

Paraguay

Mario Barrios

Un recensement des peuples indigènes enregistra en 2002 87.099 personnes, ce qui représente 1,7 % du total de la population du Paraguay¹. Par ailleurs, le recensement national, au travers d'une question sur l'appartenance ethnique, comptabilisa 2.070 autres personnes ayant déclarées leur appartenance à un des peuples résidant au Paraguay. Plus de la moitié de la population indigène réside dans la région orientale et le reste dans la région occidentale, connue également sous le nom de Chaco. La population indigène fut classifiée en 20 groupes ethniques, parmi lesquels les plus importants en termes de population sont les *Mby'a guarani*, *ava guarani*, *pai tavyterä*, *nivaclé*, *enlhet norte*, *enxet sur*, et les plus modestes, les ethnies *manjui*, *guana* et *tomaraho*.

La situation d'extrême pauvreté des peuples indigènes se reflète dans l'absence de territoires propres. Les recensements indiquent qu'il existe au Paraguay 412 communautés indigènes, au sein desquels 185 ne disposent pas de titres de propriétés définitifs, 45 dans la région occidentale (Chaco) et 140 dans la région orientale.

Le Paraguay possède un cadre juridique qui garantit et reconnaît toute une gamme de droits particulièrement ample en faveur des peuples indigènes. Notamment, l'approbation de la convention 169 de l'OIT, convertie en Loi 234/93.

La situation des peuples en isolement volontaire.

L'État du Paraguay manque de politiques publiques cohérentes concernant l'attention et la protection croissantes des peuples indigènes isolés². Les mesures gouvernementales de protection se limitent encore à des interventions partielles, isolées et totalement insuffisantes dans leur ensemble. Pendant ce temps, une mission internationale du *Comité*

Internacional Indigena para la Proteccion de los Pueblos Indigenas Aislados y en Contacto Inicial / Comité Internationale Indigène pour la Protection des Peuples Indigènes Isolés ou en Contact Initial (CIPIACI), qui a visité le Nord du Chaco en septembre 2007, a constaté la situation alarmante dont souffrent les groupes ayoreos isolés.

Le cas des *Totobiesgosode* est déjà ancien : en 1993, ce groupe local du peuple indigène *ayoreo* initia la réclamation d'une partie de ses anciens territoires : une superficie de 550.000 hectares localisée dans le département du Haut Paraguay, avec l'appui de l'ONG locale *Gente Ambiente y Territorio* / Personnes, Environnement et Territoires (GAT). La réclamation se basait, entre autres raisons primordiales, sur la protection de leurs parents en situation d'isolement. Devant la lenteur des démarches administratives et les constantes menaces de déforestation au sud de cette zone, l'Organisation *Payipie Ichadie Totobiegosode* (OPIT) eut recours au Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et sollicita de cette entité la création d'une instance de dialogue et de négociation.

Les représentants des institutions convoquées et les chefs indigènes décidèrent de lancer un processus de constitution d'une dénommée *Mesa Interinstitucional* / Table Interinstitutionnelle³, qui a pour objectifs principaux d'unir les efforts pour la consolidation et la légalisation des propriétés de l'ensemble de la Zone Sud du *Patrimoine Naturel et Culturel Ayoreo Totobiegosode* (PNCAT) dans le Département du Haut Paraguay, la protection des ressources naturelles de cette zone et le respect des droits de leurs parents isolés.

Près d'un an après la constitution de cette instance, les défis restent d'actualité et les menaces environnementales toujours plus importantes. L'organisation ayoreo *Union de Nativos Ayoreo del Paraguay* (UNAP) a revendiqué récemment les terres de l'entreprise Umbu S.A dans le Département de Boqueron et s'est également manifestée en faveur de la protection des groupes isolés et de la récupération de la propriété et usage de leurs territoires ancestraux. Jusqu'à présent, la question de la spoliation des territoires ancestraux n'a pas reçu d'attention publique et les droits correspondants ne sont pas respectés au Paraguay. La *Comision por la Autodeterminacion de los Pueblos Indigenas en Paraguay* / Commission

pour l'Autodétermination des Peuples Indigènes du Paraguay (CAPI) est responsable de ces questions. En 2007, comme dans les années précédentes, propriétaires privés et entités publiques, nationales et internationales, imposèrent leurs objectifs et projets sur le territoire ancestral *ayoreo*, sans aucune considération pour les droits des indigènes concernés.

