

INFORME N° 12/03
PETICIÓN 0322/2001
ADMISIBILIDAD
COMUNIDAD INDÍGENA SAWHOYAMAXA DEL PUEBLO ENXET
PARAGUAY
20 de febrero de 2003

I. RESUMEN

1. El 15 de mayo del 2001 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión" o la "CIDH") recibió una petición presentada por la organización no gubernamental Tierraviva para los Pueblos Indígenas de Chaco, TIERRAVIVA (en adelante "los peticionarios") en representación de la Comunidad Indígena Sawhoyamaxa del Pueblo Enxet y sus miembros, (en adelante la "Comunidad Indígena Sawhoyamaxa" o la "Comunidad Indígena"), en contra de la República de Paraguay (en adelante el "Estado paraguayo" o el "Estado"). En la petición se alega que el Estado paraguayo ha violado los artículos 1 (obligación de respetar los derechos), 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno), 8(1) (garantías judiciales), 21 (derecho a la propiedad privada), 25 (protección judicial) contemplados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la "Convención" o la "Convención Americana") en perjuicio de la Comunidad Indígena y sus miembros.

2. Los peticionarios argumentan que han transcurrido más de 11 años desde que se iniciaron los trámites necesarios para la recuperación de parte del territorio ancestral de la Comunidad Indígena Sawhoyamaxa, sin que hasta la fecha se haya resuelto favorablemente dicho trámite, a pesar que la legislación paraguaya reconoce el derecho de los pueblos indígenas a desarrollar sus formas de vida en su propio hábitat y que el Estado no ha protegido las tierras reivindicadas. Asimismo argumentan que los miembros de la Comunidad se encuentran viviendo en condiciones infrahumanas, lo que ha implicado que varias personas, incluidos menores de edad, hayan muerto por falta de alimentos adecuados y falta de atención médica. Con relación a los requisitos de admisibilidad, los peticionarios alegan que su petición es admisible por aplicación de las excepciones a los requisitos de agotamiento de los recursos internos previstas en el artículo 46(2) de la Convención.

3. Por su parte el Estado, en su primera comunicación, expresó que siguiendo la política de cooperación de la Cancillería Nacional con los organismos internacionales de derechos humanos, se considera que los casos que han sido presentados llenando los debidos requisitos para ser tratados en una instancia internacional tienen prioridad para el Gobierno de Paraguay y teniendo la denuncia en favor de la Comunidad Indígena Sawhoyamaxa tales características, manifestó su interés de llegar a una solución amistosa.

4. La Comisión, tras analizar la posición de las partes y el cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 46 y 47 de la Convención, concluyó que es competente para conocer el reclamo y declaró la petición admisible respecto a los artículos 2, 8(1), 21, 25 de la Convención, en concordancia con el artículo 1(1) del mismo instrumento.

II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

5. Con fecha 15 de mayo de 2001 la Comisión recibió la petición contra el Estado paraguayo y el 6 de junio recibió información adicional de los peticionarios. El 7 de junio de 2001 la Comisión transmitió las partes pertinentes al Estado y solicitó que en un plazo de 2 meses presentara una respuesta a la petición.

6. El 1° de agosto de 2001 el Estado manifestó su interés de iniciar un proceso de solución amistosa y el 2 de agosto la Comisión solicitó a los peticionarios que dentro de 15 días presentaran las observaciones que estimaran oportunas.

7. El 27 de agosto de 2001 la Comisión convocó a las partes a una reunión de trabajo para el día 1° de octubre, para tratar cuestiones vinculadas con la petición, reunión que fue

postergada para el día 13 de noviembre. El 22 de octubre del 2001 el Estado remitió a la Comisión información adicional, la que fue transmitida a los peticionarios el día 26 de octubre.

8. El 13 de noviembre de 2001, durante el 113° período ordinario de sesiones de la Comisión, en el marco de una reunión de trabajo, las partes suscribieron un "Acuerdo de Acercamiento de Voluntades".

9. El 18 de junio del año 2002 los peticionarios remitieron información adicional, la que fue trasladada al Estado para sus observaciones. Asimismo, el 28 de junio del 2002 el Estado remitió información adicional, la que fue trasladada a los peticionarios para sus observaciones.

10. El 24 de diciembre del año 2002 los peticionarios informaron a la Comisión su decisión de retirarse del proceso de solución amistosa, nota que fue trasladada al Estado el 27 de diciembre, solicitándole que presentara sus argumentos de admisibilidad en un plazo de 30 días.

