



Conseil économique et social

Distr. générale
21 janvier 2010
Français
Original : anglais

Instance permanente sur les questions autochtones

Neuvième session

New York, 19-30 avril 2010

Point 4 a) de l'ordre du jour provisoire*

Droits de l'homme : Application de la Déclaration

des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

Recommandations et résumé du rapport de la mission au Paraguay de l'Instance permanente sur les questions autochtones**

Résumé

En réponse à une demande du Gouvernement du Paraguay, l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones a organisé une mission multi institutions à Asunción et à Filadelfia en avril en vue de vérifier les plaintes relatives à la pratique du travail forcé et de la servitude parmi les communautés Guarani et formuler des propositions et des recommandations visant à garantir que les droits fondamentaux des peuples autochtones soient respectés. Le rapport complet de la mission a été présenté au Gouvernement du Paraguay le 31 août 2009. Le présent rapport contient un résumé de ce rapport.

* E/C.19/2010/1.

** Le rapport complet se trouve sur le site Web de l'Instance permanente sur les questions autochtones, à l'adresse <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/news.html>



I. Introduction

1. En réponse à une demande du Gouvernement du Paraguay, l'Instance permanente sur les questions autochtones a organisé une mission multi-institutions à Asunción et à Filadelfia en avril en vue de vérifier les plaintes relatives au travail forcé et à la servitude parmi les communautés guarani et formuler des propositions et des recommandations visant à garantir que les droits des peuples autochtones soient respectés. La mission était composée de Victoria Tauli-Corpuz, présidente de l'Instance permanente; de Lars Anders Baer, Bartolomé Clavero et Carlos Mamani, membres de l'Instance permanente; et de deux fonctionnaires du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat des Nations Unies à New York ainsi que d'experts du Programme des Nations Unies pour le Développement, de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et de l'Organisation internationale du Travail au Paraguay et au Pérou.

2. Le mandat de la mission était défini par une recommandation de l'Instance permanente à sa septième session en mai 2008 (voir E/2008/43, par. 156) et confirmé dans une invitation officielle du Gouvernement, le 30 octobre 2008¹.

3. Le présent rapport est un résumé du rapport intégral de la mission, qui est fondé sur des entretiens menés par ma mission, des inspections, des données de la Direction de la statistique, des enquêtes et des recensements, des documents officiels de l'OIT et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et des documents d'organisations de peuples autochtones et d'organisations non gouvernementales (ONG) internationales et nationales. Bien que la mission de l'Instance fût centrée sur la situation des Guarani, elle a également rencontré d'autres communautés autochtones et a conclu que les problèmes rencontrés et les recommandations formulées pouvaient s'appliquer à plusieurs peuples autochtones dans la région du Chaco au Paraguay.

4. La mission a visité des communautés dans la région du Chaco et a rencontré des représentants d'organisations autochtones et de l'Association rurale du Paraguay, les ministres ou vice-ministres de l'Éducation et de la Culture, de la Justice et du Travail, des Affaires étrangères, de l'Agriculture et de l'Élevage, et de l'Environnement, des représentants des commissions du Congrès des droits de l'homme et des affaires autochtones, de la Cour suprême de Justice et du Parquet du Procureur de la République. L'Instance permanente remercie pour la confiance qu'ont manifesté à la mission des personnes, des organisations et des institutions.

5. À la huitième séance plénière de l'Instance permanente, des membres ont présenté oralement les recommandations contenues dans le rapport. Sur la base de cette présentation, l'Instance permanente a remercié les gouvernements du Paraguay et de la Bolivie pour leur invitation, salué la mission, qui a été menée conformément à la recommandation de l'Instance au sujet du travail forcé des Guarani adoptée à sa septième session, et décidé de publier les rapports de la mission en tant que

¹ Les enquêtes sur les violations de droits de l'homme, en particulier lorsque les événements sont récents, peuvent présenter des risques importants pour les chercheurs et pour ceux qui fournissent les informations. Elles peuvent entraîner violence, emprisonnement ou disparition pour les personnes et les institutions qui défendent les droits humains élémentaires. C'est la raison pour laquelle l'anonymat des témoins cités dans le rapport a été préservé. L'Instance permanente souhaite exprimer son appréciation pour les efforts déployés par les personnes et les institutions qui ont contribué à la mission en communiquant des informations.

documents de l'Instance. L'instance prie instamment les équipes de pays des Nations Unies de donner suite aux recommandations et suggère aux gouvernements concernés à rendre compte de leur application à la neuvième session de l'Instance. (E/2009/43, par. 94).

II. Contexte juridique

A. Droit international

6. Le Paraguay, en ratifiant et en soutenant une série de traités internationaux et de déclarations d'organes intergouvernementaux, s'est engagé à utiliser son pouvoir pour protéger les droits de l'homme et les appliquer. Cela implique non seulement de s'assurer que ses fonctionnaires respectent les normes en matière de droits de l'homme, mais agissent aussi avec la diligence due pour s'attaquer aux abus commis par des autorités et des personnes non étatiques. Le principe de diligence due comprend l'obligation d'empêcher les violations des droits de l'homme, d'enquêter à leur sujet et de les sanctionner lorsqu'elles se produisent.

7. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, adoptée par l'Assemblée générale en septembre 2007 (voir la résolution 61//295), établit des normes minimums pour la reconnaissance et la protection des droits des peuples autochtones dans divers contextes partout dans le monde. Elle comprend des dispositions relatives au droit à l'autodétermination (art. 3 et 4) et au droit des peuples autochtones de posséder leurs terres et de recouvrer leurs territoires (articles 8.2 b), 25, 26 et 28). La Déclaration invite les États à protéger les enfants autochtones contre l'exploitation économique et contre tout travail susceptible d'être dangereux ou d'entraver leur éducation, ou de nuire à leur santé ou à leur développement physique, mental, spirituel, moral ou social (art. 17, par. 2), et prévoit que les autochtones ont le droit de n'être soumis à aucune condition de travail, d'emploi et de rémunération discriminatoires (art. 17, par. 3).

