



**FORO PERMANENTE DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA CUESTIONES INDÍGENAS**

**MISIÓN A PARAGUAY**

**INFORME Y RECOMENDACIONES**

## ACRONIMOS

|       |                                                       |
|-------|-------------------------------------------------------|
| DGEEC | Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos |
| FAO   | Organización para la Alimentación y Agricultura       |
| IFAD  | Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola       |
| INDI  | Instituto Paraguayo del Indígena                      |
| OEA   | Organización de Estados Americanos                    |
| OIT   | Organización Internacional del Trabajo                |
| ONG   | Organización No Gubernamental                         |
| ONU   | Organización de las Naciones Unidas                   |
| PNUD  | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo    |

**NOTA:** Las investigaciones de violaciones a derechos humanos, particularmente cuando los acontecimientos están cercanos, implican muchos riesgos, tanto para los investigadores, como para los informantes y testigos. Su trabajo va asociado muchas veces a violencia, detención, o desaparición de personas o instituciones que defienden derechos humanos básicos. Es por ello que los nombres de los testigos de este informe son mantenidos en el anonimato. Las Naciones Unidas aprecian los esfuerzos realizados por informantes, personas e instituciones, que contribuyeron a la Misión.

## INDICE

|                                                                                                                       | Página |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| RESUMEN EJECUTIVO.....                                                                                                | 4      |
| I. INTRODUCCION.....                                                                                                  | 6      |
| II. CONTEXTO LEGAL.....                                                                                               | 6      |
| II.a. Ley internacional.....                                                                                          | 6      |
| II.a. Ley nacional.....                                                                                               | 8      |
| III. EXISTENCIA DE TRABAJO FORZOSO EN COMUNIDADES<br>INDIGENAS EN EL CHACO PARAGUAYO: UNA DECADA DE<br>DENUNCIAS..... | 9      |
| IV. CONSTATAIONES DE LA MISION.....                                                                                   | 11     |
| IV.a. Trabajo forzoso de hombres y mujeres indígenas.....                                                             | 14     |
| IV.b. Trabajo infantil y otras violaciones de los derechos de los<br>niños y niñas indígenas.....                     | 16     |
| IV.c. Condiciones laborales.....                                                                                      | 17     |
| IV.d. Libertad de asociación.....                                                                                     | 18     |
| IV.e. Tierras.....                                                                                                    | 19     |
| IV.f. Débil presencia del estado, falta de acceso a salud y<br>otros servicios públicos .....                         | 20     |
| IV.g. Situación crítica de comunidades indígenas del Chaco.....                                                       | 22     |
| V. RECOMENDACIONES.....                                                                                               | 23     |
| ANEXO: REUNIONES DE LA MISION.....                                                                                    | 31     |

## RESUMEN EJECUTIVO

Este informe, elaborado bajo mandato del Foro Permanente de las Naciones Unidas y a petición del Gobierno de Paraguay, concluye que existe un sistema servidumbral en el Chaco, y violaciones de instrumentos internacionales apoyados/ratificados por Paraguay.

Dichas infracciones, así como violaciones al Código Laboral y Penal Paraguayos, obligan al Gobierno a solucionar urgentemente la situación de los Guaraní y otros pueblos indígenas de la región del Chaco en los siguientes aspectos constatados por la Misión:

- Existencia del trabajo forzoso y servidumbral de hombres y mujeres indígenas
- Trabajo infantil
- Inadecuadas condiciones laborales
- Propiedad de la tierra/Privación de tierras y territorios
- Constricciones a la libertad de asociación
- Débil presencia del estado, falta de acceso a salud y otros servicios públicos.
- La presente situación crítica de inseguridad alimentaría de comunidades indígenas

Las conclusiones de la Misión, presentadas oficialmente ante el Foro sobre Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas en Nueva York el 28 de mayo 2009, incluyen recomendaciones en las siguientes áreas:

- Garantías para el efectivo goce del derecho al consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas
- Fortalecimiento institucional del Estado en la región de Chaco, en temas como administración, asuntos laborales, sistema legal, desarrollo rural, educación, salud, entre otros.
- Financiamiento a las iniciativas de desarrollo de los pueblos indígenas, que les permita emprender formas de vida en libertad.
- Reforma agraria, que incluye seguridad alimentaría y la restitución de los derechos al territorio y a las tierras para los pueblos indígenas en general.
- Promoción y aplicación del principio de no-discriminación en todas las esferas de la vida de los pueblos indígenas para garantizar el ejercicio de sus derechos.
- Revisión y saneamiento de títulos de propiedad
- Cooperación regional y estrategias transfronterizas para asegurar la protección de los pueblos indígenas
- Desarrollo de una Estrategia Nacional/Plan de Acción para asegurar la protección de los pueblos indígenas
- Cumplir con las obligaciones legales internacionales
- Las Agencias del Sistema de las Naciones Unidas en Paraguay deben continuar y fortalecer sus actividades de apoyo a las comunidades indígenas del Chaco, enfatizando tareas de coordinación entre sí.

Dado que la Misión del Foro Permanente de las Naciones Unidas no solo confirma una vez más la existencia de servidumbre, trabajo forzoso y abusos contra pueblos indígenas en las

haciendas del Chaco, denunciadas anteriormente por la OIT; sino que además la Misión constata un empeoramiento muy significativo de las condiciones de vida de los Guaraní y otros pueblos indígenas del Chaco, la Misión hace un llamado urgente a todas las autoridades nacionales y departamentales, así como a la comunidad internacional, organizaciones multilaterales, bilaterales y ONGs, de colaborar urgentemente para solucionar la grave situación de crisis alimentaria entre comunidades indígenas, así como para acabar con las violaciones a los derechos de los pueblos indígenas en el Chaco.

## I. INTRODUCCION

1. Respondiendo a una petición del Gobierno de Paraguay, el Foro Permanente de las Naciones Unidas organizó una Misión multiagencial a Asunción y Filadelfia en abril 2009, con el objetivo de verificar las denuncias sobre practicas de trabajo forzoso y servidumbre entre comunidades del pueblo Guaraní y 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 sobre Cuestiones Indígenas de la ONU, Victoria Tauli-Corpuz; los miembros del Foro Permanente Lars Anders Baer, Bartolomé Clavero y Carlos Mamani; Isabel Ortiz y Carol Pollack, oficiales del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU en Nueva York. La Misión fue acompañada por expertos de otras agencias: Veronique Gerard y Jorge Servin, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Enrique Rodríguez, de la Organización para la Alimentación y Agricultura; Bernardo Puente de la Organización Internacional del Trabajo en Paraguay, y Sanna Saarto de la Oficina Regional de Organización Internacional del Trabajo en Lima (Perú).

2. El mandato de la Misión fue otorgado por la recomendación del Foro Permanente de la ONU en su séptimo periodo de sesiones (mayo 2008) y confirmado por una invitación oficial del Gobierno de Paraguay el 30 de octubre de 2008:

*”El Foro Permanente ha tenido conocimiento a través de comunicaciones con pueblos indígenas de que en la región del Chaco hay comunidades Guaraníes que viven prácticamente en régimen de esclavitud, circunstancia que ha corroborado el Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas. Conforme con lo dispuesto en la Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud, así como los artículos 17, 26 y 28 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Foro apoya firmemente los esfuerzos del actual Gobierno de Bolivia y el compromiso del nuevo Gobierno de Paraguay a discontinuar prácticas esclavizadoras y devolver las tierras indígenas a sus legítimos propietarios, los guaraníes mismos” (E/C.19/2008/13, para. 156)*

3. Este Informe ha sido realizado por el Foro Permanente de la ONU, representado por la Presidenta del Foro Permanente, Victoria Tauli-Corpuz y los miembros del Foro Permanente Lars Anders Baer, Bartolomé Clavero y Carlos Mamani. El informe se basa en

las entrevistas llevadas a cabo por la Misión, inspecciones, datos de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), documentos oficiales de la Organización Internacional del Trabajo, UNICEF, así como materiales de organizaciones de pueblos indígenas y organizaciones internacionales y domesticas no-gubernamentales. Aunque la misión del Foro Permanente se centró en la situación de los pueblos Guaraní, la misión también se reunió con otras comunidades indígenas y concluye que los problemas encontrados y las recomendaciones ofrecidas son relevantes para varios pueblos indígenas de la región del Chaco de Paraguay.

