial. También ha puesto en marcha el Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (PLANAL), que requiere la acción conjunta y coordinada de todos los actores públicos y privados cuya labor está relacionada con el sector agrícola y de quienes dependen de este sector. Para ello, el Ministerio de Agricultura tiene una sucursal de extensión agraria en el Chaco, con tres técnicos. Tanto la reforma del INDI como la aplicación del PLANAL parecen pasos necesarios y correctos para apoyar a las comunidades indígenas, y deben ser implementados urgentemente dada la severa crisis alimentaria.

V. Recomendaciones del Foro Permanente

A. Consentimiento previo, libre e informado

28. Todos los poderes del Gobierno del Paraguay (legislativo, ejecutivo y judicial) y todos sus organismos constitucionales, como la Oficina del Defensor del Pueblo, deben asumir plenamente la responsabilidad de poner fin a las prácticas de trabajo forzoso y deben celebrar consultas y cooperar con los pueblos indígenas para establecer planes de acción que acaben con las prácticas de trabajo forzoso y la discriminación contra los pueblos indígenas.

29. Todas las recomendaciones formuladas en el presente informe deben aplicarse con el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas interesados.

B. Fortalecimiento institucional

Gobernanza en la región del Chaco

30. De conformidad con sus poderes constitucionales, el Gobierno del Paraguay debe adoptar medidas que garanticen la adecuada presencia de las instituciones del Estado en las zonas afectadas por las prácticas de trabajo forzoso e infantil mediante, entre otros, el fortalecimiento de la presencia del Fiscal de Distrito, del Defensor del Pueblo y de los Ministerios de Justicia y Trabajo, Educación y Cultura, y Salud Pública y Bienestar. Esto comporta incrementar el personal técnico cualificado (incluyendo a personas indígenas) en los distintos ministerios, y garantizar la prestación de servicios públicos a las comunidades indígenas, así como asignaciones presupuestarias suficientes de forma sostenida.

31. Dichos cometidos gubernamentales se llevarán a cabo con el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas a través del INDI reformado o por cualquier otro medio. El Gobierno del Paraguay debe asegurarse de que las autoridades e instituciones locales de la región del Chaco no tomen decisiones sobre cuestiones que afectan a los pueblos indígenas sin su debido consentimiento.

Ministerio de Justicia y Trabajo: inspecciones del trabajo

32. La existencia en el Paraguay de prácticas de trabajo forzoso que afectan a los pueblos indígenas está bien documentada. El Gobierno debe proceder sin dilación a la recopilación de datos que identifiquen a los empleadores involucrados en dichas prácticas para efectos legales, incluidas las responsabilidades penales.

33. El Gobierno del Paraguay debe proporcionar al Departamento de Trabajo recursos suficientes para llevar a cabo las investigaciones del trabajo adecuadas y oportunas en la región del Chaco. Dichos recursos deben incluir los sueldos de los inspectores, computadoras y acceso a Internet, vehículos y equipos.

34. Los inspectores del trabajo deben recibir capacitación en materia de derechos humanos, a saber, derechos laborales, de la mujer, del niño y de los pueblos indígenas, incluidos los derechos reconocidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Los organismos de las Naciones Unidas en el Paraguay deben ofrecer apoyo técnico y capacitación en esta materia.

35. El Ministerio de Justicia y Trabajo del Paraguay debe garantizar la integridad de los inspectores del trabajo mediante la aplicación de mecanismos de supervisión rigurosos en lo referente a los conflictos de intereses.

36. El Gobierno del Paraguay debe garantizar la seguridad de los inspectores del trabajo y su libre acceso a todas las propiedades.

37. El Gobierno del Paraguay debe crear un sistema accesible para recibir y tramitar las quejas sobre abusos laborales.

38. En los casos en que los inspectores del trabajo documenten prácticas contrarias al derecho nacional o internacional, sus conclusiones deben conducir a rápidas medidas jurídicas de reparación.

39. El Ministerio de Justicia y Trabajo debe modificar la composición de las comisiones tripartitas, compuestas actualmente por la administración pública, los sindicatos y las organizaciones patronales. Dichas comisiones deben contar también con una representación indígena de conformidad con lo establecido por el Convenio núm. 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

40. El Ministerio de Justicia y Trabajo debe garantizar que a los trabajadores indígenas no se les pague por debajo del salario mínimo y que disfruten de servicios y prestaciones sociales en igualdad de condiciones con respecto a los trabajadores no indígenas.

41. Debe considerarse que la ambición última de los pueblos indígenas sometidos a trabajo forzoso no es convertirse en trabajadores contratados en las haciendas, sino recuperar sus tierras y recursos.