L'exception de l'urgence comme règle

Les efforts de l'Etat paraguayen pour tenir ses engagements et éviter de nouvelles poursuites et condamnations en rapport à la situation des peuples indigènes devant le système interaméricain lui ont permis de satisfaire partiellement aux exigences de la Cour Interaméricaine des Droits Humains (Court IDH) : l'exécution des sentences retenues dans les cas *Yakye Axa* et *Sawhoyamaxa*, ainsi que les mesures préventives recommandées par la Commission Interaméricaine des Droits Humains (CIDH) en faveur de la Communauté *kelyenmagategma*. Les actions de l'Etat se sont en définitive principalement consacrées à l'exécution des résolutions référentes à l'approvisionnement en biens et services basiques pour leur subsistance par l'intermédiaire du Secrétariat d'Urgence Nationale.

De fait, on a pu constater l'application d'un traitement à deux vitesses au moment de palier aux nécessités provoquées par les situations décrites plus haut. En premier lieu, on a priorisé l'apport de vivres aux communautés indigènes qui bénéficiaient de résolutions internationales favorables au détriment de celles ne disposant pas d'une telle protection. Par ailleurs, la limitation des ressources humaines matérielles et logistiques pour satisfaire la demande d'aide humanitaire au niveau du pays – à laquelle s'ajoute le double traitement signalé à l'instant – ont provoqué l'absence d'attention portée à nombreuses communautés en situations d'urgence. Tel est le cas de la communauté

Payseyamexyempa'a, située dans le département du Président Hayes, et dont les membres demeurèrent isolés du fait des intempéries qui provoquèrent l'inondation des territoires entourant leur communauté et

qui rendaient impossible non seulement leur sortie mais également leur approvisionnement. Des appels réitérés ont été faits en direction du Secrétariat d'Urgence Nationale concernant cette situation extrême, mais cette instance ne s'est mise en action qu'une fois promulguée la résolution de protection constitutionnelle⁴.

L'utilisation de cette garantie constitutionnelle a constitué un moyen efficace pour contraindre l'Etat à atténuer les nécessités d'urgence liées à cette situation précaire. Cependant, cet événement ne devrait pas modifier son agenda. L'utilisation d'un double critère dans la gestion de l'aide humanitaire s'accorde avec les violations du droit à l'alimentation et à l'eau, violations identifiées par le Comité des Droits Economiques, Sociaux et Culturels. Si l'on tient compte de l'urgence de la situation, on peut parler de violation des droits par omission, en empêchant l'« accès rapide à l'aide alimentaire à caractère humanitaire en (...) situations d'urgence »⁵.

La justice internationale : des avancées mais pas de solutions de fond.

Le 2 février 2007, la Cour Interaméricaine des Droits Humains décida de superviser l'exécution de sa décision dans l'affaire Communauté *Sawhoyamaxa* vs. Paraguay, issue de la mort de Rafael Martinez, Aurelia Montania, Eulalio Yegros et Rodrigo Marcial Davalos, membres de la communauté *Sawhoyamaxa* du peuple *enxet*, survenue en ce lieu du fait d'absence de soins médicaux, dans certains cas, du fait de négligences dans d'autres. À cette occasion, le tribunal considéra que : l'Etat a poursuivi sa violation du droit à la vie des membres de la communauté *Sawhoyamaxa*, les maintiens toujours dans une situation à haut risque et n'a pas adopté les mesures préventives permettant d'éviter la perte de vies⁶.