4. La Misión visitó comunidades en el Chaco y se reunió con organizaciones indígenas representativas y con representantes de la Asociación Rural de Paraguay, con los Ministros/Viceministros de Educación y Cultura, Justicia y Trabajo, Relaciones Exteriores, Agricultura y Ganadería, y Ambiente, comisiones de Derechos Humanos e indígenas del Congreso, Corte Suprema de Justicia, así como el Ministerio Público. La lista completa se encuentra en el Anexo I. La ONU agradece a personas, organizaciones e instituciones la confianza depositada en la Misión.

5. El Jueves, 28 de mayo 2009, en una sesión plenaria del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en la cual asistieron participantes indígenas de todo el mundo, representantes de Estados, de organismos de las Naciones Unidas, ONG y otras organizaciones de la sociedad civil, miembros del Foro Permanente presentaron oralmente las recomendaciones contenidas en este informe. Sobre la base de la presentación, el Foro Permanente emitió la siguiente recomendación:

*El Foro Permanente toma nota de la misión a Bolivia y Paraguay, y agradece a los Gobiernos de ambos países sus invitaciones. Esta misión se realizó siguiendo la recomendación del Foro sobre la situación de trabajo forzoso de los las comunidades guaraníes en su séptimo período de sesiones. El Foro Permanente acoge con beneplácito la misión como una buena práctica y decide publicar los informes de la misión como los documentos oficiales. El Foro insta a las equipos nacionales de Naciones Unidas a efectuar el seguimiento de la recomendaciones de estos informes y sugiere a los gobiernos pertinentes que informe sobre la aplicación de estas recomendaciones en la novena sesión de la el Foro en 2010. (E/C.19/2009/14, párr. 94).*

## **II. CONTEXTO JURIDICO**

### **II.a. Ley Internacional**

6 Mediante la ratificación de tratados y el apoyo de declaraciones internacionales de organismos intergubernamentales como las Naciones Unidas y sus agencias como la OIT, y la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Estado de Paraguay se ha comprometido a utilizar su poder para proteger y hacer realidad los derechos humanos.<sup>1</sup> Este hecho no sólo 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. Cuando un Estado o una autoridad legalmente constituida sabe o debiera saber que se cometen violaciones de derechos humanos y no toma las medidas adecuadas para impedirlos, comparte con los autores la responsabilidad por esas violaciones. El principio de la “diligencia debida” incluye la obligación de prevenir las violaciones de derechos humanos, investigarlas y castigarlas cuando ocurran.<sup>2</sup>

7 *Los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas:* La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada por la Asamblea General en septiembre de 2007, elabora unas normas mínimas para el reconocimiento y la protección de los derechos de los pueblos indígenas en diversos contextos de todo el mundo. Entre las disposiciones de la Declaración figuran las siguientes:

- Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación que se ejerce a través de la autonomía (Artículos 3 y 4).

#### Cuadro I:

#### Instrumentos Internacionales Apoyados/Ratificados por Paraguay

|                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ✓ La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Resolución de la Asamblea General de la ONU 61/295) |
| ✓ Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas                                                                                |
| ✓ Convenio numero 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales                                                                       |
| ✓ Convenio numero 29 de la OIT sobre el Trabajo Forzoso                                                                                  |
| ✓ Convenio numero 87 de la OIT sobre la Libertad Sindical y de Asociación                                                                |
| ✓ Convenio número 138 de la OIT sobre la Edad mínima de admisión al empleo                                                               |
| ✓ Convenio numero 182 de la OIT sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil                                                              |
| ✓ Convenio numero 111 de la OIT sobre Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación                                                    |
| ✓ Convenio numero 95 de la OIT sobre Protección del Salario                                                                              |
| ✓ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos                                                                                    |
| ✓ Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales                                                                      |
| ✓ Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial                                             |
| ✓ Convención de la ONU sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer                                        |
| ✓ Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño                                                                                       |
| ✓ Protocolo de la ONU para la Prevención, Supresión y Castigo del Trafico de Personas, especialmente Mujeres y Niños                     |
| ✓ Convención Americana sobre Derechos Humanos                                                                                            |

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, la Observación General 31 del Comité de Derechos Humanos, órgano de expertos que vigila la aplicación por los Estados del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

- Los pueblos indígenas tienen el derecho a la propiedad de sus tierras y recuperación de sus territorios (Artículos 8.2.b, 25, 26 y 28).
- Los individuos y los pueblos indígenas tienen derecho a disfrutar plenamente de todos los derechos establecidos en el derecho laboral internacional y nacional aplicable. (Artículo 17, para. 1)
- Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, tomarán medidas específicas para 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 de los niños, teniendo en cuenta su especial vulnerabilidad y la importancia de la educación para empoderarlos. (Artículo 17, para. 2)
- Las personas indígenas tienen derecho a no ser sometidas a condiciones discriminatorias de trabajo y, entre otros aspectos, de empleo o salario. (Artículo 17, para. 3)

8 La Declaración reconoce que los pueblos indígenas tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación (Artículo 2); derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones (Artículo 23); y derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido. Establece que los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate. (Artículo 26, paras. 1 y 3)

9 El Convenio numero 169 de la OIT reconoce a los Pueblos Indígenas y Tribales una amplia gama de derechos relativos, incluyendo a la tierra y territorio, acceso a los recursos naturales, salud, educación, formación profesional, condiciones de empleo y contactos transfronterizos. Los Artículos 11 y 20 del Convenio dedican una especial atención a la protección de la libertad de trabajo, y incluye una prohibición explícita de servidumbre y de trabajo forzoso.

10 *Trabajo Forzoso:* Con respecto al trabajo forzoso, la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 4, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 8, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 6 declaran proscriptas la esclavitud y la servidumbre. El Convenio 29 de OIT prohíbe todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio. Detalles sobre la definición y evidencia de la Misión son presentados en secciones posteriores.

## **II.b. Ley Nacional**

11. La Constitución de Paraguay prohíbe la esclavitud, las servidumbres personales y la trata de personas,<sup>3</sup> y establece que “[t]oda persona tiene derecho a ser protegida en su libertad

---

<sup>3</sup> Constitución Nacional, Artículo 10.

y en su seguridad. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordena ni próvido de lo que ella no prohíbe”. El Código Laboral establece que “[e]l 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.”<sup>4</sup> Con respecto al trabajo forzoso, el Código Laboral estipula que “todo trabajo debe ser remunerado.” (Art. 12), 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 Laboral; 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 este informe demuestra, la situación de los pueblos indígenas en el Chaco supone graves y severas violaciones tanto a leyes nacionales como a tratados internacionales firmados/ratificados por Paraguay.

### **III. EXISTENCIA DE TRABAJO FORZOSO EN COMUNIDADES INDÍGENAS EN EL CHACO PARAGUAYO: UNA DECADA DE DENUNCIAS**

12. Según la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos de Paraguay<sup>5</sup>, existen 108.308 indígenas en el país, perteneciendo a 20 etnias y a cinco familias lingüísticas. El hecho de que representen el 2% de población es posiblemente uno de los motivos por los cuales este grupo es el más marginado y excluido de Paraguay. Sin embargo, en la región occidental, representan el 31% de la población. Esta región incluye fundamentalmente el Chaco -la “última frontera” de las Américas- una región de desarrollo tardío, sus tierras fueron agrupadas y concedidas a grupos religiosos, fundamentalmente menonitas de origen europeo; estas tierras fueron “dadas” con las poblaciones indígenas que habitaban allí, de manera que éstas comunidades fueron utilizadas como mano de obra de bajo costo en las nuevas estancias. En el Chaco hay presencia de 13 etnias diferentes, con representación de todas las cinco familias lingüísticas.