8. La Convention (n° 169) de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants reconnaît aux peuples autochtones et tribaux un large éventail de droits, notamment les droits à la terre et au territoire, à l'accès aux ressources naturelles, à la santé, à l'éducation, à la formation professionnelle, aux conditions d'emploi et aux contacts à travers les frontières et accorde une attention particulière à la protection du droit au travail, notamment par l'interdiction explicite de la servitude et du travail forcé.

9. La Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 4), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 8) et la Convention américaine relative aux droits de l'homme (art. 6) interdisent l'esclavage et la servitude. La Convention (n° 29) de l'OIT concernant le travail forcé ou obligatoire interdit toute forme de travail de ce type.

B. Droit national

10. La Constitution du Paraguay interdit l'esclavage, la servitude personnelle et le trafic des personnes art. 10). Elle déclare par ailleurs que toute personne a droit à la protection de sa liberté et de sa sécurité et que nul ne peut être contraint de faire ce qui n'est pas ordonné par la loi, ni empêché de faire ce qui n'est pas interdit par la loi (art. 9). Le Code du travail déclare que le travail est un droit et un devoir social et bénéficie de la protection de l'État. Il ne peut être considéré comme un bien de consommation. Il exige le respect des libertés et de la dignité de ceux qui l'exercent et doit être effectué dans des conditions qui garantissent une vie, une santé et un niveau économique compatibles avec les responsabilités des parents qui travaillent. Il ne peut être exercé à l'égard des travailleurs aucune discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, les opinions politiques ou le statut social. En ce qui concerne le travail forcé, le Code du travail stipule que tout travail doit être rémunéré, qu'un contrat est nul et sans valeur s'il fixe une rémunération inférieure à celle versée à un autre travailleur dans la même entreprise pour un travail d'égale valeur ou s'il prévoit un salaire inférieur au minimum légal; s'il impose un jour de travail de plus que ce que permet le Code du travail; ou s'il entraîne une obligation directe ou indirecte d'acheter des marchandises ou des denrées alimentaires dans un magasin, une entreprise ou un endroit désignés par l'employeur (art. 47). Toutefois, comme le démontre le présent rapport, la situation des peuples autochtones dans la région du Chaco fait apparaître l'existence de violations graves à la fois de la législation nationale et des traités internationaux conclus et/ou ratifiés par le Paraguay.

III. Le travail forcé dans les communautés autochtones de la région paraguayenne du Chaco

Il était une époque où nous allions travailler pour 800 000 guarani. Nous pensions que nous aurions beaucoup d'argent pour vivre, mais je n'ai rien eu. La *provista* (panier de denrées alimentaire et produits de base) n'a jamais permis de tenir jusqu'à la fin du mois, nous devions nous passer de nourriture pendant quelques jours. Si nous tombions malades, nous ne pouvions pas sortir, nous étions comme des prisonniers.

Autochtone du Chaco, avril 2009

Les Guarini ont été les premiers habitants sur ces terres, et l'on voit à présent qu'ils sont les plus marginaux. Auparavant, nous les Guarani, nous étions libres, nous étions riches et on nous traite maintenant comme des chiens.

Enseignant autochtone dans la région du Chaco, avril 2009

Pourquoi les Mennonites font-ils travailler les autochtones? Parce qu'ils sont dociles, qu'ils ignorent la loi, qu'ils n'exigent pas de sécurité sociale. Si un autochtone se plaint, ils l'abattent. Il y a de plus en plus d'autochtones. Et lorsqu'ils vieillissent et deviennent plus lents, ils sont éjectés sans compensation, et ils peuvent alors engager quelqu'un de plus jeune.

Fonctionnaire du gouvernement, avril 2009

11. L'existence du travail forcé chez les autochtones dans la région du Chaco a été largement attestée dans les enquêtes et les rapports des organisations non gouvernementales, notamment d'Anti-Slavery International, et de l'OIT qui, en juillet 2005, a publié un rapport sur la servitude pour dettes et la marginalisation, estimant que quelque 8 000 autochtones étaient en situation de servitude dans la région du Chaco au Paraguay.

12. En juin 2008, le Gouvernement du Paraguay a été invité à fournir des explications devant la Conférence pour l'application des normes de la Conférence internationale du Travail au sujet du non-respect systématique de la Convention n° 29 de l'OIT, suite à des remarques répétées de la part des organes de surveillance. La Commission a une nouvelle fois invité instamment le gouvernement à mettre fin à la servitude pour dettes dans les communautés autochtones de la région du Chaco au Paraguay et dans d'autres régions affectées du pays. Au début de 2009, le Gouvernement a pris une mesure importante en vue de s'attaquer au problème, en créant une commission interinstitutions sur les droits fondamentaux et le travail forcé, qui s'efforce d'éliminer les violations des droits fondamentaux dans le secteur du travail.

13. Le travail forcé des peuples autochtones s'inscrit dans le contexte de l'histoire et de l'économie politique complexes de la région paraguayenne du Chaco. Le Chaco – la « dernière frontière » des Amériques – est une région de développement tardif qui a été parcellisée entre des groupes religieux, principalement les Mennonites originaires d'Europe; les terres ont été « données » alors que les communautés autochtones y vivaient encore, et ces communautés ont été ensuite utilisées comme main-d'œuvre bon marché sur les nouveaux ranchs. D'autres ranchos paraguayens, observant les activités florissantes des Mennonites, sont venus au Chaco et ont poursuivi la tradition d'expropriation des communautés autochtones et d'exploitation de la main-d'œuvre autochtone.