La résolution de l'organisme juridictionnel interaméricain poussa l'Etat paraguayen à prendre des mesures afin de répondre sur certains points aux sentences et résolutions préventives portées à son encontre sur la question des peuples indigènes. De fait, au cours de l'année, différentes avancées notables ont été réalisées, notamment la naissance d'un

Tribunal Général de la République comme nouvel interlocuteur au sein du cadre constitutionnel, chargé d'en impulser les mécanismes d'exécution.

Comme il a été dit antérieurement, l'approvisionnement en aliments a été réalisé dans tous les cas⁷, quoique de manière irrégulière. Le panier de base ne comprend pas les aliments et l'eau en suffisance du fait de l'absence d'indications claires permettant de déterminer la quantité et la qualité des aliments fournis, en dépit des recommandations de la Cour IDH en la matière.

Il est important de mentionner qu'une brigade de médecins fut désignée par l'Etat pour rechercher les causes de ces décès et que leur rapport a signalé clairement la faible valeur nutritionnelle des aliments et identifié des éléments à même d'éviter d'autres morts, sans que l'Etat ait pris en considération les recommandations réalisées par ses propres fonctionnaires.

Au sein de la communauté *Sawhoyamaxa* a été installé un système de communication qui leur permet de contacter les autorités de santé compétentes en cas d'urgence, conformément à la résolution n°10 de la décision. De même, les sommes d'indemnisation au titre de dommage matériel, dépenses et frais ont été payés.

En dépit des progrès, on observe avec inquiétude que ceux-ci ne se produisent pas concernant d'autres points d'une importance cruciale, tels que la restitution des terres traditionnelles, qui permettrait l'usage d'autres droits fondamentaux et, parmi eux, la préservation de la culture. Bien que le délai accordé par la Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme (IDH), pour la restitution physique et formelle des terres traditionnelles ne soit pas encore expiré, on observe avec inquiétude l'absence d'adoption de mesures tendant à sa réalisation. L'actuel Congrès aurait la faculté d'adopter les mesures nécessaires à la restitution des terres à la communauté *Yakie Axa* dans le délai établi par la Cour IDH. Dans le cas contraire, les élections prévues l'année prochaine mettront l'Etat paraguayen dans une position difficile sur le plan international, étant donné que la prise de fonction des représentants élus pour les pouvoirs législatifs et exécutifs s'effectuera au-delà du terme des trois ans dévolus au Paraguay pour la restitution des terres ancestrales.

Le 1er juin 2007, l'Etat paraguayen a payé les sommes d'indemnisation et

les coûts liés à la décision établie à son encontre dans l'affaire *Yake Axa* vs. Paraguay. Le 13 juillet 2007, deux ans après la notification faite à l'Etat de la première sentence internationale portée à son encontre concernant les peuples indigènes, chefs et représentants conventionnels de la communauté *Yakye Axa* du peuple *enxet*, firent une proposition à l'Etat pour l'exécution des décisions dictées par la Cour IDH dans les affaires « Communauté Indigène *Yakie Axa* vs. Paraguay » et « Communauté indigène *Sawhoyamaxa* vs. Paraguay ». À cette occasion, des milliers de lettres envoyées depuis l'Europe par des citoyens préoccupés par la situation des familles de la communauté indigène *Yakye Axa* ont été remises au Président du congrès, dans le cadre de la campagne internationale initiée par l'organisation *Food First Information and Action Network* (FIAN International) avec l'appui de l'ONG Tierraviva. Les courriers rappelèrent à l'Etat paraguayen ses obligations nées de la condamnation internationale.

Ces actions, au prix d'un intense travail de pression, générèrent des progrès significatifs pour la sécurisation du territoire traditionnel des *Yakye Axa*, motivant notamment une sollicitude en provenance du Tribunal Général de la République pour la prise de mesures préventives de protection, ainsi que la résolution de l'INDI sollicitant l'expropriation des exploitations présentes sur le territoire revendiqué.

