



**Políticas públicas de protección integral a
defensores/as indígenas de los derechos
colectivos, en especial los derechos sobre
sus tierras, territorios y medioambiente**

Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas – FAPI



Políticas públicas de protección integral a defensores/as Indígenas de los derechos colectivos en especial los derechos sobre sus tierras, territorios y medio ambiente.

Coordinación General:

Hipólito Acevei, presidente de la FAPI.

Elaboración:

Abg. José Paniagua y Abg. Maximiliano Mendieta

Validación:

Organizaciones Indígenas integrantes de la FAPI, defensores y defensoras indígenas de la tierra, el territorio y el medio ambiente de la FAPI.

Revisión y aportes:

Mirta R. Pereira y Tania C. Godoy

Diagramación y diseño:

Mayi Blanco

Copyright: Se ha elaborado para beneficio de los defensores/as de derechos humanos, puede ser citado para uso no comercial siempre que se cite la fuente.

Abril, 2021.

Esta publicación es posible gracias al apoyo de la Unión Europea, a través del Proyecto: Fortalecimiento de las capacidades de organizaciones indígenas de Colombia y Paraguay para la defensa y protección de los derechos colectivos de los pueblos que representan, en especial los derechos sobre sus tierras, territorios y medio ambiente. (EIDHR/2018/400-409)

Ejecutado por:



Federación por la
Autodeterminación
de los Pueblos Indígenas



Asociación de Cabildos
Indígenas del Norte del Cauca
Çxhab Wala Kiwe, Territorio del Gran Pueblo



Financiado por la



UNIÓN EUROPEA

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea; su contenido es responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Federación Por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI)

Pa'i Pérez 1.217 e/ Ana Díaz y Rodríguez de Francia, Asunción, Paraguay

Email: fapi@fapi.org.py

Página web: www.fapi.org.py

Introducción

La defensa de derechos humanos fortalece la democracia de cualquier país considerando el fundamental aporte que se ofrece al procurar, de distintas maneras, promover, avanzar o proteger la concreción de los derechos ambientales, civiles, culturales, económicos sociales y políticos, y más si esta defensa se realiza en relación con los grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad ya sea a través de la exclusión, la discriminación o la pobreza, entre otros factores.

En este contexto, en la República del Paraguay existe una histórica y estructural discriminación racial en contra de los pueblos indígenas, que ha significado una explotación y ataque a sus tierras, territorio y medioambiente y que continúa hasta nuestros días. Es en este sentido en que varias personas, organizaciones, comunidades o pueblos se han organizado para proteger sus derechos colectivos, de ahí su condición de defensores/as de derechos humanos. Al realizar esta labor, individual o colectivamente, han sufrido y siguen afrontando distintas formas de ataques o violaciones de sus derechos como defensoras y defensores, ya sea a través de estigmatización, amedrentamiento o criminalización, entre otras.

Esta situación se da inclusive desde el propio Estado a pesar de que el mismo tiene la obligación de adoptar las medidas legislativas, administrativas y de la índole que sean necesarias para asegurar que los derechos y libertades propias de las y los defensores sean cabalmente garantizados, así como lo dispone el art. 2 de la *Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*, aprobada por su Asamblea General ya en 1998.

Este trabajo, primordialmente, se centra en estudiar políticas públicas de protección integral a defensores/as de derechos humanos con énfasis en los defensores/as indígenas de derechos colectivos, en especial, cuando la defensa se refiere a sus tierras, territorios y medioambiente. Para lograr este objetivo, se realiza un estudio comparado de la región en cuanto al relevamiento de políticas públicas de mecanismos de protección de defensores/as. Así también, se analizan los factores que influyen en Paraguay para que se continúe sin una ley y sin un mecanismo de protección a defensores/as de derechos humanos. Finalmente, se concluye con propuestas de algunos lineamientos en base a políticas públicas para la garantía integral de los derechos de estas defensoras y defensores.

Políticas públicas de protección de defensores/as en la región

No solo en Paraguay, sino en todo el mundo, se da una preocupante y profunda vulneración y violación de los derechos de defensores/as de derechos humanos a través de distintas formas y situaciones, ya sea por acción u omisión de los Estados, lo que es un contrasentido considerando que este es el responsable de garantizar que estos derechos se cumplan.

Al respecto, conceptualmente, Mendieta explica que los derechos humanos “son aquellas condiciones inherentes a la naturaleza humana que, concretadas, nos permiten acceder a una vida digna, y que deben ser garantizadas y no violadas por el Estado” (2015, p. 15).

En cuanto a los defensores/as indígenas de derechos humanos, los mismos se encuentran, permanentemente, protegiendo derechos fundamentales establecidos no solo en las Constituciones y en la legislación interna de sus respectivos países, sino en el derecho internacional de los derechos humanos. Por citar algunos de estos instrumentos en el campo de los derechos indígenas se tiene a la Declaración sobre los pueblos indígenas de las Naciones Unidas (2007) y al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Convenio 169) en el que se destaca el derecho a la Consulta Libre, Previa e Informada (Consulta).

Más específicamente, los derechos de estos defensores/as indígenas se ven en una grave y especial situación de vulnerabilidad cuando activan, colectivamente, en la protección de derechos relacionados a sus tierras, sus territorios y el medioambiente, todos ellos conectados con su supervivencia como pueblos. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH o Corte) ha establecido que “los Estados deben respetar la especial relación que los miembros de los pueblos indígenas y tribales tienen con su territorio a modo de garantizar su supervivencia social, cultural y económica” (Sentencia de la Corte IDH, Pueblo Saramaka Vs. Surinam, 2007).