14. Il s'ensuit que les communautés autochtones du Chaco sont privées de terres et de ressources sur leur propre territoire. Ils connaissent une pauvreté extrême et sont contraint d'assurer leur subsistance en travaillant pour les colonies mennonites et les domaines paraguayens dans des conditions précaires, sans garantie de stabilité, pour des salaires de misère, sans assurance maladie lorsqu'ils s'arrêtent de travailler et sans droits syndicaux. Cette situation est due en partie à la faible présence de l'État dans le Chaco, ainsi qu'au modèle de développement et au pouvoir considérable des communautés mennonites dans la région. La servitude des autochtones est dès lors un phénomène profondément enraciné au Chaco, mais dissimulé par les autorités locales et nationales.

15. L'État paraguayen est réduit au minimum essentiel en raison de son manque patent de ressources. Le Paraguay est un des rares endroits dans le monde où il n'existe pas d'impôt sur le revenu, principal mécanisme de redistribution de la richesse, raison pour laquelle l'État est incapable d'élaborer des politiques publiques pour la majorité de ses citoyens. Il n'existe pas de cadastre foncier au Paraguay, ce qui a facilité l'expropriation par les colons des terres des communautés autochtones.

16. D'après des études menées en 2008 et 2009 par la Direction générale de la statistique, des enquêtes et des recensements du Paraguay, les peuples autochtones représentent 2 % du total de la population du Paraguay et 31 % de la population dans sa région occidentale, qui comprend le Chaco. Les peuples autochtones

n'étaient pas reconnus dans la Constitution avant 1992, date à laquelle une nouvelle Constitution a défini les peuples autochtones comme « des groupes ethniques dont la culture existait avant la formation et la constitution de l'État du Paraguay » (art. 62). Malgré cette reconnaissance, les chiffres officiels continuent d'attester d'une situation alarmante, marquée par un taux élevé d'analphabétisme qui représente 40 % de la population autochtone, avec une moyenne de trois années de scolarisation des enfants autochtones de 10 ans ou plus, contre huit années pour la population non autochtone. Le problème est plus aigu dans les régions rurales (53,3 %) que dans les zones urbaines (29,2 %); les communautés guarani présentent les pires taux d'analphabétisme (45,5 %). La plupart des peuples autochtones vivent généralement dans des constructions modestes à un seul étage, faites d'un toit de paille ou de tôle ondulée et de murs de bois ou de torchis, avec un petit lopin de terre sur lequel ils cultivent des plantes pour leur consommation personnelle. Seuls 3,5 % des autochtones ont une maison en briques. La qualité médiocre des logements est un problème médical majeur : la maladie de Chagas, une maladie incurable qui affecte la moitié de la population autochtone, est transmise par un insecte qui vit dans ce type de logements. Seuls 5,9 % des foyers autochtones disposent d'une salle de bain ou d'un accès à l'eau potable, et 21 % seulement ont l'éclairage électrique, la plupart des habitations étant éclairées à la bougie.

IV. Résumé des conclusions de la mission

17. Le rapport complet de la mission contient des analyses de la situation des peuples autochtones au Chaco en ce qui concerne les violations de différents droits (travail forcé, travail des enfants, mauvaises conditions de travail, perte de terres et, par conséquent, absence d'accès aux terres, services sociaux insuffisants ou totalement absents et restrictions du droit de liberté syndicale). La conclusion est qu'il existe un système de travail forcé dans la région du Chaco, ainsi que des violations graves des instruments internationaux approuvés ou ratifiés par le Paraguay. En raison de ces violations et des infractions au Code pénal et au Code du travail du Paraguay, le gouvernement doit d'urgence apporter une solution à la situation des Guarani et des autres peuples autochtones dans la région du Chaco en ce qui concerne les problèmes qui ont été relevés par la mission, tels qu'exposés ci-dessous.

A. Existence du travail forcé et de la servitude parmi les hommes et les femmes autochtones en âge de travailler

Je travaillais à [nom de lieu omis]; j'étais dans le besoin et j'ai conduit un tracteur pendant deux mois. Après le premier mois, j'étais déjà endetté. On me payait 450 000 guarani par mois.

Autochtone dans le Chaco, avril 2009

Les employeurs amènent les travailleurs autochtones sur leurs terres et leur promettent du travail pour un an ou deux, mais ils travaillent parfois six mois sans être payés et, comme les communautés n'ont pas assez à manger, les Guarani continuent de travailler pour l'employeur.

Fonctionnaire public, avril 2009

Les autochtones ne travaillent pas, ils se contentent de faire ce qu'ils ont envie, ils ne comprennent pas nos horaires ou la notion de temps, et ils n'ont jamais compris la notion de travail parce qu'ils vivent de la terre ... Comment peut-on parler de travail alors qu'ils n'en sont même pas capables?

Fonctionnaire du système judiciaire national, avril 2009

18. Au Paraguay, le travail peut naître de deux manières. L'une est ce qui se produit lorsque le travail qui a été fait n'est pas rémunéré : c'est un cas direct de travail forcé, et la mission a reçu de nombreux récits allant dans ce sens. Une autre manière est l'*empatronamiento* (être traité comme faisant partie des biens de l'employeur), la servitude ou *enganche* (pratiques d'embauche incorrectes) de familles ou de personnes en échange d'un logement sur la propriété ou de dettes. Les salaires sont très bas et ne permettent pas de satisfaire les besoins élémentaires des familles des travailleurs autochtones, qui vivent dans une pauvreté extrême. Les peuples autochtones contractent des dettes vis-à-vis de leurs employeurs, qui leur font des avances sur leur salaire pour couvrir le coût de la construction ou de la remise en état d'un logement modeste, de la scolarisation des enfants ou, tout simplement, de l'achat de nourriture et de vêtements. La mission a également reçu des allégations de cas comme ceux-ci. On lui a signalé que la situation était particulièrement mauvaise pour les femmes accomplissant un service de domestique : la sphère privée dans laquelle elles accomplissent leurs longues journées de travail constitue souvent un monde de soumission et de violence, et la mission a reçu des indications selon lesquelles les femmes accomplissant un service de domestique ne reçoivent souvent aucune rémunération en argent, mais uniquement le gîte et le couvert.