13. La existencia del trabajo forzoso de indígenas en la región del Chaco ha sido documentada previamente. Los trabajos pioneros de Stephen Kidd y *Anti-Esclavitud Internacional* (1997)<sup>6</sup>, entre otros, llamaron la atención de la Organización Internacional del Trabajo, que en julio 2005 publicó el informe “*Servidumbre por deudas y marginación en el Chaco de Paraguay*”, determinando unos 8.000 indígenas permanecen en una situación de servidumbre, tanto en asentamientos rurales como urbanos. El informe de la OIT concluyó que: “*Los trabajadores temporales y permanentes en las estancias sufren una subestimación sistemática de su trabajo, y no tienen más remedio que aceptar un sobreprecio en los*

---

<sup>4</sup> Código Laboral, artículo 9.

<sup>5</sup> DGEEC (2008). *Encuesta a Hogares Indígenas*. Asunción; DGEEC (2002). *Segundo Censo Nacional Indígena de Población y Viviendas*. Asunción

<sup>6</sup> Stephen Kidd (1997). “The working conditions of indigenous people in the Chaco” in *Enslaved Peoples in the 1990s: Indigenous peoples, debt bondage and human rights*. Copenhagen, Anti-Slavery International.

*alimentos y suministros que están obligados a comprar en el almacén del rancho. Los trabajadores temporales que terminan una “changa” - trabajo de corto plazo desbrozando campos o recolectando la cosecha - una vez efectuados los descuentos por las compras de suministros en el almacén, tienen pocos o ningún ingreso monetario tras varias semanas o meses de trabajo. Para los trabajadores permanentes, generalmente empleados como playeros, y para los empleados del servicio doméstico, este proceso conduce muy a menudo a la creación de deudas que pueden provocar la retención directa o indirecta del trabajador en contra de su voluntad. Tanto trabajadores temporales como permanentes, aunque con distintos niveles de intensidad y duración, pueden sufrir la modalidad de trabajo forzoso conocida como servidumbre por deudas. Mientras existe la deuda, el trabajador difícilmente puede buscar trabajo en otra estancia o adquirir préstamos en un mercado de crédito moderno y abierto (éste no existe en la zona)”.*<sup>7</sup>

14. En el año 2006, *Anti-Esclavitud Internacional* publicó un nuevo estudio<sup>8</sup>. A este estudio le siguió de un breve informe de seguimiento en Julio 2008 sobre violaciones al Convenio 29 de la OIT sobre trabajo forzoso y la falta de cambio de la situación en el Chaco<sup>9</sup> *Anti-Esclavitud Internacional* constató que: “Los trabajadores deben recibir su salario cada mes, pero la oficina del Fiscal de Filadelfia informa que es normal no recibirlo durante tres o cuatro meses. Durante este tiempo, los trabajadores han de comprar víveres y artículos esenciales de la tienda del rancho, donde los precios son muy elevados. Esto significa la mayoría, si no todo, del salario es utilizado para pagar esa deuda. Las largas horas de trabajo, la falta de ingreso para pagar transporte... hace imposible que los trabajadores indígenas consigan provisiones de otros lugares. Entrevistas realizadas... demuestran que a los patrones tampoco dan permiso a los trabajadores para abandonar la hacienda”. El estudio de la OIT muestra como los precios del azúcar, arroz, y otras provisiones esenciales que según el artículo 169 del Código Laboral Paraguayo los trabajadores deben recibir gratis, se venden por un precio entre el 14% y el 81% por encima del precio normal de los establecimiento cercanos a los ranchos.

15. En junio del 2008 el Gobierno de 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 29 de la OIT, luego de ser objeto de repetidas observaciones de los órganos de control de la Organización, donde se exigió una vez más al Gobierno a poner fin a la servidumbre por deudas de las comunidades indígenas del Chaco paraguayo y en otros lugares del país que pueden ser afectados.

16. Varias agencias de desarrollo realizan proyectos para mejorar las condiciones de vida indígena en el Chaco. Sin embargo, el tema estructural de la servidumbre sigue presente. En octubre del 2008, el Gobierno de Paraguay pide ayuda al Foro Permanente de las Naciones Unidas. A principios del año 2009, el Gobierno da otro paso adelante al formar una comisión

---

<sup>7</sup> Bedoya, E. y Bedoya, A. (2005). *Servidumbre por deudas y marginación en el Chaco de Paraguay*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

<sup>8</sup> Kaye, M. (2006). *Contemporary forms of slavery in Paraguay*, Anti-Slavery International. Londres, Anti-Slavery International.

<sup>9</sup> Anti Slavery International (2008). *Information on Paraguay: Compliance with ILO Convention No.29 on Forced Labour (ratified in 1967)* Londres, Anti-Slavery International.

interinstitucional sobre derechos fundamentales y trabajo forzoso, cuyo objetivo es la erradicación de violaciones a derechos fundamentales laborales.

17. Violaciones de los derechos de los pueblos indígenas de Paraguay a sus tierras ancestrales también han sido el sujeto de atención internacional. Por ejemplo, en 2005-2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictaminó, en el caso de las comunidades Yakye Axa y Sawhoyamaxa<sup>10</sup>, que el Gobierno debe devolver las tierras ancestrales a dichas comunidades en un periodo máximo de tres años, crear un fondo para proyectos de desarrollo en la comunidades, así como proveer acceso a educación, salud, y alimentación en el periodo transitorio de los tres años. Sin embargo, el gobierno aún no ha otorgado los títulos de las tierras en cuestión a las comunidades. En relación con las tierras de los Yakye Axa, en 2008, el Presidente Lugo presentó el proyecto de legislación para la devolución de sus tierras tradicionales. Ninguna medida concreta se ha adoptado en relación con la devolución de las tierras tradicionales de la Sawhoyamaxa.

#### IV. CONSTATAIONES DE LA MISION

*“Denunciamos, por un lado no se tiene acceso a los territorios ancestrales porque todo es propiedad privada y así es muy difícil recuperarlo. Nuestro territorio tradicional está siendo desmontado y destruido por la agro-ganadería... La sociedad no indígena nos impone proyectos y planes sin consultar, a pesar de que se trata de territorio ancestral... también afectan la cultura tradicional, incluso las prácticas religiosas y creencias indígenas, las que ya fueron totalmente invadidas y no fueron respetadas para nada. En las comunidades también hay religiosos no indígenas que ya no dejan trabajar a los chamanes. Casi nulo es el acceso a la salud... Hace falta el acceso a la educación, pero para eso falta apoyo del Gobierno; como no hay escuelas en todas las comunidades. El Gobierno y sus instancias oficiales no comunican, ni preguntan... a las comunidades, ni respetan la forma propia de nuestra organización... También somos muy mal pagados por el trabajo que realizamos.*

Entrevista con líder indígena del Chaco, abril 2009

*“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” nunca alcanzaba hasta final de mes, teníamos que esperar unos días sin víveres. Si nos enfermábamos, no podíamos salir, estábamos como presos”*

Entrevistas con hombre indígena del Chaco, abril 2009

*“Los Guaraníes éramos los pobladores originales de estas tierras, y ahora ya ven, somos los mas marginales. Antes los Guaraní éramos libres, teníamos riqueza, ahora somos tratados como perros”*

---

<sup>10</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay (19 junio 2005) y Caso Comunidad indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay (Sentencia de 29 de marzo de 2006)

Entrevista con maestro indígena del Chaco, abril 2009

*‘Mi familia lleva ya cien años en el Chaco. Hemos visto un gran cambio, los indios ya no son cazadores-recolectores, hoy los indios son trabajadores, tienen un salario, les gustan sus zapatos, sus teléfonos. Hemos visto una rápida evolución, de la Edad de Piedra al siglo XXI’*

Entrevista con hacendado Menonita, abril 2009

*“¿Por que 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 mas indígenas. Y cuando se hacen mayores y lentos, los tiran sin indemnización, pues pueden emplear a uno mas joven”*

Entrevista, oficial del gobierno, abril 2009

18. Las comunidades indígenas del Chaco se encuentran privadas de tierras y recursos en su propio territorio. Viven en extrema pobreza, por lo cual se encuentran obligadas a sostenerse con el trabajo para las colonias menonitas y haciendas paraguayas, en condiciones muy precarias, sin garantías de estabilidad, con sueldos bajos, sin cobertura 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 este arraigada en el Chaco, encubierta por las autoridades locales y nacionales.