11. El día 8 de diciembre del año 2002 la Comisión, a través de la Secretaría Ejecutiva visitó la Comunidad Sawhoyamaxa.

12. El 27 de enero del 2003 el Estado informó a la CIDH que presentaría sus observaciones a la nota de la Comisión de fecha 27 de diciembre a la brevedad, solicitando el día 29 de enero 10 días para presentarlas. El día 10 de febrero de 2003 el Estado presentó sus observaciones.

A. Proceso de solución amistosa

13. En su primer escrito de respuesta el Estado solicitó a la CIDH su mediación a fin de llegar a una solución amistosa entre las partes. El 13 de noviembre del 2001, durante el marco del 113° período ordinario de sesiones de la CIDH, las partes suscribieron un "Acuerdo de Acercamiento de Voluntades" donde se comprometieron a iniciar las negociaciones en el proceso de solución amistosa. En el marco de este proceso las partes realizaron reuniones en Asunción, Paraguay.

14. Con fecha 24 de diciembre de 2002 los peticionarios informaron a la Comisión la decisión de la Comunidad Sawhoyamaxa de retirarse del proceso de negociaciones directas con el Gobierno y considerar concluido el acuerdo de acercamiento de voluntades suscrito el 13 de noviembre de 2001 entre las partes, en atención a la falta de resultados obtenidos en el marco de la solución amistosa ofrecida por el Estado paraguayo, el tiempo transcurrido y la ausencia de medidas concretas de reparación a las violaciones denunciadas. El Estado, en sus observaciones del día 10 de febrero de 2003, lamentó la decisión de los peticionarios de cerrar el proceso de solución amistosa y expresó su voluntad de continuar realizando los esfuerzos necesarios para arribar a ella. Agregó al respecto que cerrar el procedimiento de solución amistosa y llevar los casos indígenas a una etapa controversial podría perjudicar antes que favorecer el interés general, en este caso de los derechos de los pueblos indígenas.

III. POSICIÓN DE LAS PARTES

A. Los peticionarios

15. Los peticionarios alegan que el Estado de Paraguay ha violado los artículos 1(1), 2, 8(1), 21 y 25 de la Convención, en perjuicio de la Comunidad Indígena Sawhoyamaxa del Pueblo Enxet y sus miembros por no restituir a la Comunidad parte de sus tierras ancestrales. Agregan que la Constitución paraguaya reconoce el derecho de los pueblos indígenas a desarrollar sus formas de vida en su propio hábitat,¹ sin que hasta la fecha el Estado haya proveído de sus tierras ancestrales a la Comunidad Indígena.

1 Artículo 63. De la identidad étnica. Queda reconocido y garantizado el derecho de los pueblos indígenas a preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat. Tienen derecho, asimismo, a aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, al igual que la voluntaria sujeción a sus normas consuetudinarias para la regulación de la convivencia interior siempre que ellas no atenten contra los derechos fundamentales establecidos en esta Constitución. En los conflictos jurisdiccionales se tendrá en cuenta el derecho consuetudinario indígena.

16. Los peticionarios manifiestan que en el año 1991 la Comunidad Indígena, a través de sus líderes, inició gestiones administrativas ante los organismos competentes, esto es el Instituto de Bienestar Rural (IBR) y el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), con el objeto de obtener la restitución de parte de sus tierras ancestrales. Las gestiones las realizaron en el marco del procedimiento establecido en la ley N° 904/81 sobre "Estatuto de Comunidades Indígenas", dándose apertura al expediente administrativo N° 7.597/91 del IBR.

17. Agregan los peticionarios que después de varios años de gestiones, en el año 1997 el INDI² estableció que los trámites realizados en el expediente N° 7.597/91 y el Estudio Antropológico realizado por el Centro de Estudios Antropológicos (CEADUC) de la Universidad Católica "Nuestra Señora de Asunción" demostraban a cabalidad que la reivindicación solicitada por la Comunidad Indígena Sawhoyamaxa estaba comprendida dentro del hábitat tradicional del pueblo Enxet, agregando que "cada tiempo que pasa atenta seriamente contra la integridad del hábitat indígena reivindicada por presión y acción de grupos económicos interesados en los recursos de la región Occidental" y resolvió "Apoyar plenamente la reivindicación de las Comunidades Indígenas Sawhoyamaxa y sugerir al IBR dar por terminada la gestión administrativa dentro de su ámbito y solicitar por donde corresponda la expropiación de los inmuebles reivindicado por la Comunidad Indígena".