Cumplimiento de la ley: policía, fiscales y jueces

42. Conforme a sus poderes constitucionales, el Gobierno del Paraguay debe garantizar la integridad de las fuerzas del orden, de los fiscales y de los tribunales mediante la aplicación de mecanismos de supervisión rigurosos en lo referente a los conflictos de intereses. Las fuerzas policiales en la región del Chaco deben estar dirigidas por funcionarios que se mantengan neutrales en el ejercicio de sus funciones oficiales.

43. El Gobierno del Paraguay debe garantizar que los miembros de la policía, los fiscales y los jueces de la región del Chaco reciban capacitación en materia de derechos humanos, a saber, derechos laborales, de la mujer, del niño y de los pueblos indígenas, incluidos los derechos reconocidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Los organismos de las Naciones Unidas en el Paraguay deben ofrecer apoyo técnico y capacitación en esta materia.

44. Las comunidades indígenas han de tener acceso a los servicios jurídicos necesarios para proteger y defender sus intereses de forma colectiva.

45. Los fiscales deben actuar enérgicamente ante los casos de violación de los derechos humanos, incluidos los derechos laborales, de los pueblos indígenas y de sus simpatizantes, y deben contar con recursos suficientes para que dichos casos se traten con la prioridad adecuada y se instruyan sin dilaciones indebidas. Toda decisión contraria a la iniciación de la instrucción debe comunicarse sin demora y junto con la justificación de dicha decisión a la persona que denuncie la violación.

46. El poder judicial, el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo deben defender y garantizar los derechos de los pueblos indígenas conforme se reconocen en la Constitución, los tratados y las normas internacionales de derechos humanos.

Instituto Paraguayo del Indígena (INDI)

47. La estructura y el funcionamiento del INDI deben reformarse con el objetivo de adaptarlos a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de

los pueblos indígenas, y en especial con el de defender el derecho al consentimiento previo, libre e informado recogido en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El nuevo INDI no debe depender de un ministerio gubernamental, sino de la Presidencia, o bien ser una institución autónoma dotada de autoridad para influir en las políticas de todos los ministerios. En el diseño de esta reforma institucional deben participar todas las partes implicadas, teniendo en cuenta especialmente las opiniones de los pueblos indígenas sobre esta cuestión. La misión acoge con beneplácito el plan diseñado por el Gobierno del Paraguay para llevar a cabo dichas reformas e insta al Congreso a que lo respalde mediante la aprobación de las enmiendas legislativas necesarias.

48. Una vez reformado, el INDI y la nueva comisión encargada de la erradicación del trabajo forzoso deben, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, formular y promover un plan de acción sobre el trabajo forzoso capaz de abordar sus causas profundas, especialmente las relativas a la tenencia de tierras.

49. La profunda reforma del INDI no debe impedir ni coartar la libertad de los pueblos y organizaciones indígenas para actuar y tomar decisiones exclusivamente por sí mismos. Debe respetarse siempre su derecho al consentimiento previo, libre e informado.

C. Financiación

50. El Congreso y el Gobierno del Paraguay deben garantizar una financiación pública y asignaciones presupuestarias suficientes para poner en práctica las recomendaciones formuladas en el presente informe.

51. El sistema de las Naciones Unidas debe prestar asistencia en las cuestiones indígenas del Paraguay, incluida la abolición del trabajo forzoso.

52. La misión insta a la comunidad de donantes, incluidas las bilaterales, a apoyar las iniciativas encaminadas a la aplicación de las presentes recomendaciones en el Paraguay.

D. Reforma agraria y seguridad alimentaria

53. El Gobierno del Paraguay debe crear urgentemente un registro catastral para la región del Chaco. Hay que establecer un plazo fijo para su finalización, y debe someterse a revisión con el objetivo de evaluar la legitimidad de los títulos de propiedad existentes, particularmente en el caso de tierras reclamadas por comunidades indígenas.

54. Dado que los pueblos indígenas fueron desposeídos de sus tierras sin su consentimiento y sin compensación, cuando se cuestionen las demandas de los indígenas, la carga de la prueba corresponderá a la parte no indígena en relación con la tierra en cuestión.

55. La devolución de tierras a los pueblos indígenas, especialmente a las comunidades que ahora no poseen tierras o solo poseen pequeñas parcelas, debería formar parte de los procesos judiciales de conformidad con el derecho de los pueblos indígenas a recuperar sus tierras. Además, se recomienda que el Gobierno y los representantes indígenas entablen negociaciones con la sociedad menonita y las

organizaciones de ganaderos de la región. Dichas negociaciones deben basarse en los principios de los derechos humanos y en la igualdad, con la convicción de que es posible crear una sociedad intercultural más justa, en la que todos los ciudadanos, tanto si pertenecen a pueblos indígenas como si no, puedan desarrollarse pacíficamente.