En ese orden de ideas, la Corte ha sentenciado que “para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras” (Sentencia de la Corte IDH, Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua, 2001).

En relación con el sistema de protección universal de derechos humanos, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los Defensores de Derechos Humanos (Relator) explica que la gravedad, en cuanto a las violaciones, vulneraciones y riesgos en el mundo, cuando se habla de defensa de derechos humanos se profundiza contra determinadas personas defensoras de derechos humanos en función al dere-

cho que defienden o considerando la asimetría política o económica en el marco de los grupos a que se enfrentan. Estas personas son –continuando con lo que explica el Relator– aquellas que se dedican a defender la tierra, el medioambiente, la paz, el acceso a la justicia, la diversidad sexual, la libertad de expresión y la igualdad de género (2019).

Así también, el Relator agrega que las personas que defienden los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales y de los pueblos indígenas y afrodescendientes enfrentan obstáculos adicionales para acceder a la justicia, ya que no se comprende la diversidad de barreras que enfrentan. (2019).

En este orden de ideas, es importante agregar que los defensores/as indígenas de derechos humanos realizan su labor, en gran medida, en sus tierras o territorios que se encuentran, generalmente, fuera de las urbes, ciudades o centros urbanos. En este marco, los defensores/as de zonas rurales, en donde la presencia estatal es limitada o nula, encuentran varias dificultades para presentar denuncias sobre las violaciones que sufren, por lo que la impunidad es muy acentuada (Naciones Unidas, 2019).

En Latinoamérica, las vulneraciones de los derechos de defensores/as indígenas de las tierras, los territorios y el medioambiente, se concretan, en varias oportunidades, a través de patrones y situaciones que se estructuran en relación a personas y/o empresas que mercantilizan y comercializan con estas tierras, territorios y recursos naturales considerando el enorme lucro económico que generan a raíz de su explotación comercial. Al respecto, por citar algunos ejemplos, se tiene a los monocultivos de soja, el cambio de suelo a través de la actividad ganadera, la deforestación, el latifundio o la extracción de minerales, entre otros.

En este sentido –continuando siempre con Latinoamérica– muchos defensores/as de los derechos humanos son sometidos a ataques y amenazas violentas, desapariciones forzadas, vigilancia ilegal, prohibiciones de viaje, chantaje, acoso sexual y otras formas de violencia y discriminación (Naciones Unidas, s.f.). Sumada a esta situación, la criminalización es también una constante común que sirve para silenciar a los que protestan y para disuadir a los demás. También se utilizan las demandas como elementos disuasivos para agotar los recursos económicos de los defensores de los derechos humanos y desanimarlos en sus motivaciones (Naciones Unidas, s.f.).

Considerando esta grave situación es fundamental que en todos estos países existan mecanismos integrales de protección de defensores/as de derechos humanos que contengan enfoques de derechos humanos, así como disposiciones especiales en cuanto a interculturalidad, pueblos indígenas y diversidad sexual, considerando los estereotipos de género defendidos fuertemente como bases de la moral y las buenas costumbres, la discriminación racial y estructural, la pobreza o el ánimo de lucro sin límites cuando se habla de tierras, territorios o medioambiente.

En este sentido, se toman cinco países latinoamericanos destacados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión o CIDH) en el material denominado *Políticas integrales de protección de personas defensoras del 2017*. Al respecto, se ofrece un cuadro comparativo con la principal información de cada mecanismo a fin de comprender las herramientas de protección que brindan estos sistemas.

