



Mejorando los derechos de los pueblos indígenas a través de sistemas regionales de derechos humanos: el caso de Paraguay

Maximiliano Mendieta Miranda
y Julia Cabello Alonso

Herramientas legales para el empoderamiento ciudadano

En todo el mundo, grupos de ciudadanos están emprendiendo acciones para cambiar el modo en que se está invirtiendo en recursos naturales y para proteger los derechos y el medio ambiente, a fin de lograr un mundo más justo y sostenible. La iniciativa de IIED "Herramientas legales para el empoderamiento ciudadano" desarrolla análisis, experimenta con enfoques, documenta lecciones y comparte herramientas y tácticas entre profesionales (www.iied.org/legal-tools).

La serie "Herramientas legales para el empoderamiento ciudadano" proporciona un espacio en el cual los profesionales pueden compartir lecciones aprendidas de los enfoques innovadores empleados para reclamar derechos. Esto comprende desde acciones en el campo y la participación en reformas legales, hasta movilizar a los organismos internacionales de derechos humanos y la utilización de mecanismos de reclamo, examinando a fondo tratados, contratos y arbitrajes relativos a la inversión internacional.

El presente documento es uno de varios informes elaborados por profesionales sobre las lecciones que se han extraído de tales experiencias. Además, otros informes en inglés pueden descargarse en www.iied.org/pubs:

- Connected and changing: An open data web platform to track land conflict in Myanmar. 2016. Knapman, C. y Wai Wai, L.
- Pillars of the community: how trained volunteers defend land rights in Tanzania. 2016. Massay, G.
- Genre et foncier : l'expérience des consultations juridiques gratuites au Sénégal. 2016. Kébé Diouf, K.
- Mainstreaming gender in Tanzania's local land governance. 2016. Kisambu, N.
- Advogar por uma causa na comunidade: lições do projecto de gás natural em Moçambique. 2015. Salomão, A. También disponible en inglés y en francés.
- Llevar las perspectivas de la comunidad al arbitraje entre inversionistas y Estados: el caso *Pac Rim*. 2015. Orellana, M. *et al.* También disponible en inglés.
- Advocacy on investment treaty negotiations: Lessons from Malaysian civil society. 2015. Abdul Aziz, F.

Además, en nuestra serie titulada Tierra, Inversión y Derechos, generamos evidencia a escala nacional e internacional mediante el análisis de las presiones cambiantes sobre la tierra, modelos de inversión múltiple, marcos legales aplicables y modos de que las personas puedan reclamar sus derechos.

Se pueden descargar informes de la serie Tierra, Inversión y Derechos en www.iied.org/pubs. Entre las publicaciones más recientes se encuentran:

- Community perspectives in investor-state arbitration. 2017. Cotula, L. and Schröder, M.
- Strengthening women's voices in the context of agricultural investments: Lessons from Kenya. 2016. Chan, M.-K. y Mbogoh, A.
- Strengthening women's voices in the context of agricultural investments: Lessons from Tanzania. 2016. Chan, M.-K. *et al.*
- Land investments, accountability and the law: Lessons from West Africa. 2016. Cotula, L. y Jokubauskaite, G. También disponible en francés.
- Land investments, accountability and the law: Lessons from Cameroon. 2016. Kenfack, P.-E. *et al.* También disponible en francés.
- Land investments, accountability and the law: Lessons from Ghana. 2016. Yeboah, E. y Kakraba-Ampeh, M. También disponible en francés.
- Land investments, accountability and the law: Lessons from Senegal. 2016. Fall, M. y Ngai-do, M. También disponible en francés.

Si desea ponerse en contacto con IIED para alguna consulta sobre estas publicaciones, por favor escribanos a: legaltools@iied.org

Mejorando los derechos de los pueblos indígenas a través de sistemas regionales de derechos humanos: el caso de Paraguay

Maximiliano Mendieta Miranda
y Julia Cabello Alonso

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a las comunidades por su ejemplo de lucha y resistencia. Al equipo de trabajo de Tierraviva por su compromiso y dedicación más allá de su deber laboral.