Le 24 juillet 2007, la Commission Interaméricaine des Droits Humains s'est prononcée sur l'admissibilité de la pétition 987-04, déposée par la communauté indigène *Kelyenmagategma*, du peuple *enxet* et de ses membres⁸, concernant la violation présumée, de la part de l'Etat, du droit à la vie, à l'intégrité individuelle, aux garanties judiciaires, à la protection de l'honneur, de la dignité, de la famille, des droits de l'enfant, du droit à la propriété, à la circulation et à la résidence, à la protection de la justice, à l'éducation ainsi que l'obligation incombant à l'Etat de respecter les droits et d'adopter les dispositions internes permettant de les garantir.

Les sessions de la CIDH et la présence du chargé de mission pour les Peuples Indigènes

Du 5 au 7 septembre, la CIDH s'est réunie à Asunción, dans le cadre de sa 12e session extraordinaire⁹. La présence de Paolo Carozza, rapporteur des Peuples Indigènes, a eu une importance capitale étant donné qu'en prévision de la session, il a rendu visite les 3 et 4 septembre 2007, dans le Chaco paraguayen, aux communautés indigènes *Xakmok Kasek* et *Yakye Axa*, a rencontré les autorités du Gouvernement chargés de la question des peuples indigènes et organisés des réunions de travail en relation aux pétitions et aux conflits dont seraient victimes les communautés indigènes.

Le 7 septembre 2007, le rapporteur Carozza et le Président de la CIDH organisèrent une réunion avec les représentants de plus de 300 communautés indigènes des régions orientales et occidentales du Paraguay. Durant la réunion, les représentants de 14 associations indigènes décrivirent la grave et urgente situation à laquelle sont confrontées leurs communautés. Cette rencontre fut considérée par ces mêmes représentants comme historique car « pour la première fois ils dialoguèrent directement, sans intermédiaires »¹⁰.

Dans le cadre de l'affaire *Kelyenmagategna*, les pétitionnaires informèrent la CIDH de l'existence d'une proposition faite à l'Etat et qu'au cours de cette réunion se déciderait l'ouverture d'une solution à l'amiable ou non.

Dans la perspective d'un accord – sur proposition de la communauté – différents points furent soulevés par les représentants de l'Etat. Considérant qu'ils leur étaient impossibles de répondre favorablement à la proposition, les représentants de l'Etat se retirèrent des négociations, empêchant la mise en place d'une solution à l'amiable; une conséquence dont l'Etat ressort exclusivement responsable.

Les différentes manières de faire face aux injustices.

L'émergence, au cours de ces dernières années, des peuples indigènes comme acteurs sociaux et politiques en Amérique latine est indéniable.

Le Paraguay n'a pas été une exception : leur présence dans les espaces où se joue la protection de leurs intérêts a augmenté et leurs luttes se sont faites plus visibles. Depuis le retour à la démocratie, des avancées légales sur la question indigène ont pu être constatées. Cependant, les communautés vivent toujours dans un contexte de discrimination, font l'objet de nombreux abus qui rendent manifeste la brèche qui persiste entre la reconnaissance formelle des droits et leur effectivité réelle. Les stratégies de revendication concernant la période rapportée ici ne se sont pas limitées à exprimer mécontentement et réprobation à l'encontre de l'action de l'Etat mais se sont également manifestées par d'autres biais comme le blocage des routes. La vigilance permanente des indigènes à l'égard de l'INDI et l'occupation des Places d'Asunción par des familles *mbya*, *ache* et *chupapou* constituent d'autres formes de pression sur les autorités pour la sécurisation de leurs territoires et la mise en oeuvre des politiques indigénistes.

Les 11 et 12 octobre 2007, à l'occasion d'une journée de protestation et de revendication pour la dignité des peuples indigènes, des membres des communautés du Chaco fermèrent la route Rafael Franco, dans la communauté *Sawhoyamaxa*, en exigeant, entre autres, l'application des décisions internationales, une meilleure répartition budgétaire de la part de l'INDI, en particulier sur la question de l'achat de terres, et le rejet de la modification du Code pénal¹¹.