	Colombia ¹	México ²	Brasil	Guatemala	Honduras
Mecanismos de Protección de Defensores/as de DDHH					
Formato legislativo y año	Programa de protección de defensores de derechos humanos, sindicalistas, periodistas y líderes sociales (Ley 418 de 1997)	Ley de Protección de Defensores de Derechos Humanos y Periodistas” y su Reglamento, 2012.	Programa Nacional para la Protección de Defensores de Derechos Humanos, 2004, lanzado por el Poder Ejecutivo del Estado de Brasil.	Unidad Coordinadora para la Protección de Defensores de Derechos Humanos, Administradores y Oficiales de Justicia, Periodistas y trabajadores. Decreto Ejecutivo 11-2004360, 2004. ³	Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia, 2015.
Derechos que protege	Protege los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal de grupos en riesgo dentro de la sociedad colombiana.	Protege la vida y la integridad de todos los que defienden los derechos humanos en su país y busca poner freno a la estigmatización y criminalización contra estos.	Situación de riesgo o vulnerabilidad debido a las acciones o actividades que realizan los defensores/as de derechos humanos.	Protege el derecho a la vida e integridad personal de quienes defienden los derechos humanos en Guatemala.	Prevé “medidas preventivas” encaminadas a reducir factores de riesgo; “medidas reactivas” para proteger el derecho a la vida, la integridad personal y la libertad y seguridad personales. ⁴
Categorías de beneficiarios/as	1. Víctimas y testigos de graves violaciones a derechos humanos y violaciones al derecho internacional humanitario. ⁵ 2. Los servidores públicos que se encuentren en riesgo extraordinario como consecuencia de su posición o del trabajo que realizan. ⁶ 3. Quienes se encuentren en riesgo extraordinario como resultado de sus actividades y funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias. ⁷	Debe ser alguien dedicado a la defensa de los derechos humanos, periodista o familiar de cualquiera de ellos; debe haber sufrido un ataque a su integridad física, psicológica, moral o financiera; y no debe estar bajo la protección de otro mecanismo estatal.	Con el fin de establecer “principios y directivas para la protección y asistencia física o legal de personas, grupos, instituciones, organizaciones o movimientos sociales que promueven, protegen o defienden los derechos humanos y que enfrentan una situación de riesgo o vulnerabilidad debido a las acciones o actividades que realizan.”	Defensores de Derechos Humanos, Administradores y Oficiales de Justicia, Periodistas y Trabajadores de los Medios.	Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia.
Entidad competente/ Autoridad de Aplicación.	Unidad Nacional de Protección (UNP) del Ministerio del Interior y la Policía Nacional.	Tres instituciones que operan bajo el Ministerio del Interior: una Junta de Gobierno, un Consejo Consultivo y una Coordinación Ejecutiva Nacional.	Secretaría de Derechos Humanos. Más tarde, el Decreto Nro. 6044 de 2007 instituyó la Política de Protección Nacional de Defensores de Derechos Humanos.	Unidad Coordinadora para la Protección de Defensores de Derechos Humanos, Administradores y Oficiales de Justicia, Periodistas y Trabajadores de los Medios.	La Secretaría de Estado en los Despachos de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización. ⁸
Competencia	Responsable de articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección.	La función principal de la Junta de Gobierno es determinar, decretar, evaluar, suspender y en su caso, modificar las medidas de prevención y protección, a partir de la información elaborada por las unidades de la Coordinación. ⁹	A falta de un Plan Nacional, el Decreto otorga al Gobierno Federal y los Estados la opción de adoptar medidas de protección urgente —ex officio o a solicitud de parte— que son “inmediatas, provisionales, precautorias e investigativas”, con el fin de garantizar la “integridad física, psicológica y financiera” de defensoras y defensores en riesgo. ¹⁰	Decreto Ejecutivo 11-2004360 es el encargado de la implementación efectiva de las medidas de protección otorgadas por los sistemas Interamericano y Universal. El Decreto Ministerial 103/2008 se creó con el fin de analizar patrones de violencia contra defensores de derechos humanos y elaborar criterios técnicos con el objetivo de minimizar el riesgo al que están expuestos quienes defienden los derechos humanos. ¹⁰	Prevé “medidas preventivas” encaminadas a reducir factores de riesgo; “medidas reactivas” para proteger el derecho a la vida, la integridad personal y la libertad y seguridad personales; “medidas urgentes de protección” para proteger de manera urgente los derechos y libertades antes enumerados, “medidas psicosociales” encaminadas a enfrentar los impactos psicológicos y sociales de la violencia sobre personas defensoras de derechos humanos, sus familias y las organizaciones en las que participan; así como “medidas dirigidas a enfrentar la impunidad.”
Interculturalidad, pueblos indígenas y discriminación positiva					
	Cuenta con dos protocolos especializados, para mujeres y para miembros de comunidades indígenas.	El Relator Especial llamó la atención sobre el hecho de que la mayoría de los grupos criminalizados y discriminados de personas defensoras de derechos humanos, son aquellos que defienden los derechos a la tierra, al agua y a un ambiente sano de pueblos y comunidades indígenas, entre otros.	Un asunto de particular preocupación para la CIDH es el incremento drástico de todas las formas de violencia relacionadas con la posesión y dominio de la tierra. ¹¹	El Estado ha informado a la CIDH que ha establecido Unidades Especializadas de la Fiscalía, con el fin de investigar crímenes contra defensores de derechos humanos, así como una Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos, la cual provee un espacio para desarrollar recomendaciones y prevenir ataques contra quienes defienden los derechos humanos. ¹²	La OACNUDH Honduras ha identificado desafíos en el mecanismo de protección nacional, llamando al Estado a continuar desarrollando políticas comprensivas para proteger a personas defensoras de derechos humanos, en especial mujeres defensoras.

1 Primer país que impulsó y concretó un mecanismo de protección especializado para defensoras y defensores de derechos humanos.

2 Segundo país que impulsó y concretó un mecanismo de protección especializado para defensoras y defensores de derechos humanos.

3 Posteriormente, por Decreto Ministerial 103-2008, el Estado creó la Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos.

4 También tiene la facultad de establecer “medidas urgentes de protección” encaminadas a proteger de manera urgente los derechos y libertades antes enumerados, “medidas psicosociales” encaminadas a enfrentar los impactos psicológicos y sociales de la violencia sobre personas defensoras de derechos humanos, sus familias y las organizaciones en las que participan; así como “medidas dirigidas a enfrentar la impunidad” que son aquellas encaminadas a garantizar la efectiva investigación, procesamiento y sanción de los responsables de los ataques a las personas sujetas a la ley.

5 Estas personas pueden dirigirse al “Programa de protección de testigos, víctimas, personas procesadas y personal de la Fiscalía General” y el “Programa para la protección de víctimas y testigos que participen de procesos judiciales”, establecido en la ley 975 de 2005.

6 Estas personas pueden dirigirse al Programa de Protección de la Fiscalía General —si son personal de esa Fiscalía— y el “Programa de Protección de Derecho Humanos” de la Unidad Nacional de Protección (en adelante “la UNP”) del Ministerio del Interior y la Policía Nacional.

7 Estas personas pueden estar cubiertas por el “Programa de Protección de Derecho Humanos” de la UNP o la “Ruta de protección de personas desplazadas”.

8 También intervienen el Consejo Nacional de Protección para las y los defensoras de derechos humanos, la Dirección General del Sistema de Protección, el Comité Técnico del Mecanismo de Protección; y el Departamento de Derechos Humanos de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad.