A la memoria de Tomás Galeano.

Este informe fue elaborado con el generoso apoyo de Danida (Dinamarca), Irish Aid (Irlanda) y Sida (Suecia). Sin embargo, las opiniones expresadas no representan necesariamente las de las instituciones involucradas.

Publicado por primera vez por el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED), Reino Unido, en 2017

Copyright © International Institute for Environment and Development (IIED)

Todos los derechos reservados

ISBN: 978-1-78431-459-0

Código de IIED: 17602SIIED

Para copias de esta publicación, por favor póngase en contacto con:

International Institute for Environment and Development

80-86 Gray's Inn Road

Londres WC1X 8NH

Reino Unido

Email: newbooks@iied.org

Twitter: @iied

Facebook: www.facebook.com/thelIIED

Puede descargar otras publicaciones en www.iied.org/pubs

En el catálogo de la Biblioteca Británica existe un registro de la presente obra.

Cita: Mendieta Miranda, M. y Cabello Alonso, J. (2017) Mejorando los derechos de los pueblos indígenas a través del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: el caso de Paraguay. IIED, Londres.

Fotografía de la cubierta: Mujeres de la comunidad indígena Sawhoyamaya, a la vera de la ruta que une Pozo Colorado y Concepción, julio 2012. Luego de más de veinte años de vivir al costado de esta ruta, a la altura del Km. 370, la comunidad ha re-ocupado sus tierras ancestrales en marzo de 2013, esperando una solución definitiva de restitución por parte del Estado Paraguayo. (Crédito fotográfico: Maximiliano Mendieta)

Diseño: Judith Fisher, www.regent-typesetting.co.uk

Tabla de contenidos

Abreviaturas y acrónimos..... ii

Acerca de los autores..... ii

Resumen..... iii

1. El contexto de expansión: El agronegocio y los derechos humanos de los pueblos indígenas en Paraguay..... 1

2. Casos de comunidades indígenas ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos 3

3. Lecciones aprendidas en el proceso de reclamación de tierras 5

4. Conclusión..... 7

Referencias..... 8

Abreviaturas y acrónimos

CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
SIDH	Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Acerca de los autores

Maximiliano Mendieta Miranda es abogado, investigador y defensor de derechos humanos en la institución Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco (Tierraviva), en Paraguay. Además, es dirigente de Desde Abajo, organización de militancia política que busca la transformación de la sociedad a través de la justicia social. Es Master en Derechos Humanos y Derechos de Pueblos Indígenas, por la universidad de Waikato, Nueva Zelanda, obteniendo el título con las máximas calificaciones. Es docente en derechos humanos y ha realizado numerosas publicaciones relacionadas a los derechos humanos, la justicia y la criminalización de la pobreza.

Julia Cabellos Alonso es abogada, investigadora y defensora de derechos humanos. Es coordinadora de Tierraviva y representante institucional ante la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. Es responsable del litigio internacional ante tribunales supranacionales. Master en Derechos Humanos en la Maestría de Derecho Internacional de Derechos Humanos con Énfasis en Control de Convencionalidad ante la Universidad Columbia, la Dirección de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Es militante de Desde Abajo.

Resumen

Este trabajo examina la experiencia de Tierraviva – una organización paraguaya – en el uso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) para defender el derecho a la tierra de los pueblos indígenas. Desde una perspectiva de largo plazo, el presente informe analiza el camino seguido por las comunidades indígenas, que demandan la realización de sus derechos, tal como se encuentran reconocidos por el SIDH.

A fin de poner en contexto estas demandas, el informe se refiere a la discriminación estructural que afecta los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras ancestrales e impide la realización de sus derechos humanos. La economía paraguaya está basada en los agronegocios, principalmente el monocultivo de soja y la ganadería. La liberalización económica ha promovido la expansión de estas industrias, y los tratados bilaterales de inversión han establecido medidas de protección para las empresas de agronegocios. Ante la presión de dichas empresas, los pueblos indígenas han buscado obtener una reparación a través de los mecanismos de los acuerdos regionales sobre derechos humanos.

