



30 años *Defendiendo la tierra,
preservando la vida*



Asunción y Buenos Aires, 5 de diciembre de 2024

Doctor Pablo Saavedra Alessandri
Secretario
CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CORTE IDH)

Ref.: Caso N° 12.313: Comunidad Indígena Yakye Axa del Pueblo Enxet.

Respetado Señor Secretario:

ADRIANA AGÜERO y **NATALIA RODRIGUEZ** de la organización Tierraviva; y **GISELA DE LEÓN**, **MARIÁngeLES MISURACA** y **EZEQUIEL SCAFATI** del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, representantes convencionales de la comunidad indígena de referencia se dirigen a Usted, y por su intermedio a la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos, con el objeto de presentar nuestras observaciones al informe del Estado del 8 de octubre de 2024, en seguimiento a la visita y audiencia de supervisión desarrolladas en septiembre de 2024, conforme con la Nota que dicho Tribunal nos remitió el 30 de octubre de 2024.

I. ANTECEDENTES

El 17 de junio de 2005 la Honorable Corte emitió Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas en el presente caso, condenando al Estado de Paraguay por su responsabilidad internacional por no haber garantizado el derecho de propiedad ancestral de la Comunidad Yakye Axa, lo cual generó numerosas afectaciones a sus miembros¹.

En consecuencia, el Tribunal ordenó las siguientes medidas de reparación:

6. el Estado deberá identificar el territorio tradicional de los miembros de la Comunidad indígena Yakye Axa y entregárselos de manera gratuita, en un plazo máximo de tres años contados a partir de la notificación de la presente Sentencia, en los términos de los párrafos 211 a 217 de la presente Sentencia.

¹ Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125.

7. mientras los miembros de la Comunidad indígena Yakye Axa se encuentren sin tierras, el Estado deberá suministrarles los bienes y servicios básicos necesarios para su subsistencia, en los términos del párrafo 221 de la presente Sentencia.

8. el Estado deberá crear un fondo destinado exclusivamente a la adquisición de las tierras a entregarse a los miembros de la Comunidad indígena Yakye Axa, en un plazo máximo de un año contado a partir de la notificación de la presente Sentencia, en los términos del párrafo 218 de la misma.

9. el Estado deberá implementar un programa y un fondo de desarrollo comunitario, en los términos de los párrafos 205 y 206 de la presente Sentencia.

10. el Estado deberá adoptar en su derecho interno, en un plazo razonable, las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para garantizar el efectivo goce del derecho a la propiedad de los miembros de los pueblos indígenas, en los términos del párrafo 225 de la presente Sentencia.

11. el Estado deberá realizar un acto público de reconocimiento de su responsabilidad, dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación de la presente Sentencia, en los términos del párrafo 226 de la misma.

12. el Estado deberá publicar, dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación de la presente Sentencia, al menos por una vez, en el Diario Oficial y en otro diario de circulación nacional, tanto la sección denominada Hechos Probados como los puntos resolutivos Primero a Décimo Cuarto de ésta. Asimismo, el Estado deberá financiar la transmisión radial de esta Sentencia, en los términos del párrafo 227 de la misma.

13. el Estado deberá efectuar los pagos por concepto de daño material y costas y gastos dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación del presente fallo, en los términos de los párrafos 195 y 232 de esta Sentencia².

En el marco de sus facultades de supervisión de cumplimiento, la Corte dictó resoluciones el 14 de diciembre de 2007³, el 8 de febrero de 2008⁴, el 24 de junio de 2015⁵, el 1 de septiembre de 2016⁶, el 30 de agosto de 2017⁷, el 14 de mayo de 2019⁸ y el 24 de junio de 2022⁹. En consecuencia, continúa abierto el procedimiento de supervisión respecto de las siguientes reparaciones:

² Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125. Puntos resolutivos 6 a 13.

³ Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Resolución de supervisión de cumplimiento. 14 de diciembre de 2007.