B. Travail des enfants

Le travail des enfants est à ce point répandu qu'il semble normal pour les gens dans les zones rurales que les enfants travaillent en effectuant des tâches subalternes. Par exemple, si les femmes n'ont personne pour s'occuper des enfants, elles les emmènent dans les champs et les enfants les aident toute la journée, mais cela n'est pas considéré comme du travail. On considère que le travail des enfants existe uniquement lorsqu'ils sont rémunérés.

Un fonctionnaire des Nations Unies, avril 2009

19. Selon le deuxième recensement de la population autochtone, effectué en 2008 et 2009 par la Direction générale de la statistique, des enquêtes et des recensements du Paraguay, 20 % des enfants et des jeunes autochtones âgés de 10 et 11 ans travaillent, de même que 31 % des enfants et des jeunes autochtones de 12 à 14 ans et 51 % de ceux âgés de 15 à 19 ans. Le nombre de garçons est le double de celui des filles. Le BIT signale qu'en 2007, 53 % des enfants autochtones et non autochtones âgés de 5 à 17 ans travaillaient, principalement dans le service domestique et dans l'agriculture. Le même rapport relève des situations de travail forcé parmi les filles-servantes et dans la prostitution. L'OIT, UNICEF et la Banque interaméricaine de développement ont organisé des campagnes d'information du public et des programmes de soutien au gouvernement, afin de tenter d'éradiquer ces pratiques de travail des enfants, mais des initiatives plus importantes sont nécessaires.

C. Conditions de travail inadéquates

Les patrons ne veulent pas nous accorder un jour de congé... Récemment, un travailleur guarani a demandé un jour de congé et il a été licencié. Il trayait les vaches; ceux qui font ce travail ne reçoivent jamais de jour de congé.

Un autochtone dans le Chaco, avril 2009

20. Il n'existe dans la région du Chaco qu'un seul bureau du Ministère de la justice et du travail, créé en septembre 2008, et aucune inspection n'est menée en raison du personnel très réduit (deux personnes) et de l'absence de budget pour le transport. La législation paraguayenne fixe la semaine de travail à 48 heures, avec un jour de repos, de 12 à 30 jours de congé annuel, un salaire annuel supplémentaire équivalent à un mois de travail et une sécurité sociale comprenant les soins médicaux et une pension de retraite. La plupart des autochtones interrogés ont dit que leurs employeurs ne respectaient pas la loi : certains ont signalé qu'il n'avaient pas de jours de repos et que l'idée d'un salaire supplémentaire, de vacances et d'une pension de retraite leur était pratiquement inconnue, étant donné que la majorité des autochtones sont engagés sur base temporaire et parfois à la journée. On a signalé que les travailleuses domestiques, en particulier, effectuent généralement des journées de travail de 12 heures. Contrairement aux autres pays d'Amérique latine, qui appliquent un régime de pensions non contributif qui joue un rôle important pour alléger les conditions des personnes âgées, au Paraguay, les citoyens âgés ne reçoivent une pension que s'ils ont réussi à cotiser régulièrement. Les autochtones se retrouvent généralement dans une situation très précaire, sans pension, et lorsqu'ils deviennent âgés, les employeurs ne les engagent plus et ils restent sans revenu. La mission a également reçu des allégations de travailleurs autochtones dont le salaire était inférieur au salaire minimum. Ces allégations sont conformes à la constatation faite par la Direction générale de la statistique, des enquêtes et des recensements, qui a conclu que le revenu mensuel de la population autochtone en 2008 s'élevait à 778 000 guaranis, soit beaucoup moins que le salaire moyen de 1 193 000 guaranis pour la population non autochtone et que le salaire minimum de 1 341 775 guaranis.

D. Restrictions de la liberté syndicale

Nous souhaitons organiser les travailleurs guarani en syndicats, mais les autorités y sont opposées de crainte que le Chaco ne soit contaminé par des idées venues de l'extérieur. Il y a eu une grève dans le passé, et les employeurs ont licencié ceux qui l'avaient organisée. Ils ont aussi essayé de créer un syndicat pour les travailleurs du secteur de la viande surgelée, et on les a tous licenciés.

Un fonctionnaire public, avril 2009

21. La mission a reçu des allégations d'abus en matière de liberté syndicale, notamment des déclarations selon lesquelles l'organisation des travailleurs autochtones a été plusieurs fois la cible d'actes de répression, depuis des discours agressifs et des menaces jusqu'au licenciement de personnes qui tentaient de former un syndicat. Il a été signalé de même que des associations d'autochtones, notamment l'Organe de coordination pour l'autodétermination des peuples

autochtones, n'ont pas reçu un accueil favorable des propriétaires fonciers. De plus, certaines règles juridiques nationales ne respectent pas la liberté syndicale, et les organes de surveillance de l'OIT exhortent depuis de nombreuses années le gouvernement à prendre sans retard les mesures requises pour aligner sa législation nationale sur la Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical.

E. Terres

Nous éprouvons beaucoup de difficultés à obtenir de la nourriture. On ne nous autorise pas à chasser sur des nombreux domaines un peu boisés. Nous cherchons du travail et de nombreux Mennonites et employeurs paraguayens nous emmènent sur leurs domaines, mais rares sont ceux qui traitent correctement leurs travailleurs. Si nos gens tombent malade, ils ne s'en occupent pas, ils les abandonnent à leur sort. Ils ne nous nourrissent pas correctement et, de plus, ils nous paient mal. Certains trouvent du travail auprès des missionnaires, et d'autres survivent en essayant de faire quelque chose avec les petits terrains que nous donne le gouvernement. Mais nos terres ne cessent de se réduire et ils ne nous rendent pas le territoire qu'ils nous ont volé, qui nous appartient de droit. Nous nous sentons coincés dans ces petites propriétés entourées de grands ranchs de bétail qui appartiennent à des patrons riches et puissants.