18. En virtud de la citada resolución del INDI, el 13 de mayo de 1997 los líderes de la Comunidad Indígena, con el patrocinio de los Diputados Andrés Avelino Díaz y Juan Carlos Ramírez Montalbetti, solicitaron ante la Cámara de Diputados del Congreso la sanción de una ley para la expropiación de aproximadamente 14.404³ hectáreas correspondiente a parte de su hábitat tradicional. En el mes de junio del año 1998 los diputados patrocinantes decidieron retirar el proyecto de ley, ante el dictamen negativo de la Comisión de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas de la Cámara, y optaron por presentarlo en un nuevo período parlamentario. En el mes de junio de 1999 los líderes indígenas de la comunidad solicitaron a la Cámara de Senadores, con el patrocinio del ahora Senador Juan Carlos Ramírez Montalbetti, una nueva solicitud de expropiación. El 16 de noviembre del año 2000 la Cámara de Senadores desestimó la solicitud de expropiación mediante la Resolución N° 692.

19. En relación con el agotamiento de recursos internos, esto es la vía administrativa y legislativa contemplada en el derecho interno paraguayo, los peticionarios alegan que la Comunidad Sawhoyamaxa ha intentado todos los medios posibles, conforme a los principios de derecho internacional, para hacer efectivo su derecho a la propiedad sobre sus tierras tradicionales.

20. Que si bien, agregan, la comunidad tuvo acceso a los recursos previstos por la jurisdicción interna en Paraguay y que interpusieron en tiempo y forma tales recursos, éstos no han operado con la efectividad que se requiere para restituir el derecho a la Comunidad sobre sus tierras. Los peticionarios expresan que han transcurrido más de 10 años desde que la Comunidad Indígena inició los trámites necesarios para la reivindicación de parte de su hábitat tradicional ante el Estado de Paraguay, sin que hasta la fecha se haya logrado una solución definitiva a su petición.

21. En el marco del procedimiento de reivindicación de su hábitat ancestral y de acuerdo a la legislación interna de Paraguay, en el mes de diciembre del año 1993 la Comunidad solicitó una medida judicial de no innovar y otra de anotación de la *litis*⁴ sobre la propiedad ancestral de la comunidad, con el objeto de cautelar sus derechos en expectativa sobre la propiedad reivindicada. En el mes de julio de 1994 el tribunal otorgó las medidas solicitadas y ordenó su

Artículo 64. De la propiedad comunitaria. Los pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida. El Estado les proveerá gratuitamente de estas tierras, las cuales serán inembargables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no susceptibles de garantizar obligaciones contractuales ni de ser arrendadas; asimismo, estarán exentas de tributo.

Se prohíbe la remoción o traslado de su hábitat sin el expreso consentimiento de los mismos.

2 Resolución P.C. N° 138/97 artículo 1°, del Instituto Paraguayo del Indígena, de fecha 7 de mayo de 1997.

3 El Decreto Presidencial N° 3789 del 23 de junio de 1999 que declaró en estado de emergencia a la comunidad Sawhoyamaxa, expresó que la comunidad reclamaba la reivindicación de 15.000 hectáreas de su territorio ancestral.

4 El artículo 1° de la Ley 43/89 establece: No se admitirá innovación de hecho y de derecho en perjuicio de los asentamientos de las comunidades indígenas durante la tramitación de los expedientes administrativos y judiciales a que dieran lugar la titulación definitiva de las tierras.

inscripción en el registro público correspondiente. Sin embargo, a pesar de haberse dictado dichas medidas de protección, se realizó una tala indiscriminada de aproximadamente 1.250 hectáreas de monte en la propiedad y se realizó una transferencia del título de dominio por quien aparecía como titular del área reivindicada.

22. Los peticionarios además argumentan que las 875 familias que constituyen la Comunidad Indígena se encuentran viviendo en condiciones infrahumanas en el costado de la carretera que une Pozo Colorado con Concepción, Departamento Presidente Hayes, Chaco. Expresan los peticionarios que la situación deplorable en la que viven los miembros de la Comunidad Indígena fue constatada por la CIDH, durante la visita *in loco* realizada a Paraguay en el año 1999 y durante la visita realizada en el mes diciembre del año 2002.⁶ Agregan que el Estado de Paraguay reconoció la grave situación sanitaria y alimenticia que vive la Comunidad a través del Decreto N° 3789/99 de fecha 23 de junio de 1999, que declaró en estado de emergencia a la comunidad y ordenó se le otorgara ayuda sanitaria y alimenticia, mientras durara el proceso de reivindicación de su hábitat tradicional.