⁴ Ibid. 8 de febrero de 2008.

⁵ Ibid. 24 de junio de 2015.

⁶ Ibid. 1 de septiembre de 2016.

⁷ Ibid. 30 de agosto de 2017.

⁸ Ibid. 14 de mayo de 2019.

⁹ Ibid. 24 de junio de 2022.

- a) entrega del territorio tradicional a los miembros de la comunidad indígena Yakye Axa (punto resolutivo sexto de la Sentencia);
- b) suministro de bienes y servicios básicos necesarios para la subsistencia de los miembros de la comunidad (punto resolutivo séptimo de la Sentencia);
- c) crear un programa y un fondo de desarrollo comunitario (punto resolutivo noveno de la Sentencia);
- d) adopción de medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para garantizar el efectivo goce del derecho a la propiedad de los miembros de los pueblos indígenas (punto resolutivo décimo de la Sentencia),
- y e) publicación de determinadas partes de la Sentencia en un diario de circulación nacional (punto resolutivo décimo segundo de la Sentencia)¹⁰.

Los días miércoles 18 y jueves 19 de septiembre de 2024, la Corte IDH realizó una visita en terreno a las Comunidades Yakye Axa y Xákmok Kásek, en el Chaco paraguayo. La Corte delegó la realización de tales diligencias en su Vicepresidente, Juez Rodrigo Mudrovitsch. Adicionalmente, estuvo acompañado por Gabriela Pacheco Arias, Secretaria Adjunta; Lucía Aguirre Garabito y Paloma Núñez Fernández, abogadas de la Unidad de Supervisión de Cumplimiento de Sentencias de la Secretaría del Tribunal, y Danniell Pinilla Cadavid, Director de Comunicaciones de esta Corte.

El propósito de la visita fue verificar directamente en terreno los avances en la ejecución de las siguientes medidas de reparación:

- a) entrega del territorio tradicional a los miembros de las comunidades indígenas, así como la construcción del camino de acceso a las tierras alternativas de la Comunidad Yakye Axa (*puntos resolutivos sexto de la Sentencia del Caso Yakye Axa, y décimo segundo de la Sentencia del Caso Xákmok Kásek*);
- b) suministro de bienes y servicios básicos necesarios para la subsistencia de los miembros de las comunidades indígenas (*puntos resolutivos séptimo de la Sentencia del Caso Yakye Axa, y décimo noveno de la Sentencia del Caso Xákmok Kásek*);
- c) preservar las tierras de la Comunidad Xákmok Kásek de ser menoscabadas por las “acciones del propio Estado o de terceros particulares” (*punto resolutivo décimo tercero de la Sentencia del Caso Xákmok Kásek*), y
- d) establecer en “25 de febrero” un puesto de salud permanente y un sistema de comunicación y trasladarlos al asiento definitivo de la Comunidad Xákmok Kásek “una vez que haya recuperado su territorio tradicional” (*puntos resolutivos*

¹⁰ Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Resolución de supervisión de cumplimiento. 24 de junio de 2022. Punto resolutivo 2.

vigésimo primero, vigésimo segundo y vigésimo tercero de la Sentencia del Caso Xákmok Kásek)¹¹

En adición a la visita a cada una de las comunidades, se realizó una audiencia privada en Asunción el viernes 20 de septiembre de 2024, de manera conjunta para ambos casos.

La audiencia tuvo por objeto que las partes presenten sus conclusiones respecto a las visitas a cada comunidad y las medidas de reparación que fueron objeto de supervisión durante las mismas; recibir información que complementa la recabada durante dichas diligencias y, a su vez, que el Estado presente información actualizada y detallada sobre la garantía de no repetición ordenada en las Sentencias de ambos casos, concerniente a la adopción de las “medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para crear un sistema eficaz de reclamación de tierras ancestrales o tradicionales de los pueblos indígenas que posibilite la concreción de su derecho de propiedad” (puntos resolutivos décimo de la Sentencia del Caso Yakye Axa, y vigésimo quinto de la Sentencia del Caso Xákmok Kásek).