19. El Estado Paraguayo es un estado minimalista debido a su conocida falta de recursos; Paraguay es uno de los pocos lugares del mundo donde la principal política de redistribución, los impuestos sobre el ingreso, no existen, por ello el estado no tiene capacidad de expandir políticas públicas para la mayoría de ciudadanos. Tampoco existe en Paraguay un catastro de la propiedad, lo que ha facilitado la expropiación de las comunidades por parte de los colonos.

20. Paraguay se encuentra entre los países de América Latina donde la propiedad de la tierra esta más concentrada: el 95% de la propiedad pertenece a grandes haciendas. El modelo de desarrollo de Paraguay tiene una fuerte base en las exportaciones agropecuarias. Paraguay sigue siendo un país muy rural, con una economía mayoritariamente basada en cuatro productos agrícolas (algodón, soja, carne y madera). Al estar la producción nacional de agricultura y ganadería concentrada en un segmento relativamente poco numeroso de haciendas productoras, en manos de unas pocas familias, genera una “baja calidad del crecimiento económico”, con muy limitadas sinergias positivas sociales, según informes del Programa de las Naciones Unidas para Desarrollo (PNUD) en Paraguay. Este modelo proporciona pocas oportunidades de trabajo para la gran mayoría de la población, y concentra beneficios en los grupos de ingreso más alto, sin políticas distributivas significativas. Ello ha generado una fuerte presión sobre muchas familias campesinas e indígenas para abandonar el campo e instalarse precariamente en los grandes cinturones de pobreza urbanos.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> PNUD (2005). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de Paraguay. Sistema de las Naciones Unidas de Paraguay. PNUD, Asunción.

21. Las comunidades menonitas emigran al Chaco tras 1920, estableciendo colonias en territorio indígena. El entendimiento entre religión menonita y gobierno de Paraguay se sustenta en el presupuesto consabido de que la presencia de la religión cristiana sería el factor de civilización de “una tierra salvaje”. El gobierno trajo a los menonitas para civilizar y cristianizar esta zona, principalmente para ganar soberanía sobre el Chaco<sup>12</sup>. Los menonitas fueron construyendo una economía de base agraria y ganadera. La expansión de estas explotaciones les lleva a interesarse por los indígenas como mano de obra de bajo costo. El resultado de ese proceso fue la privación de tierras y recursos para los indígenas, de manera que quedaron sin mayor opción que aceptar el empleo ofrecido por las colonias menonitas. Esto se acompaña por la provisión de algunos servicios sociales para los indígenas por los menonitas, en su más nimia expresión para asegurar una productividad mínima, tratados en otras secciones de este informe, con el beneplácito de gobiernos anteriores dada la débil capacidad del Estado de proveer servicios para sus habitantes. En vista de las prosperas actividades de los menonitas, otros hacendados paraguayos se trasladan al Chaco, continuando la tradición de expropiar a las comunidades indígenas y malemployar mano de obra indígena.

22. Los indígenas no fueron reconocidos constitucionalmente hasta 1992, cuando una nueva constitución identifica a los pueblos indígenas “como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado Paraguayo” (Artículo 62). Los Artículos 63 y 64 de la constitución estipulan que *“Queda reconocido y garantizado el derecho de los pueblos indígenas a preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat. Tienen derecho, asimismo, a aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, al igual que la voluntaria sujeción a sus normas consuetudinarias para la regulación de la convivencia interior siempre que ellas no atenten contra los derechos fundamentales establecidos en esta Constitución. En los conflictos jurisdiccionales se tendrá en cuenta el derecho consuetudinario indígena. Los pueblos indígenas tienen 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. El Estado les proveerá gratuitamente de estas tierras, las cuales serán inembargables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no susceptibles de garantizar obligaciones contractuales ni de ser arrendadas; asimismo, estarán exentas de tributo”*. El Artículo 66 dispone que *“El Estado respetará las peculiaridades culturales de los pueblos indígenas especialmente en lo relativo a la educación formal. Se atenderá, además, a su defensa contra la regresión demográfica, la depredación de su hábitat, la contaminación ambiental, la explotación económica y la alienación cultural”*.

23. Sin embargo, las cifras oficiales siguen mostrando una situación alarmante, como el alto grado de analfabetismo, que afecta al 40% de las y los indígenas, con un promedio de 3 años de estudio entre los aborígenes de 10 años y más, frente a los 8 años que se registra en la población nacional no indígena. El problema se agrava en zonas rurales (53,3%), comparativamente con áreas urbanas (29,2%); las peores tasas de analfabetismo son las de comunidades Guaraní (45.5%). El 50% de la población indígena son niños menores de 14 años, lo que denota la alta tasa de dependencia y la necesidad acuciante de las familias de

---

12 Gerhard Ratzlaff, *Historiador Menonita. Director del Archivo Menonita del Paraguay* (2008)

encontrar ingresos. La tasa de fecundidad es alta, unos 6,3 niños por mujer. La mayoría de indígenas viven típicamente en una construcción modesta con piso de tierra, tejado de paja o chapa, paredes de madera o adobe, adjunta a un pequeño terreno donde se cultiva para autoconsumo. Solo el 3.5% de la población indígena tiene una casa 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% posee luz eléctrica, la mayoría se alumbran con velas.<sup>13</sup> La marginalización social de las comunidades indígenas debe ser erradicada.

#### **IV.a. Trabajo forzoso de hombres y mujeres indígenas**

*“Me fui a trabajar a una colonia menonita porque necesitaba trabajo. Llegué y me dijeron enseguida que me necesitaban porque había un capataz brasileño que era muy caro, y querían a un indígena. Estaba el brasileño juntando a los animales, y él me dijo que ese patrón no quiere pagar, y que atiende, que hablara con el patrón. Todo el día trabajamos con los animales, al día siguiente me quedé yo como capataz. Hable después con el patrón y me dijo que me pagaría 18.000 Guaraníes por día, y si había enfermedad, él asumiría eso. Trabajaba durísimo todos los días, era un piquete de ganado bien grande, y a pie, sin caballo. Estaba completamente solo allá. A veces llegaban otros menonitas, también paraguayos, preguntado por la casa del patrón. Un día llegó el patrón enojado porque habían ido a su casa y él no quería eso. Le pedí disculpas y le dije que no lo volvería a hacer. Cerca de cumplir el segundo mes, le pregunté por mis deudas. El patrón me respondió que no tenía por que saber de eso, y le dije que así no podía seguir... Me puse firme y le pedí que me pagara. Pero no pasó. Trabaje dos meses y lo dejé.”*

Entrevista, hombre indígena del Chaco, abril 2009.

*“Trabajé en [localidad, nombre omitido]; tenía mucha necesidad, y fui como tractorista por dos meses, y el primer mes ya quede con deudas, pagaban solo 450.000 Guaraníes por mes”*

Entrevista, hombre indígena del Chaco, abril 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 Guaraní se quedan trabajando con el patrón”.*

Entrevista, oficial del gobierno, abril 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?”*

Entrevista, oficial del sistema judicial nacional, abril 2009

---

<sup>13</sup> DGEEC (2008). *Encuesta a Hogares Indígenas*. Asunción; DGEEC (2002). *Segundo Censo Nacional Indígena de Población y Viviendas*. Asunción; UNICEF (2009). *Situación de la niñez indígena en Paraguay*. Asunción.