De la même manière, les organisations indigènes associées au sein de la *Coordination pour l'Autodétermination des Peuples Indigènes* (CAPI), reçurent Juan León Alvarado, membre du peuple indigène *maya quiché* et président du Groupe de Travail pour la Déclaration des Droits des Peuples Indigènes au sein de l'Organisation des Etats Américains (OEA). Ce dernier analysa avec ses pairs paraguayens tout le processus de Déclaration de l'OEA sur les Droits des Peuples Indigènes dans le cadre du Séminaire *Atelier sur la Participation et l'Incidence des Peuples Indigènes dans les Enceintes Internationales*, réalisé entre les 27 et 30 mars 2007 à Asunción. Les points analysés et discutés furent entre autres : les instruments internationaux qui protègent et garantissent les droits des peuples indigènes¹².

Les organisations qui réunissent les peuples indigènes intervinrent comme protagonistes dans d'autres espaces, comme par exemple lors de la présentation de rapports alternatifs à ceux de l'Etat, étudiés par le Comité des Droits Economiques, Sociaux et Culturels des Nations Unies. La 39e session du Comité s'est tenue du 5 au 23 novembre 2007 à son siège de Genève, Suisse. À cette occasion, la Coordination des Leaders du Bas Chaco (CLIBCH) et la Coordination pour l'Autodétermination des Peuples Indigènes (CAPI) présentèrent, conjointement à d'autres organisations, un rapport alternatif concernant la mise en oeuvre du Pacte International des Droits Economiques, Sociaux et Culturels au Paraguay, à l'intention du Comité en tant que représentant de la société civile¹³.

Les recommandations adoptées par ce Comité de l'ONU, dans le cadre des observations concernant le rapport présenté par l'Etat paraguayen, données à connaître le 3 décembre 2007¹⁴, incluent les principales demandes du mouvement indigène sur la question de la terre lorsque le CDESC affirme : « le comité recommande à l'Etat d'accroître ses efforts afin d'accélérer la démarcation et récupération des terres et territoires ancestraux des peuples indigènes », entre autres sujets sur lesquels il existe une sérieuse inquiétude, comme par exemple, la situation d'extrême pauvreté qui a enregistré des pourcentages alarmants ces dernières années.

De même, du 6 au 8 novembre 2007, s'est tenue la « *Rencontre des Peuples Indigènes du Grand Chaco Sud-Américain* » à Cerrito, Benjamin Aceval. Cette rencontre est liée à l'Initiative ENCHACO et constitue le point culminant d'une série de rencontres nationales des peuples indigènes du Grand Chaco pour la défense de leur accès à l'eau et à leurs territoires traditionnels¹⁵. Les onze peuples indigènes du Chaco paraguayen présents lors de cette rencontre accusèrent l'Etat du Paraguay d'une violation structurelle massive de leurs droits collectifs garantis par la constitution et la convention 169 de l'OIT, violation accentuée par la menace contre leur autonomie comme peuples, la spoliation massive de leurs territoires et ressources en eau, ainsi que la déprédation délibérée des ressources indispensables à leur survie matérielle et culturelle, aggravée par la pollution accélérée de l'eau potable et la permanente, indiscriminée et agressive commercialisation des ressources et des espaces, effectuées

dans l'impunité totale au sein des trois départements du Chaco paraguayen.

Conclusions

Cette année a été caractérisée par des situations d'urgence qui ont, en conséquence, encore dégradé les conditions de vie des indigènes. Si l'on doit reconnaître les efforts déployés par l'Etat paraguayen pour remplir ses obligations résultant des résolutions des organismes internationaux des droits humains, notamment en ce qui concerne le paiement des indemnités et l'approvisionnement en biens et services, ces actions ne sont que des palliatifs à la situation extrême que vivent les peuples indigènes et ne s'étendent pas comme elles devraient à l'ensemble des peuples qui habitent la République.