Un autochtone dans le Chaco, avril 2009

La loi n° 904 de 1981 a prévu que chaque famille doit recevoir au minimum 100 hectares, mais cela n'a pas été le cas.

Un fonctionnaire public, avril 2009

22. D'après le recensement national de la population autochtone, le Paraguay compte 412 communautés autochtones, dont 185, soit 45 %, n'ont pas encore de lieu d'établissement légal et permanent. Le règlement des revendications foncières des autochtones se heurte à la lenteur de l'État, au manque de fonds pour acquérir les terres et, surtout, à l'absence de système d'enregistrement et d'attestation de propriété des terres au Paraguay. La création d'un tel registre est nécessaire et permettra de revoir les fortes contraintes politiques qui pèsent sur l'octroi de terres à la population autochtone.

23. Les violations des droits des peuples autochtones sur leurs terres ancestrales ont également attiré l'attention de la communauté internationale. En 2005 et en 2006, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a déclaré, dans l'affaire des communautés de Yakye Axa et de Sawhoyamaya, que le gouvernement devait restituer les terres ancestrales aux dites communautés dans le délai de trois ans, créer un fonds pour les projets de développement dans les communautés et assurer l'accès à l'éducation, à la santé et à l'alimentation pendant la période transitoire de trois ans. Ces arrêts n'ont toutefois pas encore été exécutés.

F. Présence réduite de l'État et manque d'accès aux services de santé et aux autres services publics

Cela fait deux ans qu'aucun médecin n'est venu dans la communauté. Mon frère est mort dans mes bras parce que nous n'avons pas pu l'emmener chez un médecin.

Un autochtone dans le Chaco, avril 2009

24. La recherche médicale sur les communautés autochtones menée en 2008 et en 2009 a révélé une forte prévalence de la malnutrition chez les enfants et les adolescents ainsi qu'une incidence élevée de la tuberculose pulmonaire et de la maladie de Chagas. On constate aussi une forte incidence d'ectoparasites, de parasites de la gale et de pyodermites chez les groupes autochtones. Des études spécifiques de la maladie de Chagas dans la région du Chaco (2003), parmi les populations autochtones et non autochtones, montrent que l'incidence de cette affection grave est voisine de 53,2 %, soit sept fois plus que le taux à l'échelle nationale. Malgré cette forte prévalence de morbidité, 87,8 % de la population autochtone n'ont pas accès aux services médicaux. Deux pour cent seulement sont couverts par l'assurance publique pour les soins médicaux, et les 10 % restants, par un autre type d'assurance, comme l'Ayuda Mutual Hospitalaria, une assurance à cotisations pour les peuples autochtones dont la mission a constaté qu'elle avait des effets discriminatoires.

25. Les enfants autochtones de la région du Chaco n'ont qu'un accès limité à l'éducation. Sur les 164 communautés autochtones qui vivent dans les départements de Boquerón et de President Hayes, 19 % n'ont pas accès à l'école primaire. Seuls 3 % des écoles dispensent un enseignement de niveau intermédiaire. Les écoles sont aux mains de Mennonites : soit le Ministère rémunère les enseignants des écoles mennonites, soit des ONG mennonites construisent et gèrent les écoles, en l'absence de politique publique adéquate pour les raisons déjà citées. Bien que 58 % des enseignants soient des autochtones, 30 % d'entre eux seulement possèdent un diplôme d'études primaires. Globalement, 45,5 % des Guarani sont analphabètes.

G. La situation critique des communautés autochtones sur le plan de la sécurité alimentaire

Actuellement, à cause de la sécheresse, il n'y a pas de récolte, un très grand nombre d'autochtones ont donc dû émigrer et les employeurs profitent de leur vulnérabilité.

Un fonctionnaire public, avril 2009

26. D'après une étude rapportée par la FAO en 2004, plus de 800 000 personnes au Paraguay, soit 14 % de la population totale, souffrent de sous-nutrition. La malnutrition chronique affecte 11 % des habitants, soit quelque 645 000 personnes, et la malnutrition aiguë, 5 %. Bien que le Paraguay possède une capacité importante de production de denrées alimentaires, le problème de la malnutrition a été aggravé par l'abandon, au cours des dix dernières années, du système traditionnel de production diversifiée des petits agriculteurs qui garantissait leur sécurité alimentaire, par le faible rendement des cultures de rapport traditionnelles de ces agriculteurs et par le manque d'eau.

27. Le gouvernement envisage actuellement de réformer et d'étendre l'Institut paraguayen des affaires autochtones (INDI), de le rattacher à la présidence et de lui donner un mandat de coordination interministères. Le Plan national pour l'alimentation et la souveraineté et la sécurité nutritionnelle du Paraguay (PLANAL) a également été lancé. Il requiert l'action conjointe et coordonnée de toutes les parties prenantes, tant publiques que privées, dont le travail est en relation avec le secteur agricole et ceux qui en dépendent. Le Ministère de l'agriculture possède à cet effet un bureau de contact agraire dans le Chaco, avec trois techniciens. Tant la réforme de l'INDI que la mise en œuvre du PLANAL semblent être des mesures nécessaires et appropriées pour soutenir les communautés autochtones et doivent être mis en œuvre d'urgence, compte tenu de la gravité de la crise alimentaire.

V. Recommandations de l'Instance permanente

A. Accord libre, préalable et éclairé

28. Tous les pouvoirs du Gouvernement du Paraguay – législatif, exécutif et judiciaire – et tous ses organes constitutionnels, notamment le Bureau de l'ombudsman, doivent assumer l'entière responsabilité de la cessation des pratiques de travail forcé et se concerter et coopérer avec les peuples autochtones pour mettre sur pied des plans d'action en vue de mettre fin aux pratiques de travail forcé et à la discrimination que subissent les peuples autochtones.

29. Toutes les recommandations figurant dans le présent rapport doivent être mises en œuvre avec l'accord libre, préalable et éclairé des peuples autochtones concernés.