9 La Coordinación Ejecutiva Nacional es el cuerpo responsable de coordinar las operaciones del Mecanismo entre las entidades federales y las agencias autónomas.

La tercera es la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis, responsable de proponer medidas preventivas; realizar el monitoreo nacional de las agresiones con el objeto de recopilar y sistematizar la información desagregada en una base de datos; identificar patrones de los ataques y elaborar mapas de riesgos; y evaluar la eficacia de las medidas preventivas, de protección y urgentes, implementadas.

10 No fue sino hasta 2012, durante el proceso de Examen Periódico Universal ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, que el Estado de Guatemala expresó su intención de adoptar un mecanismo de protección.

11 De hecho, la Comisión ha recibido información preocupante respecto de los niveles de muertes de defensoras y defensores indígenas, medioambientales y de la tierra en Brasil, indicando que, entre 2002 y 2013, el número de personas defensoras de estos grupos que han sido asesinadas se ha triplicado (354). Este impactante incremento continúa. En este sentido, la Comisión ha recibido información que corrobora que en el 2016 el país registró el número más alto de homicidios de defensores de la tierra desde 2003, alcanzando un promedio de cinco homicidios de campesinos o defensores de la tierra por mes.

12 Asimismo, informó a la CIDH sobre sus esfuerzos para establecer una política pública amplia para personas defensoras de derechos humanos, así como su compromiso de abstenerse de realizar cualquier declaración o afirmación que estigmatice su trabajo y pueda, como consecuencia, significar un riesgo para sus vidas

Luego de la resumida comparación de los elementos más importantes de los cinco modelos anteriormente descritos, es importante concluir lo que se detalla a continuación:

Es fundamental que todo Estado se adecue y cumpla con el derecho internacional de los derechos humanos a través de las recomendaciones, observaciones y resoluciones de los mecanismos de protección regional y universal. Esto es así ya que, a través de ellos, los derechos humanos se piensan desde la dialéctica, así como desde la permanente interpretación y aplicación de estándares regionales o universales, que se ajustan a los tiempos modernos y a la evolución propia del derecho que, generalmente, cuando se observa el derecho interno, es muy estanco en los países latinoamericanos.

Al respecto, desde la década de los noventa, la CIDH “comenzó a desarrollar estándares relacionados con el deber de prevención de violaciones contra personas defensoras, frente a los riesgos que eran conocidos por parte del Estado, incluyendo situaciones en las cuales la fuente del riesgo se originaba en conductas de actores privados” (2017, p. 51).

Considerando la interdependencia de los derechos humanos, se estima que es importante desarrollar estos mecanismos desde lo que establece el art. 1 de la Declaración de Naciones Unidas sobre Defensores de Derechos humanos que dice “toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional.”

No obstante, no se debe olvidar que es fundamental la interpretación y aplicación del principio de igualdad y no discriminación, de ahí la vital importancia de algunos mecanismos de establecer protocolos o regulaciones especiales a los efectos de proteger a personas que se encuentran en una especial situación de vulnerabilidad como son las mujeres, los pueblos indígenas y la diversidad sexual. De igual manera, también se puede ver que estos mecanismos se han desarrollado, originalmente, desde la protección a periodistas o trabajadores/as de medios, considerando la función propia de sus tareas, que los sitúa, varias veces, en situaciones de riesgo.

Un punto a resaltar es que varios Estados parte de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) han informado al sistema interamericano que no cuentan con estos mecanismos de protección de defensores/as de derechos humanos ya que – de acuerdo a sus fundamentaciones- estos no son necesarios considerando que estos derechos se protegen a través de otras legislaciones propias del derecho interno.

Sin embargo, las mismas no están diseñadas ni pensadas en el marco del rol y la función propios de los defensores/as de derechos humanos establecidos. La fundamentación de los Estados antes mencionados, de esta manera, también minimiza el principio internacional de discriminación positiva.

Al respecto, en relación al derecho penal, la Comisión “subraya que los mecanismos relacionados con programas de protección de víctimas, testigos y otros sujetos que participan en casos criminales, no constituyen un mecanismo nacional de protección para personas defensoras de derechos humanos” (CIDH, 2017 p. 141).

En relación al sistema de protección de derechos humanos de las Naciones Unidas, es importante resaltar lo que dice el Relator en cuanto a estas normas internas de protección cuando observa limitaciones e insuficiencias para cumplir con sus cometidos. Al respecto, no se observan tampoco, la implementación de mecanismos eficaces para investigar amenazas, ni la responsabilidad por omisión cuando han fallado los esquemas de protección. En este mismo orden de ideas, el Relator continúa resaltando el rol que cumplen este tipo de órganos, así como la importancia de que dispongan de los recursos suficientes para cumplir con su mandato, y en particular la importancia de gozar de las garantías de independencia y de dotarse de personal altamente capacitado en materia de derechos humanos (Naciones Unidas, 2019).

En cuanto a buenas prácticas, el Relator cita la creación de fiscalías especializadas en la investigación de violaciones de derechos humanos contra personas defensoras en Guatemala, Honduras y Colombia. Estos órganos -agrega el funcionario- permiten contar con personal dedicado exclusivamente a la persecución de este tipo de crímenes (Naciones Unidas, 2019).

Por último, la CIDH resalta parte de la jurisprudencia de la Corte IDH que se refiere a la fundamental importancia de establecer políticas públicas de prevención, sanción y reparación como “todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales” (2017, p. 52).