56. El Gobierno del Paraguay debe aplicar las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativas a la situación de las comunidades indígenas. Yakye Axa y Saxhoyamaya, las cuales, desde que fueron desplazadas de sus tierras tradicionales, viven en condiciones precarias con suministros discontinuos de agua y alimentos y una atención médica inadecuada. La misión reconoce que el Presidente Fernando Lugo Méndez ha dado los primeros pasos hacia la aplicación del caso Yakye Axa, pero pide la aplicación inmediata e íntegra de las decisiones.

57. La reforma agraria debe basarse en una gestión integrada y participativa a nivel local, regional y nacional, y debe emprenderse conjuntamente con el PLANAL en la región del Chaco y con el apoyo de la FAO. De conformidad con la iniciativa del PLANAL, el objetivo de la reforma debe ser garantizar procesos sostenibles para las poblaciones beneficiarias, que incluyan programas de desarrollo de la capacidad y garanticen el acceso permanente a servicios básicos como la alimentación, el agua y la educación.

E. Desarrollo, incluidos agua y salud

58. La sequía en el Chaco es un fenómeno cíclico que se ha agravado durante los últimos años, dificultando el acceso de los pueblos indígenas y los minifundistas al agua y a alimentos suficientes. Aunque desde 2004 la región del Chaco viene siendo declarada anualmente en estado de emergencia debido a la sequía, se recomienda al Gobierno del Paraguay que elabore un plan de contingencia que se ponga en marcha antes de la estación seca para garantizar la disponibilidad de agua potable y alimentos a la población afectada, especialmente los pueblos indígenas. El Gobierno debe considerar este plan como un punto de partida para garantizar la seguridad alimentaria y de agua potable para los pueblos indígenas y pobres del Chaco de forma continuada, haciendo del PLANAL su pilar fundamental.

59. De conformidad con sus poderes constitucionales, el Gobierno del Paraguay y los gobernadores de los departamentos pertinentes deben apoyar el desarrollo de alternativas viables para la obtención de ingresos e iniciar actividades productivas y comerciales sostenibles para los pueblos indígenas, incluidas las mujeres, afectadas por las prácticas de trabajo forzoso.

60. La misión observa que el Ministerio de Educación y Cultura está llevando a cabo importantes iniciativas con el objetivo de mejorar las oportunidades educativas de los niños indígenas. El Gobierno del Paraguay debe, asimismo, buscar una solución a los obstáculos a los que se enfrentan los niños indígenas a la hora de matricularse y asistir a la escuela, ampliar los servicios educativos y proporcionar asignaciones presupuestarias adecuadas para garantizar una educación para todos.

61. De conformidad con sus poderes constitucionales, el Gobierno del Paraguay y los gobernadores de los departamentos pertinentes deben ampliar la cobertura de la atención de la salud y la seguridad social. Se podrían establecer y financiar

adecuadamente brigadas móviles para prestar a las comunidades indígenas dichos servicios, que de otra forma les resultarían inaccesibles.

62. Se debe revocar o reformar la ley de Ayuda Mutual Hospitalaria en virtud de la cual se ha creado un sistema de seguro médico especial que solo se aplica a los pueblos indígenas de la región del Chaco.

63. Los consejos menonitas no deben tener competencias sobre los sistemas de servicios sociales y atención sanitaria prestados a los indígenas.

64. De conformidad con sus poderes constitucionales, el Gobierno del Paraguay y los gobernadores de los departamentos pertinentes deben conceder prioridad al fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones indígenas, así como al desarrollo de las habilidades profesionales y de liderazgo. Dichos programas deben incluir a las mujeres indígenas.

65. El Gobierno del Paraguay debe mejorar la infraestructura de comunicaciones en la región del Chaco mediante, entre otros medios, facilitando el acceso de los pueblos indígenas a las comunicaciones radiofónicas y telefónicas.

66. La misión apoya los esfuerzos realizados por la Secretaría de Ambiente en la prevención de la deforestación del Chaco y le pide que mantenga sus esfuerzos a este respecto con el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas de la región.

F. Erradicación de la discriminación contra los indígenas

67. El Gobierno del Paraguay debe adoptar, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, medidas efectivas para combatir la discriminación contra dichos pueblos.

68. El Gobierno del Paraguay debe revocar toda ley o práctica discriminatoria, incluida la Ley de Ayuda Mutual Hospitalaria ya mencionada.