A propósito de estas diligencias, el Estado de Paraguay presentó un informe con fecha 8 de octubre de 2024, que la Secretaría de la Corte IDH nos remitió el 30 de octubre de 2024. A continuación presentaremos nuestras observaciones.

II. OBSERVACIONES AL INFORME DEL ESTADO

¹¹ Corte IDH. Secretaría de la Corte. Nota CDH-S/987. San José, 6 de agosto de 2024. Supervisión de cumplimiento de sentencia. Casos Comunidades Indígenas Yakye Axa y Xákmok Kásek Vs. Paraguay

C. PUNTO RESOLUTIVO 10 – GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN: medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para crear un sistema eficaz de reclamación de tierras ancestrales o tradicionales de los pueblos indígenas que posibilite la concreción de su derecho de propiedad

Esta representación convencional sostiene que el Paraguay **aún no ha adoptado las garantías de no repetición en tal sentido**, establecidas en las sentencias de los casos de las comunidades indígenas Yakye Axa y Xákmok Kásek, entendiéndose que las medidas de no repetición implican la adopción de mecanismos legales, administrativos o de cualquier otra índole, que surtan efecto para que los pueblos indígenas puedan asegurarse la titularidad de sus tierras. Y no sólo el acceso a la titularidad de la tierra, sino que además los títulos obtenidos sean respetados conforme al sistema jurídico interno, tomados como iguales a cualquier otro titular civil de derechos reales.

Si bien el Instituto Paraguayo del Indígena informa varios puntos sobre dichas garantías; seguimos sosteniendo que, aun cuando en la legislación paraguaya exista un reconocimiento del derecho al hábitat tradicional indígena en cuanto tierra y territorio, **el sistema administrativo de reclamación de esas tierras y territorios ancestrales existente, en vigencia en la actualidad, no constituye un sistema eficaz.**

Dados estos supuestos, si no existen figuras jurídicas adecuadas o entes administrativos competentes para la protección de los derechos territoriales indígenas, éstos deben ser creados por el órgano legislativo, conforme a lo establecido en el punto resolutive de la sentencia. Si los ya existentes no aseguran el goce efectivo del derecho, los mismos deben ser mejorados por los entes competentes, recogiendo las experiencias positivas y desechando las malas prácticas. En Paraguay sí existen aquellos institutos legales que de por sí, junto al marco legal-constitucional, implican la satisfacción de la primera premisa: **hay un derecho positivo expresado con especificidad con relación a los pueblos indígenas, que les otorga el reconocimiento a sus derechos territoriales ancestrales.**

No obstante, con respecto a la segunda situación (efectividad y aseguramiento del derecho), al inicio o durante un proceso administrativo de reclamo sobre tierras y territorios del hábitat tradicional indígena, **las comunidades siguen en un estado de indefensión.** En este contexto, se registran múltiples situaciones contrarias a su protección: la superposición de títulos con terceros, la adquisición lisa y llana de tierras con comunidades indígenas enteras dentro de ese su territorio, la expulsión paulatina de las familias indígenas debido al avance agroganadero o el desalojo de comunidades que poseen títulos registrados sobre sus tierras.

En algunos casos, hasta la desposesión de las comunidades que se encuentran en proceso de reivindicación y su salida y entrada consecutiva a sus tierras de hábitat tradicional.

Incluso, la indefensión abarca situaciones en las cuales la falta de reconocimiento de personería jurídica de la comunidad por parte del INDI impide al mismo tiempo poner en funcionamiento los procesos administrativos para la adquisición de tierras, siendo el propio INDI -como ente regulador de competencia tuitiva en la materia- el que pone como condiciones en la práctica que el grupo indígena esté en posesión de tierras para otorgarle personería jurídica, lo cual asegura más que nada, una violación al derecho a la personalidad jurídica y al acceso a la tierra ancestral; al obviar situaciones en las que no existe posesión o ésta se ha perdido.