*“Los hacendados del Chaco necesitan comprender que solucionar las malas condiciones laborales es una necesidad. Los menonitas son emprendedores, y dedicados en su trabajo, lo pueden entender muy bien. Por ejemplo, hace años, cuando tuvimos el terrible problema de la fiebre aftosa, si un ganadero no vacunaba, perjudicaba a todos los demás; los menonitas lo vieron rápidamente y actuaron contra los hacendados más pobres que se resistían a vacunar al ganado. Lo mismo sucede con las situación de abuso y explotación laboral, los menonitas pueden actuar contra aquellos que violan los derechos indígenas.”*

Entrevista, oficial del gobierno, abril 2009

24. *Definición:* La Constitución Nacional prohíbe la esclavitud (Artículo 10), y el artículo 47 del Código Laboral estipula que la ilegalidad de contratos que paguen por debajo del salario mínimo, o que exigen obligaciones directas o indirectas de comprar víveres y artículos esenciales provistas por el empleador. Los artículos 231 y 176 del Código Laboral Paraguayo estipulan que solo el 30% del salario puede ser pagado en especies (la llamada “*provista*”), y estas deben tener el mismo valor que en los centros urbanos cercanos. El Convenio sobre el trabajo forzoso (núm. 29) de la OIT define el trabajo forzoso como “todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente” (Artículo 2.1). Los pronunciamientos de los órganos de control de la OIT permiten precisar el significado y el alcance de dicha definición de la siguiente manera: *La amenaza de pena* puede darse como privación de cualquier derecho o ventaja; puede implicar formas extremas, como por ejemplo la violencia física, pero también puede manifestarse a través de formas sutiles como la retención de documentos de identidad, amenaza de exclusión de empleos futuros, o amenaza de denuncia ante las autoridades. *No ofrecerse voluntariamente* implica la ausencia de consentimiento; esto puede darse desde el inicio de la relación laboral, pero también por ejemplo como consecuencia de endeudamiento inducido (mediante falsificación de cuentas, aumento exagerado de precios, reducción del valor de bienes o servicios producidos, o cobro de intereses excesivos), así como a través de engaño o falsas promesas sobre el tipo y las condiciones del trabajo, o retención e impago de salarios. De esta forma una relación libre de trabajo puede convertirse en una situación de trabajo forzoso a través de los diferentes mecanismos empleados.

25. *Evidencia:* En el año 2008, aun el 84.5% de los Guaraníes trabajan en agricultura<sup>14</sup>. Solo el 27.4% de los indígenas Guaraní son asalariados; la mayoría, el 72.6%, se consideran “independientes”, una manera de decir sin ningún tipo de estabilidad laboral. Según la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, el ingreso mensual medio de la población indígena en el año 2008 era de 778.000 Guaraníes, frente a 1.193.000 Guaraníes para la población no indígena.<sup>15</sup> Es decir, cuando cobran, los indígenas cobran más o menos la mitad del salario mínimo, 1.341.775 Guaraníes. Las empleadas del hogar suelen ganar

<sup>14</sup> Como referencia, el 70.5% de todos los pueblos indígenas de Paraguay trabajan en agricultura/sector primario. Ver DGEEC (2008). *Encuesta a Hogares Indígenas*. Asunción.

<sup>15</sup> El salario mínimo interprofesional es de 1.341.775 Guaraníes (Decreto 11.137/2007). Vease DGEEC (2008). *Encuesta a Hogares Indígenas*. Asunción; DGEEC (2002). *Segundo Censo Nacional Indígena de Población y Viviendas*. Asunción

mucho menos que los hombres; y la misión recibió informes de que es una práctica habitual que su trabajo no sea remunerado monetariamente en las haciendas.

26. En 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*” (de “patrón”), servidumbre o “enganche” 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 para 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 alegaciones de ellos. La situación es particularmente mala para las mujeres en servicio domestico; el mundo privado en el que se desempeñan largas jornadas de trabajo, suele convertirse en un universo de sometimiento y abusos, con frecuencia sin remuneración monetaria alguna, solo por comida y cama. La Misión del Foro Permanente de las Naciones Unidas confirma una vez más las alegaciones de trabajo forzoso en las haciendas del Chaco, denunciadas anteriormente por otras organizaciones como la OIT.

#### **IV.b. Trabajo infantil y otras violaciones de los derechos de los niños y las niñas indígenas**

*“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”*

Entrevista, oficial de las Naciones Unidas, abril 2009

27. *Definición:* Paraguay ha ratificado el Convenio 138 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo y el convenio 182 sobre la Eliminación de las Peores Formas del Trabajo Infantil. Cuando se ratificó el Convenio 138, se fijó la edad Mínima de Admisión al empleo en 14 años. Por otro lado el código de la Niñez y la Adolescencia cuenta con un capítulo sobre los Adolescentes trabajadores, donde entre otras indicaciones, establece el registro del adolescente trabajador, y el límite de horas de los trabajos protegidos para esta franja de la población. La Convención sobre los Derechos de los Niños/as define los siguientes derechos básicos: el derecho a la supervivencia; al desarrollo pleno; a la protección contra la violencia, los malos tratos y la explotación; y a la plena participación en la vida familiar, cultural y social.

28. Evidencia: Según el II Censo Indígena<sup>16</sup>, el 20% de los niños indígenas de 10 a 11 años trabajaban, el 31% de los niños de 12 a 14 trabajaban, así como el 51% de los jóvenes de 15 a 19 años. El doble de niños que de niñas. La OIT informa que en el año 2007, el 53% de los niños indígenas y no indígenas, de edades entre 5 y 17 años, trabajaban, fundamentalmente en servicio domestico y agricultura. El mismo informe señala situaciones

---

<sup>16</sup> DGEEC (2002). *Segundo Censo Nacional Indígena de Población y Viviendas*. Asunción

de trabajo forzado entre las niñas criadas, así como en prostitución. En marzo 2005, el gobierno aprobó una lista de actividades peligrosas y no adecuadas para el trabajo de menores de 18 años, entre ellas los trabajos que se desarrollan con ganado mayor, trabajos con exposición a mucho calor, trabajos con agroquímicos, el trabajo infantil doméstico y el criadazgo, entre otros. La práctica ancestral del "criadito" persiste en el país para el trabajo doméstico. ILO, 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 mayores esfuerzos son necesarios.

#### **IV.c. Condiciones laborales**

*“Yo estuve en Boquerón por 4 años, nos pagaron primero 310.000 Guaraníes, luego bajaron a 210.000 Guaraníes. Trabajábamos como tractoristas. No podemos reclamar porque sino luego no nos quieren dar trabajo. Normalmente no nos quieren pagar el mínimo, nos pagan como quieren, pero no tenemos remedio acá. Los patrones siempre buscan tractoristas nuevos que ellos mismos enseñan, porque no quieren pagar lo que corresponde”*

Entrevista, hombre indígena del Chaco, abril 2009.

*“Los patrones no quieren dar ni un día libre, ni siquiera para hacer las gestiones necesarias; hace poco un Guaraní pidió un día y fue despedido, ordeñaba las vacas, los lecheros nunca tienen un día libre”*

Entrevista, hombre indígena del Chaco, abril 2009.

*“Los Guaraní de [localidad, nombre omitido] nos empleamos en varios ramos, pero en ninguno recibimos el salario mínimo”*

Entrevista, hombre indígena del Chaco, abril 2009.

*“Desde 1979 soy chofer, pero no me reconocen mi antigüedad. Ya llevo 30 años de trabajo pero no llego al mínimo todavía. Llevo 7 años trabajando con el mismo patrón, pero no hay aumento”*

Entrevista, hombre indígena del Chaco, abril 2009.

*“En el pasado, hubo un momento muy difícil para los hacendados, ya no podía subcontratar a paraguayos por día debido a las “leyes sociales”, es por eso que comenzaron a trabajar con los indios, por la rigidez del mercado laboral”.*

Entrevista, hacendado menonita, abril 2009

29. *Definición:* Las condiciones laborales comprenden desde el salario mínimo y el número de horas máximo de la jornada laboral, hasta contribuciones a la seguridad social y condiciones de seguridad en el lugar de trabajo. El Convenio núm. 95 de la OIT, ratificado por Paraguay, garantiza el pago seguro, rápido e íntegro de los salarios. Con respecto al Convenio número 111 de la OIT sobre Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación, y a la Convención de la ONU sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, requieren la condición de igualdad en la remuneración salarial y más ampliamente en las condiciones laborales.

30. *Evidencia:* El ingreso mensual medio de la población indígena en el año 2008, en unos 778.000 Guaraníes<sup>17</sup>, estaba muy por debajo del salario mínimo de 1.340.775 Guaraníes. La Misión recibió múltiples alegaciones de ello, las cuales demuestran la existencia de prejuicios y discriminación contra pueblos indígenas, y en particular las mujeres indígenas, siguen imperantes, un obstáculo para el desarrollo social de Paraguay.