B. Renforcement des institutions

La gouvernance dans la région du Chaco

30. Conformément à sa compétence constitutionnelle, le Gouvernement du Paraguay doit assurer une présence suffisante des institutions de l'État dans les zones affectées par les pratiques de travail forcé et de travail des enfants, notamment par le renforcement de la présence du Procureur de la République, de l'ombudsman, des ministères de la Justice et du Travail, de l'éducation et de la culture, et de la santé publique et de l'aide sociale. Cela implique l'augmentation du personnel technique correctement formé (y compris des autochtones) dans les divers ministères afin de veiller à ce que les services publics soient assurés pour les communautés autochtones, ainsi que la garantie d'affectations budgétaires suffisantes et durables.

31. Tous ces efforts du gouvernement doivent être déployés avec l'accord libre, préalable et éclairé des peuples autochtones, soit par l'intermédiaire de l'INDI réformé, soit autrement. Le Gouvernement du Paraguay doit veiller à ce que les autorités et les institutions locales de la région du Chaco ne prennent pas de décisions sur les problèmes des peuples autochtones sans avoir dûment obtenu leur accord.

Le Ministère de la justice et du travail : les inspections du travail

32. L'existence, au Paraguay, de pratiques de travail forcé à l'encontre des peuples autochtones a été dûment attestée par des documents. Le gouvernement doit d'urgence rassembler, à toutes fins juridiques, y compris les responsabilités pénales, les données permettant d'identifier les employeurs qui se livrent à de telles pratiques.

33. Le Gouvernement du Paraguay doit doter le Département du travail de ressources suffisantes pour mener des enquêtes suffisantes et rapides dans la région du Chaco sur la situation en matière de travail. Les ressources fournies doivent inclure les salaires des inspecteurs, les ordinateurs et l'accès à l'Internet, les véhicules et le matériel.

34. Les inspecteurs du travail devraient recevoir une formation aux droits de l'homme, notamment aux droits du travail, aux droits des femmes, aux droits des enfants et aux droits humains des peuples autochtones, notamment ceux qui sont consacrés par la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Il convient que les organismes des Nations Unies au Paraguay assurent à cet égard le soutien technique et la formation.

35. Le Ministère de la justice et du travail du Paraguay doit s'assurer de l'intégrité des inspecteurs du travail par l'application de mécanismes rigoureux en matière de conflit d'intérêts.

36. Le gouvernement doit assurer la sécurité des inspecteurs du travail et leur libre accès à toutes les terres.

37. Le gouvernement devrait instaurer un système accessible de plaintes concernant les abus en matière de travail.

38. Lorsque les inspecteurs du travail enregistrent des pratiques contraires au droit national ou international, leurs constatations devraient donner lieu à des mesures de redressement judiciaire rapides.

39. Le Ministère de la justice et du travail devrait modifier la composition des commissions tripartites, actuellement composées d'organisations de l'administration publique, d'organisations de travailleurs et d'organisations d'employeurs. Ces commissions doivent aussi inclure une représentation de la population autochtone, comme l'exige la Convention n° 169 de l'OIT et la Déclaration.

40. Le Ministère de la justice et du travail doit veiller à ce que la rémunération des travailleurs autochtones ne soit pas inférieure au salaire minimum et à ce que ces travailleurs bénéficient des services sociaux et des prestations sociales au même titre que les travailleurs non autochtones.

41. Il faut tenir compte du fait la volonté finale des peuples autochtones qui sont soumis au travail forcé n'est peut-être pas de devenir des travailleurs salariés dans les haciendas, mais bien de recouvrer leurs terres et leurs ressources.

Exécution de la loi : police, procureurs et juges

42. Conformément à sa compétence constitutionnelle, le gouvernement doit assurer l'intégrité des organes d'application de la loi, des procureurs et des tribunaux par l'application de mécanismes rigoureux de surveillance des conflits

d'intérêts. Les forces de polices dans la région du Chaco devraient être dirigées par des agents qui restent neutres dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

43. Le Gouvernement du Paraguay doit veiller à ce que les membres de la police, les procureurs et les juges dans la région du Chaco reçoivent une formation dans le domaine des droits de l'homme, y compris des droits du travail, des droits des femmes, des droits de l'enfant et des droits humains des peuples autochtones, notamment ceux qui sont consacrés par la Déclaration. Il convient que les organismes des Nations Unies au Paraguay assurent à cet égard le soutien technique et la formation.

44. Les communautés autochtones doivent avoir accès aux services juridiques en vue de protéger et de défendre collectivement leurs intérêts.

45. Il convient que les procureurs poursuivent avec vigueur les cas d'abus des droits de l'homme, y compris les abus en matière de travail, commis à l'encontre des peuples autochtones et de leurs défenseurs et qu'ils disposent de ressources suffisantes pour veiller à ce que ces cas soient traités avec la priorité qui s'impose et sans retard injustifié. Toute décision de ne pas poursuivre ainsi que les motifs de cette décision doivent être communiqués sans retard à la personne qui a signalé l'abus.

46. Le pouvoir judiciaire, le ministère public et l'ombudsman devraient défendre et garantir les droits des peuples autochtones tels qu'ils sont reconnus dans la Constitution, les traités et le droit international humanitaire.

Institut des affaires autochtones (INDI)

47. La structure et le fonctionnement de l'INDI devraient être revus en vue de les aligner sur les instruments internationaux relatifs aux droits des peuples autochtones, en particulier en ce qui concerne le droit à l'accord libre, préalable et éclairé consacré par la Déclaration. L'INDI réformé ne devrait pas faire partie d'un ministère gouvernemental, mais être situé au sein du cabinet de la Présidence ou être une institution autonome ayant autorité pour influencer sur les politiques de tous les ministères. Cette réforme institutionnelle devrait être conçue avec la participation de toutes les parties prenantes concernées, en particulier en tenant compte des avis des peuples autochtones sur la question. La mission juge encourageant le projet du Gouvernement du Paraguay d'entreprendre ces réformes et invite instamment le Congrès à l'appuyer par l'adoption des modifications législatives requises.