23. A pesar de la situación de emergencia declarada por el Poder Ejecutivo, destacan los peticionarios que la degradación de las condiciones de vida de la Comunidad en estos últimos años se ha acelerado con rapidez, llegando a una situación límite que hace peligrar su existencia como grupo humano. Señalan que las epidemias y la desnutrición son en Sawhoyamaxa males recurrentes y de efectos mortales, registrándose más de diez muertes por enfermedades curables entre niños y ancianos desde 1995. A comienzos del año 2001 fallecieron tres menores de edad por problemas gastrointestinales producto de las condiciones de vida, entre las cuales mencionan la escasez de alimentos y la falta de agua potable. Los menores no recibieron atención médica.

24. Los peticionarios expresan que han transcurrido más 10 años desde que la solicitud de reivindicación fue presentada ante el Estado de Paraguay y las autoridades nada han hecho para garantizar al menos una porción mínima de tierra para la Comunidad Indígena ni para reparar el despojo y desmonte de sus tierras ancestrales, incluidas las graves consecuencias para el bienestar y la integridad de la Comunidad.

B. El Estado

25. El Estado en su primer escrito de observaciones manifestó:

[S]e considera que los casos que han sido presentados llenando los debidos requisitos para ser tratados en una instancia internacional son los que identificados de esta manera tienen prioridad para el Gobierno del Paraguay y deben así ser atendidos para avanzar en el mejoramiento de la situación de los derechos humanos en el país.

Teniendo este caso tales características, el Gobierno del Paraguay desea llegar a una solución amistosa con los peticionarios, por lo cual solicita a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos su mediación para tal objetivo.

5 El Decreto Presidencial N° 3789 expresa que la comunidad está constituida por 63 familias.

6 Con ocasión de la visita *in loco* a Paraguay en el año 1999, la "CIDH se trasladó al Distrito de Pozo Colorado a fin de entrevistarse con las comunidades indígenas Yakye Axa y Sawhoyamaxa del Pueblo Enxet. La Comisión conoció la situación deplorable en la cual se encuentran estos pueblos, viviendo en el borde de la carretera nacional sin ningún tipo de servicios, en espera de que los organismos competentes les asignen las tierras requeridas. La Comisión valora la importancia del Decreto Presidencial N° 3789 de fecha 23 de junio de 1999, mediante el cual se declaró el estado de emergencia, de estas comunidades indígenas, en virtud de la situación extrema en la cual se encuentran. No obstante ello, la Comisión fue informada por dichas comunidades indígenas, que los organismos competentes aún no han adoptado las medidas efectivas ordenadas por el Decreto Ejecutivo, para la inmediata provisión de atención médica y alimentaria a las familias integrantes de dicha comunidad. Asimismo, la Comisión seguirá con atención el resultado de los procedimientos iniciados, a fin de dotar de las tierras requeridas a las comunidades indígenas". Comunicado de Prensa 23/99 de la CIDH.

26. Asimismo, el Estado proporcionó a la Comisión información sobre los trámites administrativos para la adquisición de tierras ante el Instituto de Bienestar Rural (IBR) así como de las acciones gubernamentales desarrolladas para asistir a dicha comunidad indígena en virtud del decreto presidencial que los declaraba en estado de emergencia.

27. El Estado también entregó información a la Comisión sobre el Decreto Presidencial N° 3789/99 de fecha 23 de junio de 1999, por el cual se declaró en estado de emergencia a la Comunidad Sawhoyamaxa y ordenó se le otorgara ayuda sanitaria y alimenticia. El Decreto establece en sus partes pertinentes:

Que, la comunidad Sawhoyamaxa del pueblo Enxet, constituida por sesenta y tres familias, reclama actualmente reivindicación de 15.000 hectáreas de su territorio tradicional, y a la espera de la solución de su reclamo por parte de los Organismos del Estado, varias familias de la comunidad se encuentran asentadas a la vera de la ruta que une Pozo Colorado y Concepción, lindando con las tierras pretendidas, a la altura del kilómetro 100 de dicho tramo.

[...]