Políticas públicas de protección de defensores/as de derechos humanos en Paraguay

En Paraguay se violan todos los derechos humanos de los pueblos indígenas a través de una discriminación racial; social y estructural. Al respecto, es importante hacer énfasis en las sentencias de la Corte IDH contra el Estado paraguayo en los casos de Yakyé Axa, Sawhoyamaxa y Xákmok Kásek de 2005, 2006 y 2010, respectivamente, que demuestran las vulneraciones que siguen afrontando no solo estas comunidades, sino todos los pueblos indígenas del país.

Más específicamente, en relación con la vital importancia de las tierras, los territorios y el medio ambiente para estos pueblos, es importante decir que su cosmovisión espiritual y ancestral colisiona con la visión exclusivamente mercantilista de la propiedad privada en el marco del agronegocio que está profundamente conectada con la deforestación indiscriminada, el latifundio y el apoyo institucional, económico y político, del Estado paraguayo.

En este escenario, los defensores/as indígenas de derechos humanos, deben enfrentarse a distintas formas de persecución, amedrentamiento y criminalización, entre otras. En este contexto, la Codehupy explica que en Paraguay existe un uso indebido del sistema penal que se centra, muy marcadamente, desde el Ministerio Público y el Poder Judicial en contra de los derechos de los defensores/as de derechos de las tierras, territorios y colectivos (2020). Cabe agregar que en relación con los actores privados o estatales que cometen estos hechos, la impunidad es la regla (Mendieta, 2015).

Así también, existen varios casos de estigmatizaciones, hostigamientos y persecuciones en contra de defensores/as indígenas en el marco de la protección de sus tierras, territorios y medioambiente que están referidos en algunos materiales nacionales como son los informes anuales de Codehupy y de Amnistía Internacional o en el libro titulado *Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en el Chaco Paraguayo. Relatos de Lucha por la Tierra* de Maximiliano Mendieta, por citar algunos.

En ese marco, la Federación de Autodeterminación de Pueblos Indígenas del Paraguay (FAPI) ha elaborado instrumentos paradigmáticos de protección de defensores/as indígenas de derechos colectivos como el Protocolo de Comunicación y Actuación/Sistema de Alerta Temprana – SAT (2015), Guía para Armonizar la justicia estatal e indígena en el fuero penal-directrices N° 9 y 48 de las Reglas de Brasilia (2014), la Cartilla de Primeros Auxilios (2016) o el Manual de protección a defensores y defensoras indígenas de los derechos colectivos sobre sus tierras, territorios y medioambiente de 2019, entre otros.

A pesar esta situación que atraviesan los defensores/as indígenas de derechos humanos de las tierras, territorio y medioambiente, en Paraguay no existe un mecanismo integral de protección de defensores/as de derechos humanos como sí ocurre en otros

países de la región, así como se ha observado en el apartado anterior. De esta forma, el Estado paraguayo demuestra un flagrante desinterés en proteger estos derechos a pesar de que los mismos se vienen desarrollando desde los primeros años de los noventa a través de los sistemas de protección, regional y universal, sumada a la literatura que también existe al respecto.

De hecho, a través del Examen Periódico Universal de Naciones Unidas (EPU) se ha recomendado directamente al Estado paraguayo que adopte medidas jurídicas y políticas a los efectos de proteger a los defensores/as de derechos humanos. Así también, el EPU recomendó que se lleve a cabo las investigaciones de los atentados y agresiones que estos sufren, así como la difusión, por parte del Estado, de la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos, reconocimiento y valorando su labor (Naciones Unidas, 2016). No obstante, el Estado no ha realizado ni una de estas acciones.

Continuando con los mecanismos de protección de derechos humanos, en 2019 el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Comité) observó al Estado paraguayo sobre la misma situación considerando que no había tomado ni una medida a los efectos de cumplir con su obligación ya establecida en el 2016. En esta oportunidad, el Comité también le indicó que debía crear mecanismos que aseguren la aplicación efectiva de medidas cautelares frente a amenazas y violencia (2019).

Actualmente, la posición del Estado paraguayo a través del gobierno del presidente Mario Abdo Benítez, -aunque el gobierno ha dado un paso importante en el proceso de respeto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas por medio del Decreto 1039/18 que establece un protocolo para la aplicación de su derecho a la consulta, previa, libre, informado y su consentimiento-, en relación con la protección de los defensores/as indígenas sobre sus tierras, territorios y medio ambiente es preocupante e inaceptable ya que se ha retirado del Congreso el proyecto de ley que buscaba ratificar el *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe* de 2018 (Acuerdo de Escazú), un documento fundamental que, en su art. 9 (2) establece lo siguiente en cuanto a la protección de los defensores/as de derechos ambientales:

Cada Parte tomará las medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover todos los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, incluidos su derecho a la vida, integridad personal, libertad de opinión y expresión, derecho de reunión y asociación pacíficas y derecho a circular libremente, así como su capacidad para ejercer los derechos de acceso, teniendo en cuenta las obligaciones internacionales de dicha Parte en el ámbito de los derechos humanos, sus principios constitucionales y los elementos básicos de su sistema jurídico.

Es importante agregar que, las instituciones que trabajaron para que, finalmente, se retirara el Acuerdo fueron el Ministerio de Agricultura y Ganadería y la Iglesia Católica a través del ex ministro Moisés Bertoni y del Monseñor Valenzuela, respectivamente (Codehupy, 2020) y una posición pública de la Unión de Gremios del Paraguay -UGP-. Aunque con posterioridad la Iglesia Católica, pidió disculpas por dar una opinión sin ningún sustento. El Poder Ejecutivo no ha vuelto a remitir el mencionado Acuerdo al Congreso Nacional para su tratamiento.