31. 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 cobertura medica y pensión al jubilarse. La mayoría de indígenas entrevistados señalaron que sus patrones no cumplían con las normas legales: algunos informaron que no tenían días de descanso, y prácticamente se desconocía lo que eran las pagas extras, las vacaciones, y las pensiones de jubilación, dado que la mayoría de indígenas son contratados temporalmente, a veces por días. Las trabajadoras domesticas, en particular, suelen tener jornadas de trabajo de 12 horas al día. 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 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, pues cuando se hacen mayores, los patrones dejan de emplearlos y se quedan sin ingreso ninguno.

32. Es necesario incrementar el numero de inspecciones laborales para combatir violaciones al Código Laboral; ello requiere un gran aumento del presupuesto del Ministerio de Justicia y Trabajo, hasta ahora mantenido al mínimo. En el Chaco solo existe una oficina del Ministerio de Justicia y Trabajo, instalada en septiembre 2008, y debido al muy limitado personal (2 personas) y la falta de presupuesto para transporte, no realizan inspecciones. Las inspecciones laborales, idealmente, deberían realizarse por oficiales basados en el Chaco y también por inspectores de fuera, dado el riesgo de presiones y amenazas del lado de los hacendados. La Misión recomienda al Gobierno realizar un serio esfuerzo de apoyo a las actividades del Ministerio de Justicia y Trabajo.

#### **IV.d. Libertad de asociación**

*“Quisiéramos organizar a los Guaraní 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.”*

Entrevista, oficial del gobierno, abril 2009

33. *Definición:* La libertad de asociación, incluida la libertad de asociación sindical, es un derecho humano garantizado por la Constitución y el Código del Trabajo de Paraguay, así como por convenios internacionales tales como el Pacto Internacional del Derechos Civiles y Políticos y el Convenio 87 de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación que el Estado de Paraguay ha ratificado en 1962.

---

<sup>17</sup> DGEEC (2008). *Encuesta a Hogares Indígenas*. Asunción; DGEEC (2002). *Segundo Censo Nacional Indígena de Población y Viviendas*. Asunción

34. *Evidencia:* La Misión recibió alegaciones de abusos contra la libertad de asociación incluyendo informes de como la organización de trabajadores indígenas ha sido reprimida una y otra vez, desde palabras fuertes y amenazas, hasta el despido de las personas intentando formar un sindicato. Las asociaciones de indígenas, como la Coordinadora por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CAPI, fundada en 1994), tampoco han sido bien acogida 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 las medidas necesarias para poner sin demora su legislación nacional en conformidad con el Convenio 87.

#### **IV.e. Tierras**

*“Tenemos muchos problemas para poder alimentarnos, la cacería nos 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 pocos son 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 mas pequeñas, y no nos devuelven el territorio que nos robaron y que nos corresponde según sus leyes. Nosotros nos sentimos acorralados en estas pequeñas propiedades rodeados por los grandes estancias ganaderas de ricos y poderosos patrones”*

Entrevista, hombre indígena del Chaco, abril 2009.

*“La vida de las vacas y de los indígenas esta marcada por una alambrada”*

Entrevista, oficial del gobierno, abril 2009

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

Entrevista, oficial del gobierno, abril 2009

35. *Definición:* Los pueblos indígenas de la región del Chaco se ha organizado contemporáneamente en base a diversas reivindicaciones, que tiene como finalidad su *reconstitución* en su territorio ancestral. La ley 904/1981, un primer paso en la dotación de tierras, estipula que debe asignarse a cada familia indígena un mínimo de 100 hectáreas. El derecho a la tierra también es apoyado por la Constitución Nacional en su capítulo V, artículo 64, y por la ley 43/89, que establece un régimen para la regularización de asentamientos indígenas.

36. *Evidencia:* El II Censo Indígena muestra que existen en todo Paraguay 412 comunidades indígenas, de las cuales 185, el 45% del total, todavía no disponen de aseguramiento legal y definitivo. De las 185 comunidades indígenas sin tierra propia, la tierra que ocupan pertenece al: 85 INDI/Instituto de Bienestar Rural (IBR)/Fiscal, 3 a ONGs,

59 a estancias/empresas, 13 a la Iglesia, 17 otros y 8 comunidades no sabían.<sup>18</sup> La mayor dificultad que parece registrarse es la lentitud del Estado, la falta de fondos para compra de tierras, y el hecho inaceptable de que aun no existe un catastro, un sistema de registro y titulación de tierras en Paraguay. La necesaria realización del catastro constituye una cita para el replanteamiento de estas severas limitaciones políticas de la dotación de tierras para indígenas.

37. *La Ley 904/81 que establece el Estatuto de las Comunidades Indígenas*, crea el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), institución oficial del gobierno encargada de aplicar la política indigenista, esto es, la política oficial para indígenas, no las acordadas por ellos mismos o con ellos. Además, establece el procedimiento administrativo indicado para la tramitación de las reivindicaciones territoriales ante ese mismo organismo como ante el Instituto de Bienestar Rural (IBR) hoy INDERT. La ley 43/89, que establece un régimen para la regularización de asentamientos indígenas, contiene disposiciones importantes en relación a la protección de áreas reivindicadas, al obligar a los propietarios afectados por reclamos indígenas a no introducir mejoras en las tierras, ínterin dure la tramitación de los mismos. Esta es una de las cláusulas más relevantes de esta ley, y se vincula directamente con el trámite administrativo de los pedidos de tierras indígenas. El actual Estatuto Agrario, Ley 1863/02, hace referencia a los Pueblos Indígenas en sus disposiciones, remitiendo el tratamiento normativo de la cuestión de tierras indígenas a las disposiciones del Convenio No. 169.

38. En el caso de la comunidad chaqueña de *Yakye Axa vs. Paraguay*, 2005, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictaminó que: *“...es necesario que el Estado [Paraguay] garantice el goce efectivo los derechos reconocidos en su Constitución Política y en su legislación, de conformidad con la Convención Americana. En consecuencia, el Estado, en un plazo razonable, deberá adoptar en su derecho interno, según lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención Americana, las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para crear un mecanismo eficaz de reclamación de tierras ancestrales de los pueblos indígenas que haga cierto su derecho de propiedad y que tenga en cuenta su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres”*. Las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos de las comunidades *Yakye Axa* y *Sawhoyamaxa vs. Paraguay* siguen sin implementarse. Por ellas, el Estado Paraguayo está obligado a crear un fondo comunitario para acompañar la restitución territorial pero aun no ha avanzado en ello. La situación de vida de estas comunidades básicamente no ha cambiado luego de las dos sentencias. La Misión urge al Estado Paraguayo a ejecutarlas.

#### **IV.f. Débil presencia del estado, falta de acceso a salud y otros servicios públicos**

*“La primera vez que vine a la ciudad, vine porque mi hijo estaba enfermo. Lo traje al hospital, y no pudimos volver mas a nuestra casa porque no teníamos plata para volver. Nos dijeron de ir a tratarlo a Asunción, pero no teníamos esa opción. El doctor nos dio unos remedios básicos para mi hijo, y volvimos como pudimos a nuestra comunidad”*

Entrevista, hombre indígena del Chaco, abril 2009.

---

<sup>18</sup> DGEEC (2002). *Segundo Censo Nacional Indígena de Población y Viviendas*. Asunción

*“Hace dos años que un medico no pasa por la comunidad, mi hermano murió en mis brazos porque no pudimos llevarlo a que lo viera un doctor”*

Entrevista, hombre indígena del Chaco, abril 2009.

*“Nos hacen pagar el AMH porque el Instituto de Previsión Social no llega aquí. Pero es muy caro. Si no pagamos, se acaba en solo un mes; si uno pierde el trabajo, al mes ya no tiene acceso a salud, los ancianos se mueren sin atención médica y sin medicinas.*

Entrevista, hombre indígena del Chaco, abril 2009.

*“La verdad es que la educación de los indios es de mala calidad, al final no saben casi ni leer ni escribir. Las becas para educación son enormemente necesarias, pero nadie las quiere dar. Muchos tienen la enfermedad de Chagas. Algunos indios vienen y piden ayuda, pero ni siquiera saben bien que pedir, muchos son alcohólicos”*

Entrevista, hombre menonita, abril 2009

39. *Definición:* La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio núm. 169 de la OIT reconocen una amplia gama de derechos relativos, entre otros, a: la tierra y territorio, acceso a los recursos naturales, y servicios públicos como salud, educación y formación profesional.