Les efforts insuffisants en ce qui concerne la sécurisation définitive de leurs territoires ancestraux ainsi que l'adoption de mesures non conformes avec le principe d'autodétermination demeurent préoccupants. Il en est de même de la tentative de modification du Code Pénal, qui permettrait la poursuite d'une persécution ciblée des indigènes dans leurs démarches de revendications territoriales.

-
- 1 Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, 2002 : Censo Nacional Indígena de Población y Vivienda 2002. www.dgeec.gov.py.
 - 2 Il s'agit de groupes qui n'ont pas établi de contact avec le reste de la société et qui s'y refusent, y compris avec ceux de leur propre ethnie. Les ayoreos totobiegosode confirment l'existence de groupes parents vivant en isolement. D'autres sources indiquent la présence d'environ cinq groupes, représentant dans leur ensemble entre 50 et 100 personnes. Tous appartiennent au peuple Ayoreo.
 - 3 La Table réunissait les représentants de l'Organisation Payipie Ichadie Totobiegosode (OPIT), du Secrétariat à l'Environnement (SEAM), le Bureau des Droits Ethniques et de l'Unité Pénal Environnementale du Ministère Général de l'Etat, l'Institut Paraguayan de l'Indigène (INDI), le Service Forestier National du Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage, l'Association Gens, Environnement et Territoire (GAT) et le Comité d'Eglises pour l'Aide d'Urgence (CIPAE). En tant qu'observateurs solidaires : CODEHUPY, le Réseau des Entités au Service des Peuples Indigènes, le

-
- Réseau des Organisations Environnementales non gouvernementales (ROAM) et la Coordination des ONG du Paraguay POJOAJU, ainsi la Coordination pour l'Autodétermination des Peuples Indigènes (CAPI) et le P. Bartomeu Meliaj.
- 4 Communauté Indigène Payeseyamexyempa a c/ Secretariat d'Urgence Nationale, N° 265/2007; sentence du 4 avril 2007.
 - 5 Comité des Droits Economiques Sociaux et Culturels : Observation générale N°12 – Le droit à une alimentation adéquate (art. 11), par. 19. Document E/C. 12/1999/5.
 - 6 Court IDH : Supervision d'Application de Sentence dans l'affaire « Communauté indigène Sawhoyamaxa vs. Paraguay », 2 février 2007, par. 13.
 - 7 En ce sens, Le Secrétariat d'Urgence Nationale soutient que « dans la zone Pozo Colorado, les villages reçoivent mensuellement 5290 kilos de vivres. À Yakye Axa, 69 familles bénéficient chacune d'un panier alimentaire; à Santa Elisa, 52 familles et à Kilomètre 16, 27 familles ». Disponible sur le site web www.sen.gov.py.
 - 8 CIDH : Rapport n° 55/07. L'affaire fut inscrite sous le numéro 12629.
 - 9 Articles 4,5,8,1,11,17,19,21,22 et 25 de la Convention Américaine des Droits Humains en lien avec les articles 1.1 et 2 de cette même Convention et l'article 13 du protocole de San Salvador.
 - 1 0 Cf. Commission Interaméricaine des Droits Humains (CIDH), communiqué de presse n° 54/07, disponible sur www.iachr.org/comunicados/Spanish/2007/54.07 sp htm.
 - 1 1 Journal ABC Color du 10 octobre 2007, p.33.
 - 1 2 Un compte-rendu complet du séminaire peut être consulté à l'adresse électronique : <http://www.pci.org.py/capi/index.html>
 - 1 3 Disponible sur le site web : <http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/cescr39.htm>
 - 1 4 Disponible sur le site web : http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/cescr39/E.C.12.PRY.CO.3_sp.pdf
 - 1 5 Rencontre deMakxawaiya fut réalisée en août 2006, Rencontre à Laguna Yema/Argentine en mai 2007 et Rencontre de Machareti/Bolivie, en septembre 2007.

Mario Barrios est avocat, membre du service affaires et litiges de l'ONG Tierraviva.

Source : *El Mundo Indigena* 2008,
traduction GITPA, Julou Roman.