En materia legislativa, se ha logrado presentar, a través del activismo de organizaciones de defensa de derechos humanos y del Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP), un proyecto de ley sobre protección a periodistas y defensores/as de derechos humanos que se denomina “Proyecto de ley sobre libertad de expresión, protección a periodistas, trabajadores de prensa y defensores de Derechos Humanos” (Proyecto) que propone la creación de un Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos.¹

En el 2017, el mismo contaba con el dictamen favorable de las Comisiones de Derechos Humanos y de Prensa, Comunicación Social, Artes y Espectáculos de la Cámara Baja. Así también, había sido girado a las Comisiones de Asuntos Constitucionales, de Legislación y Codificación y de Justicia, Trabajo y Previsión Social (Codehupy, 2017). Sin embargo, a la fecha, luego de cuatro años de estas diligencias, el Proyecto no ha tenido ni un avance significativo.

Analizando su contenido, se puede observar que la exposición de motivos del Proyecto establece como su objeto principal el de “garantizar la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de todas aquellas personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia del ejercicio del periodismo y del trabajo de prensa, además de los defensores de derechos humanos que, individual o conjuntamente, promueven o protegen el catálogo de derechos reconocidos en la Constitución Nacional y en los convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, respondiendo a la necesidad de proteger, con una base legal sólida, a personas físicas y organizaciones de dicho ámbito”.

Al respecto, es fundamental decir que sería importante que este Proyecto se adecue, a las observaciones, recomendaciones y resoluciones del sistema interamericano y universal de protección de derechos humanos, así como a las buenas prácticas de los mecanismos de protección de defensores/as de derechos humanos de la región. Todo esto en base a lo que establecen los tratados y convenciones internacionales de derechos humanos, así como a las interpretaciones y decisiones que hacen sus organismos competentes.

En este contexto, es trascendental –en base al principio de igualdad y no discriminación- establecer disposiciones especiales y/o un protocolo intercultural en base a los derechos de los defensores/as indígenas, especialmente cuando defienden sus tierras, territorios y medio ambiente considerando los riesgos que deben afrontar. Al respecto, debe transversalizarse en todo momento, el Capítulo V de la Constitución, el Convenio 169 y la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de Pueblos Indígenas, entre otros instrumentos.

Continuando con el Poder Legislativo, existe un proyecto de declaración “que declara de interés nacional el reconocimiento a la labor de los defensores y defensoras de los derechos humanos”, presentado por los senadores Carlos Filizzola, Sixto Pereira, Hugo Richer, Esperanza Martínez y Fernando Lugo, pero que no ha avanzado desde el 2018.²

1 Página web oficial del Poder Legislativo de Paraguay: Ficha Técnica del Expediente D-1642344 (Sistema de Información Legislativa – SILpy)

2 Número de Expediente: S-187882 <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/112909>

Por otra parte, es importante decir que, la Defensoría del Pueblo no ha demostrado el interés que se desprende de su obligación en cuanto a los derechos de los defensores/as de derechos humanos. De hecho, la misma sigue sin comprender su rol y función como comisionado parlamentario “cuyas funciones son la defensa de los derechos humanos, la canalización de reclamos populares y la profesión de los intereses comunitarios. En ningún caso tendrá función judicial ni competencia ejecutiva” (Constitución, Art. 276).

Esta afirmación cobra sustento cuando, por ejemplo, se observa que el Subcomité de Acreditación de la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos -organismo que califica a las defensorías del pueblo a nivel internacional- bajó de categoría a la Defensoría del Pueblo de Paraguay en marzo de 2019, como consecuencia de la falta de transparencia en el proceso de elección del defensor y falta de independencia en el cumplimiento de su mandato, entre otras limitaciones (Codehupy, 2021).

Sin embargo, la deuda pendiente del Estado Paraguayo es que la Defensoría del Pueblo pueda alguna vez, desarrollar sus obligaciones contenidas en la Constitución Nacional.

Recomendaciones para avanzar hacia políticas públicas integrales de protección a defensores/as indígenas de la tierra, el territorio y el medioambiente en Paraguay

A continuación, se aportan una serie de recomendaciones para incluir en todas las políticas públicas del Estado paraguayo – incluido el Proyecto de Ley- en relación con los derechos de los defensores/as de derechos humanos en general, y de los defensores/as indígenas de las tierras, los territorios y el medioambiente, en particular.

Interculturalidad

- Se debe incorporar, transversalmente, un enfoque intercultural cuando se presenten casos de protección de defensores/as de derechos humanos relacionados a pueblos indígenas y/o afrodescendientes.
- Se debe incorporar a la sociedad civil, a personas expertas en derechos humanos, así como a referentes, lideresas, líderes y defensores/as en general de pueblos indígenas, principalmente, en cuanto a las tierras, territorios y medioambiente.
- Se debe garantizar el derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada a los pueblos indígenas contenida en el Convenio 169.
- Así como explica la CIDH, estos enfoques diferenciados para grupos en especial vulnerabilidad o discriminación histórica, entre los que se encuentra las mujeres defensoras de derechos humanos y pueblos indígenas, afrodescendientes y personas defensoras en áreas rurales, son fundamentales debido a la violencia contra tales defensores que tiene impactos individuales y colectivos en comunidades indígenas y afrodescendientes. Al respecto, la “Comisión continúa recibiendo información consistente en relación con asesinatos, ataques, amenazas, hostigamiento y criminalización de defensores indígenas y afrodescendientes en varios países de la región 514, por razones comúnmente relacionadas con sus actividades en defensa de los derechos de sus pueblos o comunidades a su tierra y por su oposición a proyectos extractivos y de desarrollo” (2017, p. 168).