40. *Evidencia:* De las 164 comunidades indígenas que viven en los Departamentos Boquerón y Presidente Hayes, el 46% acceso regular a algún profesional de la salud. Investigaciones médicas en poblaciones indígenas realizadas en 2008-09 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 presencia de ectoparásitos, así como escabiosis y piodermitis en los 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, 7 veces la tasa nacional.<sup>19</sup> A pesar de la alta incidencia de enfermedades, el 87.8% de la población indígena no tiene ningún acceso a servicios médicos. El solo el 2% esta cubierto por el seguro medico publico (IPS), y el 10% restante esta con otro tipo de seguro, como el AMH.<sup>20</sup>

41. La ley 3050/2006 creó el sistema de Ayuda Mutua Hospitalaria (AMH), un seguro contributivo exclusivo para indígenas con efectos discriminatorios. Este es un sistema de salud muy poco efectivo, que desatiende las necesidades médicas de los indígenas, a la vez que caro por los limitados beneficios que ofrece. El artículo 6 de la ley 3050/2006 señala como el seguro “tiene validez hasta 30 días después del ultimo aporte registrado”, es decir, el derecho a la asistencia y las cotizaciones mismas se pierden al cesar de trabajar, con lo cual, ni los desempleados ni los ancianos pueden recibir atención medica. Los hijos e hijas sólo

<sup>19</sup> ABC, 15 Marzo 2009; Biancardi, M. et al (2003). *Seroprevalencia de la Enfermedad de Chagas*. MEDICINA (Buenos Aires) 2003; 63: 125-129

<sup>20</sup> DGEEC (2008). *Encuesta a Hogares Indígenas*. Asunción; DGEEC (2002). *Segundo Censo Nacional Indígena de Población y Viviendas*. Asunción

están cubiertos hasta los dieciséis años, eso mientras el trabajador siga contribuyendo. Es la edad a la que este sistema impulsa a los jóvenes a la entrada en el mercado de trabajo. Muchos servicios están excluidos, como dentistas y oculistas (Art. 16). A pesar de su nombre, el AMH es solo un seguro privado. El AMH se financia con una contribución patronal y descuentos de los salarios de los trabajadores (el gobierno no contribuye nada)<sup>21</sup>. Los fondos están gestionados por las colonias menonitas, a las que el gobierno paraguayo tiene cedidas éstas y otras funciones públicas, lo cual refuerza la situación de dominación de los patrones. La Misión de las Naciones Unidas recomienda el cese inmediato del AMH para homologar la asistencia a la salud de indígenas con la del resto de los paraguayos, expandiendo la cobertura del seguro nacional del Instituto de Previsión Social.

42. Con respecto a la educación, de las 164 comunidades indígenas que viven en los Departamentos Boquerón y Presidente Hayes, el 19% no tienen 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, o ONGs menonitas construyen y gestionan escuelas, una política pública inadecuada por los motivos mencionados anteriormente. Aunque el 58% de los profesores son indígenas, el 30% de ellos solo tiene educación primaria. La Misión recomienda que los esfuerzos del Ministerio de Educación, incluida la elaboración de materiales educativos en lenguas indígenas, sean continuados de manera prioritaria. Pero no todos son problemas de oferta institucional, la falta de demanda de educación debe ser abordada. Los motivos más frecuentes de no inscripción de los niños y niñas indígenas en escuelas son: trabajos de los padres (24%), los niños y niñas no desean asistir (14%), desinterés de los padres (12%), falta de infraestructura (8%)<sup>22</sup>. En total, el 45.5% de los Guaraníes son analfabetos. La necesidad de proporcionar becas de estudio para indígenas es apremiante.

#### **IV.g. Situación crítica de las comunidades indígenas del Chaco**

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

Entrevista, oficial del gobierno, abril 2009

*“Estamos desamparados cuando queremos comercializar nuestros productos. Nos pagan siempre como quieren en la colonia, por nuestro sésamo, por nuestras vacas”*

Entrevista, hombre indígena del Chaco, abril 2009.

*“Queremos trabajar como organización de mujeres. Antes plantábamos batata en casa, pero ahora no puede ser, y no tenemos con que alimentar a los niños. Hace años que solicitamos apoyo pero nadie nos apoya. Trabajamos en artesanías pero no las podemos vender”.*

Entrevista, mujer indígena del Chaco, abril 2009.

---

<sup>21</sup> El empleador aporta el 10% del sueldo bruto abonado a su empleado; el empleado aporta el 5% del sueldo bruto recibido; los “autónomos” productores y compradores de las manualidades y artesanías indígenas pagan el 15% de los ingresos percibidos.

<sup>22</sup> UNICEF (2009). *Situación de la niñez indígena en Paraguay*. Asunción.

43. *Evidencia:* Existen más de 800.000 personas subnutridas en Paraguay, lo que representa el 14 por ciento de la población total<sup>23</sup>. La desnutrición crónica alcanza el 11%, lo que representa unas 645.000 personas, y la desnutrición aguda el 5%. 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, así como por el problema de la falta de agua.

44. El gobierno esta 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 PLANAL, un programa de seguridad alimentaria, coordinada entre varias dependencias (agricultura, acción social, educación, salud), de alcance nacional, que requiere la acción conjunta y coordinada de todos los actores públicos y privados, que de una u otra forma tienen relación con el sector agrícola y con sus habitantes. Para ello, el Ministerio de Agricultura tiene una sucursal de extensión agraria en el Chaco, con tres técnicos. Tanto la reforma del INDI como el PLANAL parecen pasos necesarios y correctos para apoyar a las comunidades indígenas, y deben ser implementados urgentemente dada la severa situación de crisis alimentaria.

## **RECOMENDACIONES DEL FORO PERMANENTE DE LAS NACIONES UNIDAS**

### **A. Consentimiento previo, libre e informado**

1. 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 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.
2. 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*

3. 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

---

<sup>23</sup> FAO (2004). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. FAO, Roma. FERRETTI, G.L. (2005). Seguridad alimentaria en los países miembros del MERCOSUR. FAO.

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 adecuadas de forma sostenida.

4. Dichos cometidos gubernamentales se llevarán a cabo con el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas a través del INDI reformado (véase más abajo) o cualquier otro instrumento. 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*

5. 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.
6. 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.
7. 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 contenidos 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.
8. 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.
9. El Gobierno del Paraguay debe garantizar la seguridad de los inspectores del trabajo y su libre acceso a todas las propiedades.
10. El Gobierno del Paraguay debe crear un sistema accesible para recibir y tramitar las quejas sobre abusos laborales.
11. En los casos en que los inspectores del trabajo documenten prácticas contrarias al derecho nacional o internacional, sus conclusiones deben conducir a una rápida corrección de las mismas.
12. 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 No. 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

13. El Ministerio de Justicia y Trabajo debe garantizar que a los trabajadores indígenas no se les paga por debajo del salario mínimo y que disfruten de servicios y prestaciones en igualdad de condiciones con respecto a los trabajadores no indígenas.
14. 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*

15. 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.
16. El Gobierno del Paraguay debe garantizar que los miembros de la policía, los fiscales y los jueces de la región del Chaco reciben 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.
17. Las comunidades indígenas han de tener acceso a los servicios jurídicos necesarios para proteger y defender sus intereses de forma colectiva.
18. 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.
19. 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 el derecho internacional en materia de derechos humanos.

*Instituto Nacional del Indígena (INDI)*

20. La estructura y el funcionamiento del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) deben reformarse con el objetivo de adaptarlos a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas, y en especial al 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.

21. 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 trabajo forzoso capaz de abordar las causas profundas del mismo, especialmente las relativas a la tenencia de tierras.
22. La profunda reforma del INDI no debe impedir 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**

23. El Congreso y el Gobierno del Paraguay deben garantizar una financiación pública y asignaciones presupuestarias adecuadas que permitan poner en práctica las recomendaciones formuladas en el presente informe.
24. El sistema de las Naciones Unidas debe prestar asistencia en las cuestiones indígenas del Paraguay, incluida la abolición del trabajo forzoso.
25. La Misión insta a la comunidad de donantes y a la ayuda bilateral a apoyar las iniciativas encaminadas a la aplicación de las presentes recomendaciones en el Paraguay.