Que, estas comunidades se hallan privadas al acceso a los medios de subsistencia tradicionales ligados a su identidad cultural, por la prohibición de los propietarios al ingreso de estos en el hábitat reclamado como parte de sus territorios ancestrales.

Que, esta circunstancia dirimida actualmente en instancias administrativas y judiciales, dificulta el normal desenvolvimiento de la vida de dichas comunidades nativas, en razón de la falta de medios de alimentación y de asistencia médica, mínimo e indispensables, es una preocupación del Gobierno que exige una respuesta urgente a los mismos.

Que, siendo de interés público la tutela de preservación de los pueblos indígenas de la nación conforme claras disposiciones contenidas en el capítulo V de la Constitución Nacional, las leyes 904/84 "Estatuto de las comunidades indígenas" y 234/93 "Que aprueba el Convenio 169 de la OIT", y siendo obligación del Estado proveer de asistencia pública y socorro para prevenir o tratar casos de necesidades perentorias, conforme dispone así mismo la normativa señalada, corresponde a los efectos de ejecutar a las Comunidades Indígenas Yakye Axa y Sawhoyamaxa.

POR TANTO,

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE PARAGUAY DECRETA:

Artículo 1° Declárese en estado de emergencia a las comunidades indígenas Yaxye Axa y Sawhoyamaxa del Pueblo Enxet Lengua del Distrito de Pozo Colorado del Departamento de Presidente Hayes, Chaco Paraguayo.

Artículo 2° Dispóngase que el Instituto Paraguayo del Indígena conjuntamente con los Ministerios del Interior y de Salud Pública y Bienestar Social ejecuten las acciones que correspondan para la inmediata provisión de atención médica y alimentaria a las familias integrantes de las comunidades señaladas, durante el tiempo que duren los trámites judiciales referente a la legislación de las tierras reclamadas como parte del hábitat tradicional de las mismas.

28. En relación con el proceso de reivindicación, el Estado informó que las tierras solicitadas por la Comunidad Indígena fueron declaradas parte de su hábitat tradicional por el INDI; sin embargo, expresó en su escrito del 10 de febrero del 2003 que el área solicitada por la Comunidad Indígena tiene por propietario a un inversionista alemán que ha manifestado en reiteradas ocasiones a las autoridades gubernamentales su negativa a vender su propiedad al INDI para que posteriormente sea transferida a la Comunidad. Agrega que el propietario del inmueble está amparado por un tratado entre la República de Paraguay y la República Federal Alemana sobre fomento y recíproca protección de inversiones de capital, aprobado por el Poder Legislativo y promulgado por el Ejecutivo, en el cual se establece que "las inversiones de capital de nacionales o sociedades de una de las partes Contratantes no podrán en el territorio

de la otra Parte Contratante, ser expropiadas, nacionalizadas o sometidas a otras medidas que en sus repercusiones equivalgan a expropiación o nacionalización, más que por causa de utilidad o interés público, y deberán en tal caso ser indemnizadas”.

29. Expresa el Estado que no existe falta de voluntad y compromiso del Estado para encontrar la solución a los problemas planteados, “sino que en el caso en cuestión el hecho de que las tierras sean del dominio privado y no tierras fiscales, además de la difícil situación que atraviesa el Estado en materia financiera, se constituyen en obstáculos en el proceso, con la salvedad que los mismos no son insalvables”. Agrega al respecto que el Estado se siente obligado a dejar expresamente asentado “que el mismo no ha obstruido ni interferido negativamente en el procedimiento administrativo en contra de los legítimos derechos de la Comunidad Sawhoyamaya, sea a través de institución gubernamental alguna o sus agentes”. El Poder Ejecutivo, a través del INDI, realizó todos sus esfuerzos a favor de la expropiación del área reivindicada por la Comunidad Indígena con resultados desfavorables porque el Poder Legislativo no aprobó la expropiación.

30. El Estado manifiesta que la decisión de retirarse del procedimiento de solución amistosa a la que llegaron los miembros de la Comunidad Sawhoyamaya, asesorados por la organización no gubernamental TIERRAVIVA, “ponerles la solución definitiva del problema de la tierra al desconocer los ingentes esfuerzos del Estado para reivindicar el derecho de los Sawhoyamaya, conforme con el mandato de la Constitución, de la Convención y otros instrumentos internacionales y legales internos”.