El informe extrae lecciones de las acciones de defensa realizadas por Tierraviva a nivel nacional, regional e internacional, por más de dos décadas de trabajo conjunto con las comunidades indígenas Enxet de Yakye Axa, Sawhoyamaya y Kelyenmagategma, y la comunidad Xákmok Kásek del pueblo Sanapaná. Tierraviva y estas comunidades han construido un camino para avanzar con sus demandas por la restitución de la fuente que permite el ejercicio como pueblo organizado de todos sus derechos humanos: la tierra.

1. El contexto de expansión: El agronegocio y los derechos humanos de los pueblos indígenas en Paraguay

En Paraguay, la realización de los derechos humanos de los pueblos indígenas esta limitada por poderosos factores estructurales. La infraestructura económica se basa en los agronegocios, principalmente el monocultivo de soja y la ganadería, y las políticas públicas favorecen los grandes latifundios. En este escenario, Paraguay, así como otros países del hemisferio sur, se convierte en proveedor de materias prima y recursos naturales para los países industrializados del norte. Paraguay es el país más desigual del mundo en relación a la distribución de la tierra (Galeano Monti 2014).

Esta situación excluye los pueblos indígenas y expropia sus tierras y territorios. La inequidad social se encuentra profundamente arraigada, conjuntamente con la degradación ambiental, tal como lo han reconocido la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (Tauli-Corpus, 2015) y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas 2016).

El Estatuto de Comunidades Indígenas (Ley 904 de 1981), legisla un proceso desactualizado de reclamo de tierras indígenas, ya que deja la decisión final de la devolución de las mismas, no al Estado sino a los terratenientes, incluso en aquellos caso en que se ha probado el fundamento jurídico de la reclamación y se ha demostrado la conexión entre la tierra en cuestión y las distintas comunidades o pueblos demandantes.

Esta discriminación estructural se arraiga a través de una sociedad, en gran medida, con una ausencia de cultura y conciencia en relación con los derechos humanos y la multiculturalidad paraguaya. Discriminación que se extiende desde las autoridades gubernamentales hasta las escuelas y universidades, pasando por los medios comerciales de comunicación y el poder judicial.

Resulta difícil la defensa judicial de los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad y exclusión, como es el caso de los pueblos indígenas. Esto debido no solo a la corrupción y a una administración de justicia parcializada, que privilegia los derechos de los agricultores de soja y ganaderos, sino también por la falta de conocimiento de los jueces sobre cómo interpretar y aplicar las normas internacionales de los derechos humanos, a pesar de que los tratados de derechos humanos tiene mayor jerarquía que la propia Constitución del Paraguay.

Tierraviva se crea en 1994 como una institución paraguaya de derechos humanos que busca transformar las prácticas estatales, con el fin de que el Estado cumpla con respetar los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, principalmente

los territoriales. La misma surgió como una organización no gubernamental que contrata abogados para que comunidades y organizaciones indígenas del Chaco paraguayo accedan a la justicia en condiciones de igualdad contra los ganaderos, sojeros y latifundistas.

En la actualidad, Tierraviva realiza un trabajo interdisciplinario integrado por un grupo de defensores de derechos humanos que no solo adscribe su trabajo a lo jurídico sino a otras áreas sociales como la antropología y la sociología. Fruto del trabajo de Tierraviva con los pueblos indígenas, se ha logrado la restitución de más de 150 mil hectáreas en el Chaco paraguayo. Como parte de este esfuerzo, y ante la negativa de las autoridades a reconocer los derechos de los pueblos indígenas y a devolver a varias comunidades sus tierras, Tierraviva se vio obligada a llevar varios casos ante el SIDH.

2. Casos de comunidades indígenas ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Tierraviva ha representado a cinco comunidades indígenas ante los órganos de tratados del SIDH, en concreto: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Recurrió al SIDH, luego de haber agotado la vía judicial nacional, donde fue imposible que el Estado paraguayo admitiera, siquiera, los reclamos legítimos de las comunidades.