48. L'INDI réformé et la nouvelle Commission pour l'élimination du travail forcé devraient, en coopération et en consultation avec les peuples autochtones, formuler et promouvoir un plan d'action relatif au travail forcé capable de s'attaquer aux causes profondes du travail forcé, en particulier celles liées à la propriété foncière.

49. La réforme en profondeur de l'INDI ne doit pas empêcher ou contrarier la liberté des organisations et des peuples autochtones de prendre des décisions exclusivement par eux-mêmes. Leur droit à l'accord libre, préalable et éclairé doit toujours être respecté.

C. Financement

50. Le Congrès et le Gouvernement du Paraguay doivent assurer un financement public et des affectations budgétaires suffisants pour mettre en œuvre les recommandations contenues dans le présent rapport.

51. Le système des Nations Unies devrait fournir une aide directe pour les problèmes des autochtones au Paraguay, notamment l'abolition du travail forcé.

52. La mission appelle la communauté des donateurs, y compris les donateurs bilatéraux, à soutenir les initiatives visant à mettre en œuvre ces recommandations au Paraguay.

D. Réforme foncière et sécurité alimentaire

53. Le Gouvernement du Paraguay devrait créer d'urgence un cadastre foncier pour la région du Chaco. Une échéance devrait être fixée pour son achèvement, et il devrait être examiné en vue d'évaluer la légitimité des titres fonciers existants, en particulier dans le cas de terres revendiquées par les communautés autochtones.

54. Étant donné que des terres ont été enlevées aux peuples autochtones sans leur accord et sans dédommagement, lorsque des droits fonciers autochtones sont contestés, la charge de la preuve devrait incomber à la partie non autochtone en ce qui concerne les terres en question.

55. La restitution de terres aux peuples autochtones, en particulier aux communautés qui ne possèdent pas de terres ou uniquement de petites parcelles, devrait s'inscrire dans des processus judiciaires conformes au droit des peuples autochtones de recouvrer leurs terres. En outre, il est conseillé que le gouvernement et des représentants autochtones mènent des négociations avec la société mennonite et les organisations d'éleveurs de la région. Ces négociations devraient être menées en s'appuyant sur les principes des droits de l'homme et d'égalité, avec la conviction qu'il est possible de créer une société interculturelle plus juste dans laquelle tous les citoyens, populations autochtones et non autochtones confondues, peuvent se développer en paix.

56. Il convient que le gouvernement applique les décisions de la Cour interaméricaine des droits de l'homme concernant les situations des communautés autochtones Yakye Axa et Sawhoyamaya qui, depuis leur éloignement de leurs terres traditionnelles, vivent dans des conditions précaires marquées par un approvisionnement irrégulier en eau et en nourriture et des soins médicaux insuffisants. La mission reconnaît que le président Fernandez Lugo Méndez a pris des mesures initiales pour appliquer l'arrêt dans l'affaire Yakye Axa, mais elle appelle à l'application entière et immédiate des décisions.

57. La réforme agraire devrait être fondée sur la gestion intégrée et participative aux niveaux local, régional et national et devrait être menée conjointement avec le PLANAL dans la région du Chaco, avec le soutien de la FAO. Conformément à l'initiative du PLANAL, la réforme devrait s'efforcer de garantir des processus durables pour les populations bénéficiaires, notamment en prévoyant des programmes de développement des capacités et en assurant un accès permanent aux services de base, dont la nourriture, l'eau et l'éducation.

E. Développement, y compris l'eau et la santé

58. La sécheresse dans la région du Chaco est un phénomène récurrent qui s'est aggravé ces dernières années, entraînant pour les peuples autochtones et les petits agriculteurs un accès insuffisant à la nourriture et à l'eau. Bien que l'état d'urgence ait été déclaré chaque année depuis 2004 en raison de la sécheresse dans la région du Chaco, il est recommandé que le Gouvernement du Paraguay établisse un plan d'urgence à activer avant la saison sèche ou la sécheresse afin de garantir la disponibilité d'eau potable et de nourriture pour la population affectée du Chaco, en particulier pour les peuples autochtones. Le Gouvernement devrait considérer ce plan comme point de départ pour assurer en permanence l'accès à l'eau potable et la sécurité alimentaire pour les autochtones et les pauvres du Chaco, en prenant le PLANAL comme pierre angulaire.

59. Conformément à leur compétence constitutionnelle, le Gouvernement du Paraguay et les gouverneurs des départements concernés devraient soutenir la création de solutions de rechange pour obtenir des revenus et des activités commerciales et de production durables pour les peuples autochtones, y compris les femmes, qui subissent des pratiques de travail forcé.

60. La mission note que le Ministère de l'éducation et de la culture prend actuellement d'importantes initiatives en vue d'améliorer les possibilités d'éducation pour les enfants autochtones. Le gouvernement doit également s'attaquer aux obstacles à la scolarisation et à la fréquentation scolaire auxquels se heurtent les enfants autochtones, étendre les services éducatifs et prévoir des affectations budgétaires suffisantes pour assurer l'éducation pour tous.

61. Conformément à leur compétence constitutionnelle, le gouvernement les gouverneurs des départements concernés devraient étendre la couverture des soins de santé et de la sécurité sociale. Des brigades mobiles pourraient être créées et suffisamment financées pour assurer ces services pour les communautés autochtones qui, sans cela, n'y auraient pas accès.

62. La loi sur l'Ayuda Mutual Hospitalaria, qui instaure un système spécifique d'assurance médicale qui s'applique exclusivement aux peuples autochtones de la région du Chaco, doit être abrogée ou réformée.

63. Les conseils mennonites ne devraient avoir aucune compétence en matière de services sociaux et de systèmes de soins de santé pour la population autochtone.