Impunidad

- La normativa debe abordar el tema de la impunidad. En este sentido, el Relator explica que las guías de actuación para funcionarios del Ministerio Público aprobadas en Guatemala y Colombia son altamente recomendables (Naciones Unidas, 2019).

- En los procesos de hechos punibles contra defensores/as de derechos humanos se debe investigar, juzgar y sancionar conociendo, interpretando y aplicando, transversalmente, el derecho internacional de los derechos humanos. En este contexto, es fundamental interpretar y aplicar los derechos indígenas contenidos en la Constitución, así como en las declaraciones, tratados y convenciones internacionales incluyendo las observaciones, recomendaciones y resoluciones de los distintos mecanismos de protección regional y universal.

Efectividad

- Flexibilización en relación a las decisiones, modificaciones o levantamiento de los esquemas de protección (CIDH, 2017).
- El Estado debe asegurarse de incluir mecanismos para supervisar el cumplimiento de las disposiciones en cuanto al mecanismo de protección midiendo su efectividad. En caso de que no sean efectivas, las autoridades deben realizar las reformas oportunas para alcanzar el fin deseado (Naciones Unidas, año 2019).
- Idoneidad y efectividad de las medidas de protección (CIDH, 2017).
- Conformación de grupos o mesas de trabajo conjuntas entre autoridades de investigación y personas defensoras de los derechos humanos, con el objetivo de dar seguimiento a casos específicos. Esta práctica se ha dado en países como Colombia, Guatemala, Honduras, Kenya y México. Estos esfuerzos conjuntos resultan muy valiosos pues permiten avanzar hacia un objetivo común y además forman parte del derecho de las víctimas a participar en los procesos (Naciones Unidas, 2019).
- Inclusión del Defensor del Pueblo como actor en los procesos de protección a defensores/as de derechos humanos.
- Recursos financieros y humanos necesarios y sostenibles (CIDH, 2017).
- Trabajo interinstitucional e interdisciplinario conformando mesas de trabajo estatales que incluyan a las organizaciones de la sociedad civil.
- Análisis de riesgo flexible e individualizado (CIDH, 2017).
- Para todos los casos indígenas, los funcionarios o funcionarias estatales competentes deben estar altamente capacitados/as en materia de derechos humanos.
- Integrar indicadores y mecanismos de supervisión para analizar de manera periódica su efectividad (Naciones Unidas, 2019).
- En zonas de alto riesgo para las personas defensoras de los derechos humanos, una buena práctica podría ser la aprobación e implementación de planes de contingencia (Naciones Unidas, 2019).

Transparencia y deber internacional de protección

- Relación entre las medidas de protección nacionales y las dictadas por los órganos de los sistemas interamericano y universal de derechos humanos.
- Participación de los beneficiarios.
- Acceso a la información.
- Es recomendable que puedan participar otros actores en calidad de observadores (por ejemplo, representantes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la comunidad internacional o las instituciones nacionales de derechos humanos).
- Promover el trabajo de personas defensoras de derechos humanos y reconocer el rol que cumplen en sociedades democráticas.
- Ratificar el Acuerdo de Escazú.

Criminalización

- Evitar cualquier tipo de mal uso de su poder punitivo y del sistema judicial para perseguir a personas defensoras de derechos humanos que estén involucradas en acciones legítimas y legales, absteniéndose de criminalizaciones indebidas, arresto o detención arbitrarios o uso excesivo de la fuerza en su contra durante manifestaciones públicas (CIDH, 2017).
- El Estado debe velar por los derechos de los defensores/as indígenas de derechos humanos en sus tierras y territorios. Al respecto, la CIDH establece que los ataques buscan generalmente disuadir a las personas indígenas de llevar adelante actividades de defensa y protección de sus tierras y recursos naturales, así como su derecho a la autonomía e identidad cultural (2017).

Registro de Estadística

- Establecer un registro para recolectar estadísticas detalladas, precisas y actualizadas sobre ataques, actos de violencia e intimidación que sucedan en su territorio, como prerequisite esencial para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas efectivas de prevención, protección y persecución criminal de la violencia contra quienes defienden los derechos humanos (CIDH, 2017).
- Generar registros desagregados sobre las violaciones en contra de personas defensoras de los derechos humanos y dar seguimiento a estos casos en el marco de sus competencias (CIDH, 2017).

Legislación

- Aprobar el Proyecto de ley sobre libertad de expresión, protección a periodistas, trabajadores de prensa y defensores de Derechos Humanos que propone la creación de un Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos, el que se encuentra en el Congreso desde el 2017. El mismo debe contener las indicaciones, observaciones, recomendaciones y resoluciones de los sistemas de protección regional y universal de derechos humanos.
- Aprobar el proyecto de declaración “que declara de interés nacional el reconocimiento a la labor de los defensores y defensoras de los derechos humanos” que se encuentra en el Congreso desde el 2018

Conclusión

La labor de los defensores/as de derechos humanos fortalece las democracias ya que busca consolidarlas concretando la realización de los derechos ambientales civiles, culturales, económicos, sociales y políticos. Sin embargo, estas personas sufren diferentes tipos de ataques como estigmatización, persecución, amedrentamiento o criminalización, entre otros.