Después de una experiencia relativamente óptima de cumplimiento de un acuerdo negociado en 1999, que involucraba a las comunidades Lamenxay y Kayleyphapopyet, ambas del Pueblo Sanapaná,¹ se llevó al SIDH los casos de las comunidades Yakye Axa² y Sawhoyamaxa,³ ambas del Pueblo Enxet, y de Xákmok Kásek del Pueblo Sanapaná⁴, que obtuvieron sentencias contra el Estado paraguayo en 2005, 2006 y 2010, respectivamente; y el caso aún abierto de Kelyenmagategma del pueblo Enxet, con un acuerdo amistoso en 2011.

Así las cosas, el Estado paraguayo es el que cuenta con más sentencias de la Corte IDH en materia de derechos territoriales de los pueblos indígenas. Sin embargo, en ninguno de los cuatro últimos casos las sentencias se han cumplido en su totalidad. Por ejemplo, la comunidad Yakye Axa sigue viviendo, desde hace más de dos décadas, al costado de la ruta. Después de once años de la sentencia que reconoció su reclamo y exigió la devolución de sus tierras, la situación no ha cambiado para la comunidad.

El caso de la comunidad Sawhoyaxama ilustra las tensiones que pueden surgir entre el avance en los derechos de los pueblos indígenas y los tratados internacionales para la protección de la inversión extranjera. En 1991, la comunidad inició el proceso para obtener el reconocimiento legal de las 14,404 hectáreas a las que tenía derecho como parte de sus tierras ancestrales. El proceso finalmente culminó con la presentación del caso por la comunidad antes el SIDH.

Uno de los principales argumentos del Estado que justificaba su postura de no devolver las tierras a la comunidad era que un acuerdo comercial de protección de inversiones, firmado entre Paraguay y Alemania, impedía la restitución. El gobierno

1. El 12 de diciembre de 1996 la CIDH recibió la denuncia y el 25 de marzo de 1998 se firmó un Acuerdo de Solución Amistosa. El caso fue publicado el 29 de setiembre de 1999.

2. El 10 de enero de 2000 la CIDH recibió la denuncia del caso Yakye Axa sometiendo a conocimiento de la Corte IDH el 17 de marzo de 2003, obteniendo sentencia favorable el 17 de junio de 2005.

3. El 15 de mayo de 2001 la CIDH recibió la denuncia del caso Sawhoyamaxa sometiendo a conocimiento de la Corte IDH el 03 de febrero de 2005 y obteniendo sentencia favorable el 29 de marzo de 2006.

4. El 15 de mayo de 2001 la CIDH recibió la denuncia del caso Xákmok Kásek sometiendo a la Corte IDH el caso el 03 de julio de 2009 y obteniendo favorable el 24 de agosto de 2010.

argumentó que este tratado era relevante porque las empresas titulares de las tierras contaban con capital alemán.

En una breve y concisa discusión, la Corte IDH señaló ante este fundamento que la aplicación de acuerdos comerciales bilaterales no justifica el incumplimiento de las obligaciones estatales relativas a derechos humanos reconocidas por la Constitución, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otras disposiciones nacionales e internacionales; por el contrario, su aplicación debe ser siempre compatible con las normas sobre derechos humanos.

En 2006, 15 años después de que la comunidad presentara su reclamo en los tribunales nacionales, la Corte IDH condenó al Estado paraguayo por la violación de los derechos colectivos de la comunidad a la propiedad de sus tierras, a la vida, a la personalidad jurídica, a las garantías judiciales y a la protección judicial.

Después de una larga espera, y ante la ausencia de señales de una intención del Estado de cumplir con la sentencia que ordenaba la devolución de sus tierras, el 21 de marzo de 2013, las familias de Sawhoyamaxe, re-ocuparon sus tierras, entrando a las mismas. Esta acción forzó al Estado a acatar la resolución de la Corte IDH, expropiando a la estancia ganadera. Sin embargo, en la actualidad, el proceso de titulación definitiva todavía no está terminado.

Esta acción de la comunidad demuestra la importancia de la organización y movilización social que nutre a la acción jurídica.