64. Conformément à leur compétence constitutionnelle, le gouvernement les gouverneurs des départements concernés devaient accorder la priorité au développement de capacités pour les organisations autochtones ainsi qu'au développement de compétences professionnelles et de direction. Les femmes autochtones doivent être comprises dans ces programmes.

65. Le gouvernement devrait améliorer l'infrastructure des communications dans le Chaco, notamment en donnant accès aux peuples autochtones de la région aux communications radiophoniques et téléphoniques.

66. La mission soutient les efforts déployés par le Ministère de l'environnement pour empêcher la déforestation dans le Chaco et encourage le ministère à poursuivre ses efforts dans ce domaine avec l'accord libre, préalable et éclairé des peuples autochtones de la région du Chaco.

F. Mettre fin à la discrimination motivée par le statut des autochtones

67. Le gouvernement devrait prendre des mesures efficaces, en concertation et en coopération avec les peuples autochtones, pour lutter contre la discrimination à l'égard des populations autochtones.

68. Le gouvernement doit abroger toutes les lois et pratiques discriminatoires, notamment, comme indiqué ci-dessus, la loi sur l'Ayuda Mutual Hospitalaria.

69. Le gouvernement doit mettre fin à la séparation des services sociaux, notamment des écoles et des infrastructures de soins de santé.

G. Coopération régionale et stratégies transfrontières

70. Les gouvernements du Paraguay et de la Bolivie devraient coopérer et s'échanger les pratiques prometteuses pour l'élimination du travail forcé des peuples autochtones dans les régions du Chaco de chaque pays. Il convient d'envisager l'élaboration d'un programme transfrontières pour la protection des peuples autochtones du Chaco.

71. Les organismes des Nations Unies et les organismes d'aide bilatéraux devraient s'échanger les bonnes pratiques qu'ils ont tirées de leur expérience dans différents pays et devraient financer des programmes transfrontaliers.

H. Élaboration d'une stratégie et/ou d'un plan d'action nationaux

72. Œuvrant en coopération et en concertation avec les peuples autochtones, le gouvernement et sa nouvelle Commission pour l'élimination du travail forcé devraient créer un plan d'action national sur le travail forcé. Ce plan devrait s'attaquer à la discrimination en tant que cause fondamentale du travail forcé et mettre en place un processus de suivi pour garantir sa mise en œuvre.

73. Le gouvernement devrait envisager d'accueillir une conférence nationale sur les peuples autochtones, afin d'accroître la visibilité des questions autochtones dans le Paraguay et d'améliorer la coordination entre les organismes gouvernementaux et des Nations Unies, d'une part, et les organisations d'autochtones, d'autre part.

I. Respecter les obligations du droit international

74. Tous les pouvoirs du Gouvernement du Paraguay – législatif, exécutif et judiciaire – et tous ses organismes constitutionnels, notamment le Bureau de l'ombudsman, devraient respecter leurs obligations au titre des instruments législatifs internationaux et des conventions internationales.

75. La mission rappelle au gouvernement qu'en s'efforçant d'éliminer les causes fondamentales du travail forcé des peuples autochtones, il doit s'inspirer des instruments internationaux et, en particulier, de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, que le Paraguay a votée dans l'Assemblée générale, et la Convention (n° 169) de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, qui a été ratifiée par le Paraguay. La mission

appuie l'intention exprimée par le gouvernement de mettre en œuvre la Convention n° 169 de l'OIT.

76. La mission demande au gouvernement de prendre d'urgence des mesures pour garantir le respect et la protection des droits du travail des peuples autochtones, en particulier des normes fondamentales du travail de l'OIT relatives à la liberté syndicale, à l'élimination du travail forcé, à l'élimination du travail des enfants et à l'égalité de chances sans discrimination, ainsi que les normes du travail relatives à la sécurité sociale et aux salaires.

77. La Cour suprême de justice et, en particulier, sa Chambre constitutionnelle, devraient accorder plus d'attention aux traités et aux autres instruments internationaux des droits de l'homme, en particulier à la Déclaration universelle des droits de l'homme et à la Convention n° 169 de l'OIT. La Cour devrait aussi être sensible aux problèmes constitutionnels en ce qui concerne les lois qui respectent le droit de consultation des peuples autochtones.

78. La Cour suprême de justice et, en particulier, sa Chambre constitutionnelle, devaient également être plus attentives aux décisions de la Cour interaméricaine des droits de l'homme relatives aux peuples autochtones, outre les affaires précitées qui concernent directement le Paraguay.

J. Suivi supplémentaire pour les Nations Unies

79. L'Instance permanente devrait engager un dialogue avec les organismes des Nations Unies au Paraguay, dont le but devrait être l'application de la Déclaration des Nations Unies et sur les droits des peuples autochtones et des autres conventions pertinentes et la mise en œuvre par les organismes concernés des recommandations de l'Instance permanente.

80. L'Instance permanente devrait encourager les organismes de développement à fournir une aide aux peuples autochtones de la région du Chaco, notamment en soutenant les efforts déployés pour lutter contre le travail forcé et pour améliorer l'accès à l'eau et à la nourriture et aux autres services sociaux élémentaires comme les soins de santé et l'éducation.

81. La mission invite instamment les organismes des Nations Unies à soutenir les ministères du Travail et de la Statistique dans leurs efforts en cours pour produire des données sur les conditions de travail parmi les populations autochtones.

82. Les organismes des Nations Unies au Paraguay devraient coopérer étroitement pour s'attaquer aux problèmes des autochtones, notamment le travail forcé. Ils devraient par ailleurs coordonner leurs efforts en matière d'aide à la situation d'urgence à laquelle sont confrontés les peuples du Chaco suite à la sécheresse et aider le gouvernement à définir une stratégie pour le développement plus durable de la région fragile du Chaco et de ses peuples autochtones, en commençant par soutenir le PLANAL.