Esto es así ya que sus acciones, en varias oportunidades, exhiben el incumplimiento, por parte de los Estados, de su rol de garante en relación a los derechos humanos. Esta situación se agrava y profundiza en relación con los defensores/as indígenas ya que la protección de sus tierras, territorios y medioambiente, muchas veces colisiona con los intereses económicos de personas y empresas relacionadas con el agronegocio.

Es por esto que el Estado paraguayo debe cumplir con su función y no solo reconocer la importancia de la labor de estas personas, sino promulgar el proyecto de ley que protege a los defensores/as de derechos humanos cumpliendo con el principio de igualdad y no discriminación en la regulación de derechos especiales en cuanto a los derechos que se relacionan con los pueblos indígenas en este contexto.

Por último, el Estado debe incluir las indicaciones, observaciones y resoluciones del sistema regional y universal de protección de derechos humanos en todas las políticas públicas y articular un trabajo interdisciplinario e interinstitucional para lograr efectividad y transparencia, así como erradicar la impunidad en los casos de persecución a defensores/as de derechos humanos. Además de realizar las acciones pertinentes para que organismos que deben precautelar los derechos humanos, como el Defensor del Pueblo, pueda por primera vez cumplir su rol constitucional.

Referencias bibliográficas

- Codehupy. 2017. Ley que protege a periodistas y defensores de DDHH, en orden del día de Cámara Baja. Recuperado el 04 de abril de 2021 de <https://bit.ly/2VUjHju>
- Codehupy. 2021. Por incumplimiento de normas internacionales Defensoría del Pueblo de Paraguay tiene mala calificación. Recuperado el 04 de abril de 2021 de <https://bit.ly/2Tgqraj>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2017. Políticas integrales de protección de personas defensoras. Recuperado el 02 de abril de 2021 de <https://bit.ly/3Bh9E8b>
- Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 2019. Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay. Recuperado el 04 de abril de 2021 de <https://bit.ly/2UkZRNS>
- Constitución de la República del Paraguay, 1992.
- Constitución de la República del Paraguay, 1992.
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, 1989.
- Declaración de Defensores de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 1998.
- Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, 2007.
- Examen Periódico Universal de Naciones Unidas (EPU), Naciones Unidas, 2016. Recuperado el 04 de abril de 2021 de <https://bit.ly/3kuCbRG>
- FAPI. 2015. Sistema de Alerta Temprana en el marco del Protocolo de Comunicación y Actuación (SAT). Recuperado el 4 de abril de 2021 de <https://bit.ly/3Bdosor>
- FAPI. 2017. Manual de protección a defensores y defensoras indígenas de los derechos colectivos sobre sus tierras, territorios y medio ambiente. Recuperado el 18 de marzo de 2021 de <https://bit.ly/3euB1C6>
- FAPI. 2016. Cartilla de Primeros Auxilios (2016). Recuperado el 04 de abril de 2021 de <https://bit.ly/3hNMGha>
- FAPI y la Dirección de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia (2014) Guía para armonizar la justicia estatal e indígena en el fuero penal (directrices n° 9 y 48 de las reglas de Brasilia) www.fapi.org.py
- Isasi W. y Rivarola Juan B. 2020. Informe Codehupy 2020. Derechos de las personas defensoras de derechos humanos y libertades fundamentales, entre falta de garantías y represión persistente, se lucha por los derechos humanos. Recuperado el 04 de abril de 2021 de <https://bit.ly/2VO9R2t>
- Mendieta, M. (2015). Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en el Chaco paraguayo. Relatos de Lucha por la Tierra. Asunción: AGR Servicios Gráficos.

- Mendieta, M. (2015). Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en el Chaco paraguayo. Relatos de Lucha por la Tierra. Asunción: AGR Servicios Gráficos.
- Naciones Unidas. 2019. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. Recuperado el 04 de abril de 2021 de <https://bit.ly/3rhxmwr>
- Naciones Unidas. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Recuperado el 04 de abril de 2021 de <https://bit.ly/3Bedzms>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – Colombia. El derecho de los pueblos indígenas a la Consulta Previa, Libre e Informada: Una guía de información y reflexión para su aplicación desde la perspectiva de los derechos humanos. Recuperado el 04 de abril de 2021 de <https://bit.ly/2UU85fE>
- Página web oficial del Poder Legislativo de Paraguay: Ficha Técnica del Expediente D-1642344 (Sistema de Información Legislativa – SILpy). Recuperado el 3 de abril de 2021 de <https://bit.ly/3z9UIH6>
- Protocolo de Comunicación y Actuación/Sistema de Alerta Temprana – SAT (2015), recuperado de <https://bit.ly/3BcLQIW>
- Proyecto de declaración de defensores de derechos humanos. Número de Expediente: S-187882. Poder Legislativo. Recuperado el 04 de abril de 2021 de <https://bit.ly/3etlllu>
- Proyecto de ley sobre periodistas y defensores de derechos humanos. Número de Expediente: D-1642344. Poder Legislativo. Recuperado de <https://bit.ly/3xNhd4u>
- Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Sawhoyamaya vs. Paraguay (2006).
- Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Xákmok Kásek vs. Paraguay (2005).
- Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Yakye Axa vs. Paraguay (2005).

Federación Por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI)

Pa'í Pérez 1.217 e/ Ana Díaz y Rodríguez de Francia, Asunción, Paraguay
Email: fapi@fapi.org.py / Página web: www.fapi.org.py



Federación por la
Autodeterminación
de los Pueblos Indígenas



Asociación de Cabildos
Indígenas del Norte del Cauca
Çxhab Wala Kiwe, Territorio del Gran Pueblo



Financiado por la



UNIÓN EUROPEA