En este sentido, la CIDH ha sistematizado las normas y jurisprudencia del SIDH y, en relación con la seguridad jurídica del título de propiedad ha destacado que:

“El derecho a la certeza jurídica de la propiedad territorial requiere que existan mecanismos especiales, rápidos y eficaces para solucionar los conflictos jurídicos existentes sobre el dominio de las tierras indígenas. Los Estados están, en consecuencia, obligados a adoptar medidas para establecer tales mecanismos, incluida la protección frente a ataques de terceros. Parte de la certeza jurídica a la que tienen derecho los pueblos indígenas y tribales consiste en que sus reclamos y reivindicaciones territoriales reciban una solución definitiva. Es decir, que, una vez iniciados los trámites de reivindicación de sus territorios ancestrales, sea ante las autoridades administrativas o ante los tribunales, se otorgue una solución definitiva a su reclamo dentro de un plazo razonable, sin demoras injustificadas”¹⁹

Entonces, debemos preguntarnos si en Paraguay existe un **mecanismo eficaz** para los pueblos indígenas, que garantice la rápida salvaguarda ante posibles violaciones de derechos ancestrales sobre la tierra, mientras se tramitan los títulos definitivos.

En su informe complementario ante la Corte IDH, el INDI menciona la Resolución N° 493/2024, adoptada por el ente el 21 de agosto del corriente, la cual está nominada como una norma ejecutiva *“que establece los procedimientos administrativos para la adquisición de tierras a favor de comunidades indígenas”*; pero que es absolutamente insuficiente como certeza jurídica adecuada, al no contemplar medidas de protección de derechos colectivos indígenas sobre las tierras reivindicadas.

En efecto, de la lectura de la mencionada resolución, se desprende que la misma se limita a listar los documentos y requisitos necesarios para la presentación de carta-oferta sobre las tierras en posible venta, o los requerimientos para el impulso de un proceso legislativo de expropiación, el cual es un mecanismo constitucional de carácter excepcional e implica el ejercicio de una atribución de otro poder del Estado, extraño al INDI. La citada Resolución N° 493 **no contempla las formas judiciales o administrativas ordinarias que se requieren para otorgar seguridad a un proceso**

¹⁹ OEA. CIDH. Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. 30 de diciembre de 2009. Párrafo 88. Disponible en:

<https://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/tierras-ancestrales.esp.pdf>, 30 de diciembre de 2009. Acceso el 19 de noviembre de 2024.

de restitución de tierras ancestrales, como momento procesal posterior a la mera presentación inicial, que creemos constituyen el punto central de lo requerido cuando la Corte IDH se refiere a las medidas que posibiliten la concreción de los derechos de propiedad indígena, dejando muchas dudas con respecto a cómo se debe abordar esta necesidad.

A continuación, en la audiencia complementaria el INDI manifiesta a la Corte IDH a través de su representante que se cuenta con dos nuevas leyes que ordenan la desafectación y expropiación de dos inmuebles a favor de comunidades indígenas de la región Oriental. La información al respecto no especifica a qué número de ley de expropiación se refiere ni la fecha de sanción de las mismas. Aun así, cabe reiterar, como señalamos, que efectivamente el mecanismo constitucional de expropiación aludido como supuesto cumplimiento de las garantías contempla solamente casos concretos y no constituye el cumplimiento de la obligación establecida en el punto resolutivo referido.

En la práctica, lo que sucede es que las comunidades no cuentan efectivamente con un proceso ordinario -ya sea administrativo o judicial, o de conjugación de ambas atribuciones con momentos procesales específicos y no de carácter excepcional- que contemple sus derechos en cuanto a la delimitación, demarcación y titulación de las tierras y que constituya por sí mismo un instituto legal de protección frente a terceros, aun cuando los derechos ancestrales estén sancionados en la ley *como derecho de fondo*.