31. En relación con los requisitos de admisibilidad el Estado argumenta que la petición no es susceptible de ser declarada admisible por falta de agotamiento de los recursos de jurisdicción interna y porque algunos puntos de la denuncia no exponen hechos que caractericen violación de derechos, tal como lo establece el artículo 34 del Reglamento.

32. Respecto al primer argumento, el Estado dice que los peticionarios no agotaron los recursos de jurisdicción interna e identifica tres recursos pendientes: Primero, la institución encargada de gestionar la tramitación de las tierras, es decir el INDI, tiene previsto solicitar al nuevo Congreso Nacional que se instalará en el mes de julio del 2003 un nuevo pedido de expropiación de las tierras reclamadas por la Comunidad. Segundo, la compra directa de la propiedad que eventualmente podría ser negociada con el propietario, sobre la base de un replanteamiento de las pretensiones respecto de la extensión de la tierra, precautelando el interés de la Comunidad y, tercero, queda por agotarse el mecanismo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales, en concordancia con los artículos 14 y 15 de la Ley 904/81 sobre Estatuto de las Comunidades Indígenas, con el objeto de solicitar el previo, libre y expreso consentimiento de la Comunidad para la posibilidad de un traslado a otras tierras de igual extensión y calidad.

33. Manifiesta asimismo que la República de Paraguay cuenta con el marco legal adecuado para la protección del derecho o derechos que se alegan han sido violados en la presente petición, en específico, el derecho a la propiedad comunitaria de la Comunidad Sawhoyamaya y fundamenta tal afirmación en el hecho que la institución encargada de gestionar la tramitación de las tierras solicitadas por la Comunidad, esto es el INDI, actualmente continúa realizando gestiones para la adquisición de la propiedad reivindicada por la Comunidad Indígena y en relación con el retardo en la solución definitiva de la petición de la Comunidad expresa que ha sido justificado por las razones antes expuestas.

34. Con respecto a la falta de caracterización de violación de derechos y respecto del artículo 2 de la Convención, expresa el Estado que se han adoptado todas las medidas necesarias para cumplir con las obligaciones derivadas del derecho internacional de los derechos humanos, en particular en materia de derechos de pueblos indígenas y en el caso de la Comunidad Sawhoyamaya el Estado adoptó el marco jurídico adecuado para que hoy la mencionada comunidad esté en condiciones de reclamar sus tierras ancestrales. Sobre la presunta violación de los artículos 8 y 25 de la Convención, el Estado no acepta que los peticionarios le atribuyan responsabilidad al Estado porque en la sede administrativa se han realizado con eficacia todas las gestiones necesarias para que la Comunidad Indígena pueda realizar el reclamo de la

posesión y propiedad de sus tierras ancestrales, sin embargo la reivindicación no ha podido ser efectiva por problemas presupuestarios y la negativa del Poder Legislativo en el presente caso de aceptar el pedido de expropiación a favor de la Comunidad. Asimismo, y en relación con la presunta violación del artículo 21 de la Convención, expresa que no desconoce ni rechaza el derecho a la propiedad comunitaria de la tierra de la Comunidad Sawhoyamaxa.

35. El Estado expone en sus argumentos que tanto el Gobierno Nacional como las organizaciones que representan a los Sawhoyamaxa buscan la reivindicación de las tierras ancestrales de las mismas, por ello se ha recurrido a la solución amistosa en el procedimiento ante la Comisión, agregando que el estado actual de tramitación de la petición de la Comunidad Indígena ante las autoridades paraguayas no implica la denegación de derechos por parte del Estado, sino la imposibilidad de hacerlos efectivos y satisfacer de esa manera las necesidades básicas de la comunidad Sawhoyamaxa para que pueda desarrollar sus actividades tradicionales.

IV. ANÁLISIS SOBRE COMPETENCIA Y ADMISIBILIDAD

A. Competencia *ratione loci*, *ratione personae*, *ratione temporis* y *ratione materiae* de la Comisión

36. Los peticionarios se encuentran facultados por el artículo 44 de la Convención Americana para presentar denuncias ante la Comisión y, respecto de las presuntas víctimas, esto es la Comunidad Sawhoyamaxa y sus miembros,⁷ el Estado de Paraguay se comprometió a respetar y garantizar los derechos consagrados en la Convención. En lo concerniente al Estado, la Comisión observa que Paraguay es Estado parte de la Convención Americana, al haberla ratificado el 24 de agosto de 1989. Por tanto, la Comisión tiene competencia *ratione personae* para examinar la denuncia.