3. Lecciones aprendidas en el proceso de reclamación de tierras

Los casos llevados ante el SIDH fueron emblemáticos porque representaron las transgresiones contra las comunidades indígenas del Chaco paraguayo. Tierraviva identificó los casos conjuntamente con el movimiento indígena del Chaco paraguayo.

De esta manera, Tierraviva propicia reuniones anuales con los líderes indígenas de todas las comunidades que apoya. En estos espacios se consensua la estrategia y se definen las acciones a ser llevadas adelante. Estos espacios son enriquecedores, puesto que no sólo se discute con cada comunidad afectada sino que se puede observar la situación englobada en un contexto único, identificando similitudes y posibilidades de sinergias. Asimismo, se favorece la solidaridad y el aprendizaje mediante el intercambio de experiencias.

En estas reuniones se definió, conjuntamente con representantes de varias comunidades indígenas, la importancia de que la comunidad internacional conozca la situación por la que atraviesan las comunidades indígenas del Chaco paraguayo. De esta forma, luego de varias reuniones y discusiones, las comunidades acordaron que Tierraviva lleve estos casos ante el SIDH.

Los representantes de las comunidades también se comprometieron a apoyar los casos en todo lo que implique el largo proceso a emprenderse. Este compromiso se ha mantenido desde el inicio hasta la fecha. Asimismo, esta solidaridad se vio extendida a organizaciones indígenas, incluso algunas sin presencia en la zona específica de donde provienen estas comunidades.

Prácticas culturales en la toma de decisiones

En cuanto al proceso mismo establecido por el SIDH, habría que señalar que en cada caso que se presenta ante la corte es necesario que la comunidad comprenda claramente cada uno de los pasos a tomar para la definición de las acciones. Ello es relevante, teniendo en consideración que en varias ocasiones las comunidades no llegaron a un consenso unánime inmediato sobre los pasos a seguir. Esto puede variar en cada comunidad, pero de manera general cuanto mayor es la discusión sobre cada paso, mayor es la apropiación comunitaria de la estrategia legal y política.

Por otro lado, hay que resaltar la actitud abierta tanto de la CIDH y la Corte IDH de respetar esos tiempos diferentes a los propios así como las costumbres y prácticas culturales de cada comunidad indígena, lo que les permitió ilustrar a estos órganos la situación que atravesaban y, sobre todo, la relación que mantenían con sus tierras.

El proceso es largo y es natural que gane terreno la frustración y la desesperanza. En uno de los casos, la comunidad se vio fraccionada y un grupo se retiró buscando otras tierras para un nuevo comienzo, pero dejando para siempre dividida a una cultura que fuera única. En otro de los casos un hombre falleció sin poder volver a entrar a sus tierras: Don Tomás Galeano, líder histórico, político y espiritual de Yakye Axa quien, como testigo ante la Corte IDH y en su lengua Enxet, ilustró a todos sobre el sentir de su pueblo: luchar por sus tierras para que los niños y niñas no conozcan las mismas condiciones de exclusión que él conoció. Tomás falleció y fue enterrado fuera de sus tierras.

Estos largos procesos también implican el desafío de que los hoy jóvenes, niños al inicio del proceso, adquieran la misma convicción de quienes tomaran la decisión de adoptar una estrategia reivindicativa. Ante esto, Tierraviva inició una serie de actividades bajo lo que denominó Escuela Itinerante de Formación Política, que junto a reuniones comunitarias y la lógica transmisión de conocimientos tan propia de la cultura indígena de la zona, logró esta asunción de responsabilidad con los jóvenes. Esto es fundamental, porque sin apropiación comunitaria no hay caso que resista un proceso tan largo y difícil.

Perseverancia ante obstáculos

Llevar casos indígenas ante el SIDH exige mucha perseverancia, unión interna, respeto a los procesos propios y una probada resistencia, en particular, debido a que impulsar casos internacionales puede generar reacciones negativas. Esto afectó tanto a la comunidad como a Tierraviva. En diversas ocasiones Tierraviva fue estigmatizada como una organización que actúa en contra de los intereses del Estado, al exponer al Paraguay a los ojos del mundo y a la posibilidad de una sanción internacional.