La simple enunciación de los documentos requeridos para el inicio de la adquisición de tierras por el INDI no puede suplantar esta importante función, establecida como obligación del Estado paraguayo en las sentencias. Tampoco es eficaz la manera en que el propósito de mejoramiento de la experiencia administrativa ya existente se está llevando a cabo, pues en efecto, en el “Informe Complementario remitido a la Corte IDH”, el INDI también menciona que se encuentra en la etapa de elaboración de un proyecto de aseguramiento territorial de las comunidades indígenas, sin indicar el nivel de involucramiento, conocimiento, participación y consulta que ha llevado a cabo con las mismas en la citada propuesta. Incluso se menciona que el proyecto estaría explorando las garantías de no repetición desde un enfoque de *“alianza público-privada”*; informando a la Corte IDH que el documento resultante sería socializado una vez concluido y validado por las instituciones pertinentes, sin indicar tampoco las metodologías implementadas ni los fundamentos de la participación de actores privados no indígenas.

Por otra parte, en lo relativo a la mención del Decreto N° 1039 de fecha 28 de diciembre de 2018, *“Por el cual se aprueba el Protocolo para el proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado con los pueblos indígenas que habitan en el Paraguay”*; la aplicación de este Protocolo ha tenido más bien el cariz de la satisfacción de una mera formalidad. El Protocolo no es operativo, adolece de inconsistencias y convierte a los pueblos en meros sujetos pasivos de la consulta, sin asegurar el ejercicio pleno de la participación; ni establecer a la consulta como parte estructural del sistema.

La Consulta debe tener, en efecto, un carácter estructural de alcance nacional, ya que las omisiones afectan a un sinnúmero de comunidades indígenas, lesionando su derecho a la participación efectiva en las cuestiones que les atañen.

Además, en lo relativo al presupuesto público, si bien el Congreso asigna un rubro dentro del proyecto de Presupuesto General de la Nación para la adquisición de tierras, el INDI planteó para el 2025 unos Gs. 4.162.356.240 (cuatro mil millones ciento sesenta y dos millones trescientos cincuenta y seis mil doscientos cuarenta guaraníes)²⁰ suma que alcanza apenas para el aseguramiento de unas 160 ha y que constituye un monto menor a ejercicios anteriores. Comparativamente, nótese que el monto resulta absolutamente ínfimo con respecto al total del PGN²¹ y a lo que la ley establece como requerimiento por familia (100 ha en la región occidental); lo que demuestra que el gobierno no tiene como prioridad la recuperación de tierras y territorios del hábitat tradicional indígena, sino que continúa en su postura contraria, incluso aun cuando existan mejores condiciones para el presupuesto público, como lo que alude el Ministerio de Economía y Finanzas en cuanto a incrementos en recaudaciones.

El INDI señala, finalmente, al Plan Nacional de Pueblos Indígenas como línea de trabajo para el logro del bienestar y la garantía plena de los derechos de los Pueblos Indígenas, pero a continuación delata que apenas se adquirieron, en promedio, 800 ha anuales durante los últimos tres años; lo que está muy lejos de la satisfacción de las necesidades de las familias y comunidades.

Por otra parte, cabe mencionar que existe actualmente un proyecto de ley que cuenta con media sanción y que consiste en la unificación de los Registros Públicos con el Servicio Nacional de Catastro y el Depto. de Geodesia, entes dependientes del Poder Judicial y Ejecutivo, respectivamente. El proyecto de ley, que crea el denominado “Registro Unificado Nacional” (RUN)²², no contempla ningún mecanismo jurídico expreso en términos de restitución de tierras y territorios ancestrales indígenas; más allá de un reordenamiento administrativo de los citados entes.