37. La Comisión tiene competencia *ratione loci* para conocer esta petición por cuanto en la misma se alegan violaciones de derechos protegidos en la Convención Americana que habrían tenido lugar dentro del territorio de un Estado parte.

38. La Comisión tiene competencia *ratione temporis*, por cuanto los hechos alegados en la petición tuvieron lugar cuando la obligación de respetar y garantizar los derechos establecidos en la Convención ya se encontraba en vigor para el Estado de Paraguay.

39. Finalmente, la Comisión tiene competencia *ratione materiae*, porque en la petición se denuncian violaciones a derechos humanos contenidos en la Convención Americana.

B. Requisitos de admisibilidad

1. Agotamiento de los recursos internos

40. El artículo 46(1)(a) de la Convención establece como requisito para que una petición sea admitida que se hayan interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna, conforme a los principios de derecho internacional generalmente reconocidos. El artículo 46(2)(a) establece que no se aplicará cuando: a) no exista en la legislación interna del Estado que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados; b) no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos, y c) haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos. La jurisprudencia del sistema interamericano es clara en indicar que solamente deben ser agotados aquellos recursos que sean adecuados y eficaces.

41. En relación con la recuperación de territorio ancestral de la Comunidad Indígena, motivo principal de la petición, la Comisión entiende que en Paraguay existen dos procedimientos, uno administrativo ante el INDI-IBR y otro legislativo ante el Congreso Nacional. Los peticionarios han acudido a ambos.

⁷ Los peticionarios aportaron un censo de la comunidad Sawhoyamaxa del año 1997.

42. En efecto, consta que en el año 1991 se iniciaron ante la instancia administrativa respectiva, es decir el INDI y el IBR, los trámites contemplados en la legislación interna para la reivindicación del hábitat tradicional de la Comunidad, sin lograrse hasta la fecha una solución definitiva la petición. Asimismo, se procuró solucionar el asunto ante el Senado de la República, también de manera infructuosa. Ello debido a que los proyectos legislativos de expropiación fueron rechazados por el Senado, siendo el último dictamen de fecha 16 de noviembre del año 2000. Por lo anterior, a 11 años de iniciados los trámites pertinentes la comunidad indígena Sawhoyamaya no ha sido proveída de sus tierras.

43. El Estado, en sus argumentos sobre admisibilidad, expresó que los peticionarios no habían agotado estos dos recursos de jurisdicción interna y por lo tanto la presente petición era inadmisibile. La Comisión observa al respecto que el Estado que alega la falta de agotamiento tiene la obligación de probar la efectividad de los recursos que entiende no han sido agotados. En sus argumentos el Estado no ha aportado elementos para demostrar tal aseveración. Efectivamente, los recursos que menciona el Estado dicen relación con facultades del Poder Ejecutivo, sea para presentar un nuevo proyecto de ley de expropiación ante el Congreso Nacional, sea para realizar nuevamente una oferta de compra del área reivindicada por la Comunidad Indígena al propietario. Los dos recursos mencionados por el Estado ya han sido utilizados en el procedimiento interno con resultados infructuosos y el Estado no ha demostrado ninguna perspectiva de eficacia.

44. Respecto de la supuesta falta de agotamiento del mecanismo establecido en el Convenio N° 169 de la OIT en concordancia con la ley paraguaya sobre Estatuto de las Comunidades Indígenas, respecto a que falta solicitar a la Comunidad Indígena su consentimiento para la posibilidad de ser trasladada a otras tierras que las reivindicadas, la Comisión determina que no es un recurso de jurisdicción interna y por lo tanto no debe ser agotado por los peticionarios.

45. Por lo tanto, dadas las características del presente caso, la Comisión considera que respecto de la vía legislativa se han agotado los recursos en la jurisdicción interna y, respecto de la vía administrativa, ha habido retardo injustificado en su decisión, por lo que opera la excepción prevista en el artículo 46(2)(c).

2. Plazo de presentación

46. Conforme al artículo 46(1)(b) de la Convención Americana, constituye un requisito de admisibilidad la presentación de las peticiones dentro del plazo de seis meses a partir de la notificación al presunto lesionado de la sentencia que agote los recursos internos. El artículo 32 del Reglamento de la Comisión consagra que "en los casos en los cuales resulten aplicables las excepciones al requisito del previo agotamiento de los recursos internos, la petición deberá presentarse dentro de un plazo razonable, a criterio de la Comisión. A tal efecto, la Comisión considerará la fecha en que haya ocurrido la presunta violación de los derechos y las circunstancias de cada caso".