### **D. Reforma agraria y seguridad alimentaria**

26. El Gobierno del Paraguay debe crear un registro catastral para la región del Chaco. La creación de dicho registro debe ser un asunto prioritario, con 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 casos en los que las comunidades indígenas reclamen una tierra.
27. 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.

28. La devolución de tierras a los pueblos indígenas, especialmente a las comunidades que no poseen tierras o sólo pequeñas parcelas, debería formar parte de los procesos jurídicos 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 convivir pacíficamente.
29. 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 Sawhoyamaya, 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 Lugo ha dado los primeros pasos hacia la aplicación del caso Yakye Axa, pero pide una aplicación inmediata e íntegra de las decisiones citadas.
30. La reforma agraria debe basarse en una gestión integrada y participativa a nivel local, regional y nacional, y debe emprenderse conjuntamente con el Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (PLANAL) del Chaco, elaborado con el apoyo de la FAO. De conformidad con la iniciativa 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**

31. La sequía en el Chaco es un fenómeno cíclico que se ha agravado durante los últimos años, dificultando el acceso al agua y los alimentos a los pueblos indígenas y los minifundistas. 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 diseñe un plan de contingencia, destinado de manera especial a los pueblos indígenas, que se ponga en marcha antes de la estación seca/de sequía para garantizar el acceso al agua y los alimentos a la población afectada del Chaco. El Gobierno del Paraguay 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.
32. De conformidad 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, afectados por las prácticas de trabajo forzoso.
33. 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 actuales, y proporcionar asignaciones presupuestarias adecuadas para garantizar una educación para todos.
34. 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.
  35. Se debe revocar o reformar la ley de Ayuda Mutual Hospitalaria (AMH), en virtud de la cual se ha creado un sistema de seguro médico especial que sólo se aplica a los pueblos indígenas de la región del Chaco.
  36. Los consejos menonitas no deben tener competencias sobre los sistemas de servicios sociales y atención sanitaria prestados al pueblo indígena.
  37. 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.
  38. El Gobierno del Paraguay debe mejorar la infraestructura de comunicaciones en la región del Chaco mediante, entre otros, la facilitación para los pueblos indígenas del acceso a las comunicaciones radiofónicas y telefónicas.
  39. La Misión apoya los esfuerzos realizados por la Secretaría de Ambiente en la prevención de la deforestación de la región del Chaco y le pide que mantenga sus esfuerzos a este respecto con el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas del Chaco.

#### **F. Fin de la discriminación contra los indígenas**

40. El Gobierno del Paraguay debe adoptar, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, medidas efectivas contra la discriminación de dichos pueblos.
41. El Gobierno del Paraguay debe revocar toda ley o práctica discriminatoria, incluida la Ayuda Mutual Hospitalaria (AMH), como se desprende de la Recomendación 35.
42. El Gobierno del Paraguay debe erradicar la segregación en los servicios sociales, como los colegios y los centros de atención sanitaria.

## **G. Cooperación regional y estrategias transfronterizas**

43. Los gobiernos de la República del Paraguay y del Estado Plurinacional de Bolivia deben cooperar y compartir buenas prácticas para la erradicación del trabajo forzoso de los pueblos indígenas en las regiones del Chaco de cada país. Debe considerarse la elaboración de un programa transfronterizo para la protección de los pueblos indígenas de la región del Chaco.
44. Las Naciones Unidas y los organismos de ayuda bilateral deben compartir las buenas prácticas recabadas a lo largo de su experiencia en distintos países y financiar programas transfronterizos.

## **H. Desarrollo de una Estrategia nacional/Plan de acción**

45. El Gobierno del Paraguay y la nueva comisión encargada de la erradicación del trabajo forzoso deben, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, crear 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.
46. El Gobierno del Paraguay debe estudiar la posibilidad de celebrar una conferencia nacional sobre pueblos indígenas con el objetivo de aumentar la visibilidad de las cuestiones indígenas en el Paraguay 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**

47. Todos los poderes del Gobierno del Paraguay (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.
48. 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 No. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, ratificado por el Paraguay. La Misión apoya la decisión del Gobierno de aplicar el Convenio No. 169 de la OIT.
49. La Misión pide al Gobierno que tome medidas urgentes para garantizar que se respetan y protegen 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, la erradicación del trabajo infantil y la igualdad de oportunidades sin discriminación, así como las normas laborales internacionales relativas a la seguridad social y los salarios.

50. La Corte Suprema de Justicia y, en particular, su Sala Constitucional, deben prestar mayor atención a los tratados y otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos, especialmente la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Convenio No. 169 de la OIT. La Corte debe, asimismo, mostrarse receptiva a los problemas constitucionales en lo referente a las leyes que respetan el derecho de consulta de los pueblos indígenas.

51. 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 afecten directamente al Paraguay.

#### **J. Actividades complementarias de las Naciones Unidas**

52. El Foro Permanente debe entablar un diálogo con los organismos de las Naciones Unidas en el Paraguay, con el objetivo de aplicar la Declaración de las Naciones Unidas y llevar a la práctica las recomendaciones del Foro Permanente por parte de los organismos interesados, así como otros convenios internacionales pertinentes.

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

54. 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.

55. 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, los organismos de las Naciones Unidas 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.

## **ANEXO: REUNIONES DE LA MISION**

### **GOBIERNO DE PARAGUAY**

Cancillería Nacional

Corte Suprema de Justicia

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos

Gabinete Social

Ministerio de Agricultura y Ganadería

Ministerio de Educación y Cultura

Ministerio de Justicia y Trabajo

Ministerio Público

Secretaría del Ambiente

Gobernación de Boquerón

Oficina Regional del Ministerio de Justicia y Trabajo, Teniente Irala Fernández, Presidente  
Hayes

Dirección Regional de Educación y Cultura

### **ORGANIZACIONES DE PUEBLOS INDIGENAS DE EL CHACO Y EN ASUNCION**

ACAUC

ACIGAR

Asociación de Comunidades Indígenas Mbya Guaraní de Itapúa (ACIDI – Itapúa)

Comisión de Pueblos y Comunidades Indígenas del *Chaco*

Comunidad Emaús

Coordinadora por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CAPI)

Federación de Asociaciones de Comunidades Indígenas Guaraníes de la Región Oriental  
Paraguay

Federación Regional Indígena del Chaco Central (FRICC)

Liga Nativa por la Autonomía, Justicia y Ética (LINAJE)

Organización del Pueblo Enxet Norte (OPEN)

Organización de los Pueblos Guaraníes (OPG).

Organización del Pueblo Ñandeva (OPÑ)

Organización Payupie Ichadie Ayoreo Totobiegosode (OPIT)

Pueblo Guaraní Occidental

Unión de Nacionalidades Ayoreo del Paraguay (UNAP)

Unión de Nativos Ayoreo del Paraguay (UNAPI)

### **ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN EL CHACO Y ASUNCION**

Altervida

Asociación de Servicios de Cooperación Indígena Mennonita (ASCIM)

Asociación Esperanza Chaqueña

Asociación Indigenista del Paraguay (AIP)

Asociación Rural de Paraguay (ARP)

Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE)

Coordinadora Nacional de Pastoral Indígena (CONAPI)

Fundación Desde el Chaco

Gente, Ambiente y Territorio (GAT)

OGUASU

Pro Comunidades Indígenas (PCI)

Radio Pa'i Puku

TEKOHA

Tierra Viva a los Pueblos Indígenas del Chaco

Vicariato Apostólico del Paraguay

**COMUNIDAD PESEMPOO, EL CHACO**

Representantes indígenas del pueblo Enlhet Norte, Loma Plata, Boquerón

**COMUNIDAD MARISCAL ESTIGARRIBIA, EL CHACO**

Representantes indígenas del Pueblo Guaraní, Comunidad Canaan, Distrito de Mariscal Estigarribia, Boquerón

**NACIONES UNIDAS**

UNICEF

UNIFEM

UNFPA