²⁰ Ministerio de Economía y Finanzas Proyecto de ley de presupuesto 2025. 29 de agosto de 2024. Disponible en: <https://www2.mef.gov.py/pgn-2025/archivos/GASTOS/G23-06.pdf> (último acceso el 21 de noviembre de 2024)

Rubro 23-06 Instituto Paraguayo del Indígena, pág. 2.

²¹ El Presupuesto General de la Nación (PGN) para el año 2025 asciende a G. 132,9 billones, equivalente a USD 17.557 millones. Este Presupuesto representa un aumento del 14% en comparación con el vigente, respaldado por un incremento en la recaudación tributaria.

Ministerio de Economía y Finanzas. Ministerio de Economía presentó detalles del PGN 2025 ante la Comisión Bicameral de Presupuesto. 16 de setiembre de 2024. Disponible en: <https://www.mef.gov.py/institucional/sala-de-prensa/noticias/ministerio-economia-presento-detalles-del-proyecto-pgn-2025> (último acceso el 21 de noviembre de 2024)

²² Honorable Cámara de Senadores. Media sanción al proyecto de ley que crea el RUN. *Noticias Presidencia*. 29 de octubre de 2024. Disponible en: <https://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-presidencia/14401-media-sancion-al-proyecto-de-ley-que-crea-el-registro-unificado-nacional-run-2024-10-29-19-50-40> (último acceso el 21 de noviembre de 2024); Última Hora. Diputados aprueba nueva versión de la ley que crea el RUN. 21 de noviembre de 2024. Disponible en: <https://www.ultimahora.com/diputados-aprueba-nueva-version-de-la-ley-que-crea-el-run>

El INDI no ha informado a las comunidades ni ha socializado respecto a dicha propuesta legislativa alguna referencia que haga a los derechos ancestrales a la tierra; lo que una vez más cercena el derecho a la participación de los pueblos y comunidades en las decisiones públicas que los afectan; quedando asimismo la falta de certeza sobre qué implicaciones tendrá eventualmente la nueva ley del RUN en caso de ser promulgada efectivamente.

En conclusión, el Estado debería proponer un procedimiento o proceso acelerado, unificado y simplificado que efectivamente sirva para restituir a los pueblos indígenas sus tierras y territorios ancestrales; otorgándoles desde el inicio de la reivindicación medidas cautelares de protección, y que sirvan para identificar de manera eficaz la reclamación ancestral y la efectiva realización de su derecho, por otro lado el INDI debería tener presupuesto suficiente y no disminuido progresivamente ante las crecientes necesidades.

Si bien las manifestaciones de la representación del Estado paraguayo a la Corte IDH demuestran efectivamente cierta voluntad del Estado, **dicha voluntad aún resulta insuficiente y excluyente de los principales afectados** por la violencia estructural contra sus tierras y territorios: los pueblos indígenas.

3. PETITORIO:

Con fundamento en nuestras observaciones, los planteos realizados durante la visita de la Corte IDH el 18 de septiembre y la audiencia de supervisión del 20 de septiembre, y el testimonio del Líder de la comunidad, Albino Gomez, que presentamos en video anexo²³, solicitamos a la Corte IDH que ordene al Estado:

²³ Anexo 3. Testimonio de Albino Gomez.

- h) Establecer cronogramas concretos para el cumplimiento de cada reparación, con autoridades responsables, medidas específicas y plazos de finalización.
- i) Establecer, a través de la Comisión Interinstitucional para el Cumplimiento de las Sentencias Internacionales (CICSI) una agenda de trabajo con las comunidades y sus representantes, así como reuniones trimestrales

A su vez, solicitamos a la Honorable Corte IDH que:

b) Emita una resolución de supervisión.

Sin más que agregar, aprovechamos la oportunidad para saludarle atentamente.

Abg. Adriana Agüero
Tierraviva

Abg. Natalia Rodriguez
Tierraviva

Gisela De León
CEJIL

Ezequiel Scafati
CEJIL

Mariángeles Misuraca
CEJIL