47. En el presente caso la Comisión se pronunció *supra* sobre la aplicabilidad de la excepción al requisito de agotamiento de los recursos internos. Al respecto la Comisión considera que la petición presentada a la CIDH por los peticionarios el 15 de mayo de 2001 fue interpuesta dentro de un plazo razonable, tomando en cuenta las circunstancias específicas del presente caso, particularmente el hecho que el Senado rechazó la solicitud de expropiación el 16 de noviembre de 2000.

3. Duplicación de Procedimiento

48. Los artículos 46(1)(c) y 47(d) de la Convención establecen como requisitos de admisibilidad que la materia de la petición o comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional y que no sea la reproducción sustancial de una petición anterior ya examinada por la Comisión o por otro organismo internacional.

49. No surge del expediente que la materia de la petición esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional ni que reproduzca una petición ya examinada por la Comisión o por otro organismo internacional.

50. Por lo tanto, la Comisión concluye que se han cumplido los requisitos establecidos en los artículos 46(1)(c) y 47(d) de la Convención.

4. Caracterización de los hechos alegados

51. El artículo 47(b) de la Convención establece que será inadmisibles toda petición que "no exponga hechos que caractericen una violación de los derechos garantizados por esta Convención".

52. El Estado sostiene que la denuncia no expone hechos que caractericen violaciones a los derechos humanos y que por tanto no ha violado, como expresan los peticionarios, los derechos consagrados en los artículos 2, 1(1), 8, 25 y 21 de la Convención Americana.

53. La Comisión considera que no corresponde en esta etapa del procedimiento establecer si hay o no una violación de la Convención Americana. A los fines de la admisibilidad, la CIDH debe decidir si se exponen los hechos que caracterizan una violación, como estipula el artículo 47(b) de la Convención Americana, y si la petición es "manifiestamente infundada" o sea "evidente su total improcedencia", según el inciso (c) del mismo artículo.

54. El estándar de apreciación de estos extremos es diferente del requerido para decidir sobre los méritos de una denuncia. La CIDH debe realizar una evaluación *prima facie* para examinar si los hechos alegados en la denuncia fundamenta la aparente o potencial violación de un derecho garantizado por la Convención y no para establecer la existencia de una violación. Tal examen es un análisis sumario que no implica un prejuicio o un avance de opinión sobre el fondo. El propio Reglamento de la Comisión, al establecer dos claras etapas de admisibilidad y fondo, refleja esta distinción entre la evaluación que debe realizar la Comisión a los fines de declarar una petición admisible y la requerida para establecer una violación.⁸

55. Respecto de la presente petición, la Comisión considera que los argumentos presentados por el Estado requieren un análisis del fondo del asunto, para ser resueltos. La CIDH no encuentra, en consecuencia, que la petición sea "manifiestamente infundada" o que sea "evidente su improcedencia". Por otro lado, la CIDH considera que, *prima facie*, los peticionarios han acreditado los extremos requeridos en el artículo 47(b) y (c).

V. CONCLUSIONES

56. La Comisión concluye que tiene competencia para conocer la denuncia presentada por los peticionarios y que la petición es admisible de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención.

57. Con fundamento en los argumentos de hecho y de derecho antes expuestos, y sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión,

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DERECHOS HUMANOS, DECIDE:

1. Declarar admisible la denuncia de los peticionarios sobre la presunta violación de los artículos 2, 8(1), 21, 25 y 1(1) de la Convención Americana en perjuicio de la Comunidad Indígena Sawhoymaxa del Pueblo Enxet y sus miembros.

2. Notificar esta decisión al Estado de Paraguay y a los peticionarios.

3. Continuar con el análisis de fondo del caso; y

⁸ CIDH, Informe 45/02, Admisibilidad, Petición 12.219, Cristián Daniel Salí Vera y Otros, Chile, 9 de octubre de 2002, párrafo 32.

4. Publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 20 días del mes de febrero de 2003. (Firmado): Juan Méndez, Presidente; Marta Altolaquirre, Primera Vicepresidenta; José Zalaquett, Segundo Vicepresidente; Comisionados: Robert K. Goldman, Clare K. Roberts, Julio Prado Vallejo y Susana Villarán.