69. El Gobierno del Paraguay debe erradicar la segregación en los servicios sociales, como los colegios y los centros de atención de la salud.

G. Cooperación regional y estrategias transfronterizas

70. Los Gobiernos de la República del Paraguay y del Estado Plurinacional de Bolivia deben cooperar y compartir prácticas prometedoras para la erradicación del trabajo forzoso de los pueblos indígenas en las regiones del Chaco de cada país. Debe examinarse la posibilidad de elaborar un programa transfronterizo para la protección de los pueblos indígenas del Chaco.

71. Las Naciones Unidas y los organismos bilaterales de asistencia deben compartir las buenas prácticas pertinentes recabadas a lo largo de su experiencia en distintos países y financiar programas transfronterizos.

H. Elaboración de una estrategia/plan de acción nacional

72. El Gobierno del Paraguay y la nueva comisión encargada de la erradicación del trabajo forzoso deben, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, elaborar un plan de acción nacional sobre el trabajo forzoso. Dicho plan debe abordar la discriminación como causa de fondo del trabajo forzoso y establecer un proceso de supervisión para garantizar su aplicación.

73. El Gobierno del Paraguay debe estudiar la posibilidad de celebrar una conferencia nacional sobre los pueblos indígenas con el objetivo de aumentar la visibilidad de las cuestiones indígenas en el país y mejorar la coordinación entre los organismos gubernamentales y de las Naciones Unidas y las organizaciones de los pueblos indígenas.

I. Cumplimiento de las obligaciones en virtud del derecho internacional

74. Todos los poderes del Gobierno (legislativo, ejecutivo y judicial) y todos sus organismos constitucionales, como la Oficina del Defensor del Pueblo, deben cumplir las obligaciones en virtud de las leyes y los convenios internacionales.

75. La misión recuerda al Gobierno del Paraguay que, en su labor de erradicación de las causas de fondo del trabajo forzoso de los pueblos indígenas, debe guiarse por los instrumentos internacionales y, en especial, por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, a favor de la cual el Paraguay votó en la Asamblea General, y por el Convenio núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, ratificado por el Paraguay. La misión apoya la decisión del Gobierno de aplicar el Convenio núm. 169 de la OIT.

76. La misión pide al Gobierno que tome medidas urgentes para garantizar que se respeten y protejan los derechos laborales de los pueblos indígenas, especialmente las normas laborales básicas de la OIT relativas a la libertad de asociación, la erradicación del trabajo forzoso y del trabajo infantil, y la igualdad de oportunidades sin discriminación, así como las normas laborales internacionales relativas a la seguridad social y los salarios.

77. La Corte Suprema de Justicia y, en particular, su Sala Constitucional deben prestar mayor atención a los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, especialmente la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Convenio núm. 169 de la OIT. La Corte debe, asimismo, ser consciente de los problemas constitucionales en lo referente a las leyes que respetan el derecho de consulta de los pueblos indígenas.

78. La Corte Suprema de Justicia y, en particular, su Sala Constitucional deben prestar mayor atención a las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativas a los pueblos indígenas, más allá de los casos anteriormente mencionados que afectan directamente al Paraguay.

J. Actividades adicionales de seguimiento de las Naciones Unidas

79. El Foro Permanente debe entablar un diálogo con los organismos de las Naciones Unidas en el Paraguay, con el objetivo de que se aplique la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y otros convenios internacionales pertinentes, y los organismos competentes lleven a la práctica las recomendaciones del Foro

80. El Foro Permanente debe animar a los organismos de desarrollo a prestar asistencia a los pueblos indígenas de la región del Chaco, entre otros medios, respaldando los esfuerzos por erradicar el trabajo forzoso y mejorar el acceso al agua, los alimentos, y otros servicios sociales básicos, como la atención de la salud y la educación.

81. La misión insta a los organismos de las Naciones Unidas a que apoyen a los Ministerios de Trabajo y Estadística en sus continuos esfuerzos en la recogida de datos sobre las condiciones laborales de las poblaciones indígenas.

82. Los organismos de las Naciones Unidas en el Paraguay deben trabajar en estrecha colaboración para abordar las cuestiones indígenas, incluida la cuestión del trabajo forzoso. Asimismo, deben coordinar sus esfuerzos por ayudar a los pueblos del Chaco a afrontar la emergencia debida a la sequía y apoyar al Gobierno en la elaboración de una estrategia para un desarrollo más sostenible de la frágil región del Chaco y de sus pueblos indígenas, empezando por respaldar el PLANAL.