La visibilidad de los casos también implicó un alto grado de exposición de los líderes indígenas y de la propia organización. Las reacciones negativas se hicieron sentir pronto con los intentos de criminalizarnos, con investigaciones abiertas sobre supuestas ofensas que llegaron hasta los tribunales, o cerrándonos las puertas ante cualquier posibilidad de trabajar con el Estado, así como una campaña para desacreditarnos.

La unidad dentro de las comunidades y la solidaridad de las comunidades vecinas fueron cruciales para superar esos tiempos difíciles. La experiencia de la comunidad Sawhoyamaxe, que volvió a ocupar sus tierras después de las demoras por parte de las autoridades en el cumplimiento de la sentencia de la Corte IDH, también demostró la importancia de la organización social y la movilización para hacer cumplir las acciones legales.

4. Conclusión

En varias sentencias, la Corte IDH sostuvo que la vigencia y el respeto integral a los derechos humanos, en particular territoriales, de los pueblos indígenas de Paraguay fueron incumplidos por el Estado paraguayo debido a la discriminación estructural en contra de los mismos y a las políticas que favorecen a los agronegocios. Para los pueblos indígenas es casi imposible recuperar sus tierras ancestrales a través de procesos legales nacionales. Es por esto que parte del movimiento indígena decidió llevar sus reclamos ante el SIDH, teniendo como resultado tres sentencias condenando al Estado paraguayo y dos Acuerdos de Solución Amistosa.

Los procesos ante el SIDH son largos y difíciles. Para tener éxito, se deben conjugar las estrategias legales con la discusión y el debate, no sólo entre las comunidades demandantes sino a nivel de todo el movimiento indígena.

La determinación mostrada por las comunidades indígenas fue esencial y seguirá siendo crucial, teniendo en cuenta que el contenido de las resoluciones también hace necesario abordar de manera explícita la discriminación estructural contra los pueblos indígenas. En efecto, la Corte IDH ordenó al Estado paraguayo realizar reformas y cambios en instituciones y leyes que se relacionan con los derechos de pueblos indígenas.

A fin de confrontar esta situación tan desigual en términos de equilibrio de poder, es esencial que el movimiento indígena profundice en sus niveles de organización. Esto permitirá lograr revertir de manera sostenida la situación descrita en este informe, profundizando y ampliando la restitución de las tierras de los pueblos indígenas, así como asegurándolas para su futuro.

Referencias

- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas (2016) "Informaciones Finales sobre los Informes Periódicos Cuarto al Sexto de Paraguay".
- Galeano Monti, J. (compilador) (2014) *Exclusión Social y Pobreza Urbana: Experiencias y Análisis desde el Bañado Sur*. Arandurã, Asunción.
- Tauli-Corpuz, V. (2015) "Informe. Situación de los Pueblos Indígenas en Paraguay". Naciones Unidas. A/HRC/30/41/Add.1. See <https://tinyurl.com/n64bm4p>

Mejorando los derechos de los pueblos indígenas a través de sistemas regionales de derechos humanos: el caso de Paraguay

En los últimos años, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha fallado en contra del Estado paraguayo en tres ocasiones referidas, principalmente, a violaciones de derechos territoriales de pueblos indígenas. Este informe describe la experiencia de la institución paraguaya Tierraviva en su trabajo con comunidades del Chaco para llevar estos casos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH).

Desde una perspectiva de largo plazo, el presente informe analiza la discriminación estructural que impide la realización de los derechos indígenas en Paraguay ; examina el trabajo de Tierraviva conjunto las comunidades para avanzar con sus demandas ante el SIDH por la restitución de sus tierras ; y comparte las principales lecciones aprendidas de esta experiencia.

ISBN: 978-1-78431-459-0

IIED order no.: 17602SIIED



Knowledge
Products

Informe de investigación

Junio 2017

Tema legal

Palabras claves:

Paraguay, defensa de derechos humanos, pueblos indígenas, tierra ancestral, Sistema Interamericano de Derechos Humanos