



El Paraguay frente al sistema internacional de los derechos humanos

Análisis sobre la implementación de tratados y mecanismos de protección de los derechos humanos en Paraguay

Elodia Almirón
Fátima Andrada
César Báez Samaniego
Rolando Díaz
Julio Duarte Van Humbeck
Elizabeth Flores
Mario López Garelli
Roberto Ruiz Díaz Labrano
Soledad Villagra

Cynthia González Feldmann
Compiladora



Ministerio de Relaciones Exteriores
Dirección de Derechos Humanos



Konrad
Adenauer
Stiftung

El Paraguay frente al sistema internacional de los derechos humanos

El Paraguay frente al sistema internacional de los derechos humanos

Análisis sobre la implementación de tratados y mecanismos de protección de los derechos humanos en Paraguay

Cynthia González Feldmann
compiladora

Prólogo de *Evelio Fernández Arévalos*

María Elodia Almirón Prujel
Fátima Andrada
César Báez Samaniego
Rolando Díaz Delgado
Julio Duarte Van Humbeck
Elizabeht Flores
Mario López Garelli
Roberto Ruiz Díaz Labrano
Soledad Villagra



Ministerio de Relaciones Exteriores
Dirección de Derechos Humanos



Konrad
Adenauer-
Stiftung

Programa Estado de Derecho para Sudamérica

© 2004 KONRAD - ADENAUER - STIFTUNG A.C.

KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG E. V.

Tiergartenstrasse 35
D-10785 Berlin
República Federal de Alemania
Tel.: (#49-30) 269 96 453
Fax: (#49-30) 269 96 555

FUNDACIÓN KONRAD-ADENAUER URUGUAY

Plaza de Cagancha 1356, Oficina 804
11100, Montevideo
Uruguay
Tel.: (#598-2) 902 0943/ -3974
Fax: (#598-2) 908 6781
e-mail: ius@kasuy.org
www.kas.de

Director

Jan Woischnik

Impreso en Mastergraf
Gral. Pagola 1727 - Tel. 203 47 60*
11800 Montevideo, Uruguay
e-mail: mastergraf@netgate.com.uy

Depósito legal 333.126 - Comisión del Papel
Edición amparada al Decreto 218/96

ISBN 9974-7677-6-8

Impreso en Uruguay – *Printed in Uruguay*

Los textos que se publican son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido citando la fuente.

Índice

Índice de abreviaturas	9
Agradecimientos	11
Prólogo	
<i>Evelio Fernández Arévalos</i>	13
Primera parte	
La implementación de los tratados internacionales de derechos humanos por el Paraguay	
<i>Cynthia González Feldmann</i>	17
Los derechos humanos y la Constitución nacional	
<i>María Elodia Almirón Prujel</i>	27
Instituciones internas de protección de los derechos humanos	
<i>Fátima Andrada</i>	41
El papel del defensor del pueblo en la internalización y aplicabilidad del derecho internacional de los derechos humanos	
<i>Elizabeth Flores Negri</i>	55
Tutela efectiva de los derechos humanos: una obligación de los órganos jurisdiccionales del Estado	
<i>Roberto Ruiz Díaz Labrano y Rolando Díaz Delgado</i>	61
Ministerio público y derechos humanos	
<i>César Báez Samaniego</i>	77
Segunda parte	
El carácter de los mecanismos de protección de derechos humanos en el sistema interamericano	
<i>Mario López Garelli</i>	91

Paraguay frente al sistema regional de derechos humanos	
<i>Julio Duarte Van Humbeck</i>	109
El sistema universal de derechos humanos: los mecanismos convencionales y los mecanismos basados en la Carta	
<i>Soledad Villagra de Biedermann</i>	141
Anexo	159

Índice de abreviaturas

CAT	Convención contra la Tortura
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CEDAW	Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CERD	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial
CN	Constitución Nacional
CORTEIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DIDH	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
DIP	Derecho Internacional Público
ECOSOC	Consejo Económico y Social
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OEA	Organización de los Estados Americanos
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Agradecimientos

Quisiera agradecer a los embajadores Manuel Cáceres y Oscar Cabello, por apoyarme desde un principio en este proyecto; al director Julio Duarte Van Humbeck, por su constante ayuda en el material; a mis colegas Hugo, Maricel y Marcelo, de la Dirección de Derechos Humanos, y al director general de Política Multilateral, Federico González. A todas las personas que contribuyeron con sus trabajos para que este libro sea realidad.

Prólogo

*Evelio Fernández Arévalos**

Esta obra contiene un panorama universal y regional de los derechos humanos y de los órganos creados para velar por su efectividad, así como de la inserción del Paraguay en esos ámbitos normativos e institucionales.

La amplia gama de temas incluye, entre otros, la conceptualización del derecho internacional de los derechos humanos, las diferentes normas jurídicas (nacionales, regionales y universales) que se refieren a los derechos humanos, la protección constitucional de los derechos humanos, los mecanismos constitucionales que rigen la aplicabilidad y exigibilidad de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, las vías procesales e institucionales de efectividad de los derechos humanos en el ámbito nacional, regional y universal; los órganos nacionales e internacionales (regionales y universales) encargados de velar por la aplicación de los derechos humanos, y su competencia; los modos de resolver los desajustes entre normas del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho interno, la armonización de los aparentes conflictos entre diversos derechos humanos de rango constitucional, la apertura de los estados al escrutinio internacional y sus modalidades; la red institucional de derechos humanos en nuestro país, las decisiones de la Comisión y de la Corte Internacional de Derechos Humanos con relación al Paraguay, la obligación estatal de resarcimiento por violaciones de los derechos humanos provocadas tanto por entes públicos como por particulares y la evolución histórica nacional e internacional en materia de protección de los derechos humanos.

Cada una de esas materias está desarrollada de modo específico y concreto, aunque la lectura de la totalidad de los trabajos proporciona una inmejo-

* Miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Presidente del Congreso Nacional (en dos períodos). Senador de la Nación (en tres legislaturas). Convencional y miembro de la Comisión Redactora de la Convención Nacional Constituyente de 1992.

rable visión de conjunto de los derechos humanos y del grado actual de su vigencia efectiva, y sugieren perspectivas sobre su futura evolución.

Campea en todos los trabajos un saludable realismo que evita disociar el plano normativo del deber ser con las duras realidades de nuestro país y de nuestra región, cuyo afincamiento en un Estado de derecho aún está sometido a los embates —ocasionales o no tanto— de la arbitrariedad, la prepotencia, la anomia y la corrupción. Una de las conclusiones que su lectura sugiere es que la democracia y el Estado de derecho *fundado en el reconocimiento de la dignidad* han de construirse día a día y con la activa participación tanto de los órganos estatales como de la sociedad civil y, en definitiva, de todos y cada uno de los habitantes del país.

Conviven en esta obra trabajos de consagrados académicos expertos en la materia con los de jóvenes valores que evidencian una sólida formación intelectual. Esta loable convivencia es propicia para la investigación y la formación científica, porque crea un ambiente de recíproco estímulo intelectual y de rigor crítico.

La lectura de esta obra ha de impulsar la difusión en nuestro país del tema de los derechos humanos y su comprensión más honda y cabal, así como ha de generar más investigaciones y estudios sobre otros aspectos del inagotable y dinámico hontanál de los derechos humanos.

Primera parte

La implementación de tratados internacionales de derechos humanos por el Paraguay

*Cynthia González Feldmann **

A partir del desafío que representa para la comunidad internacional la implementación de los tratados internacionales de derechos humanos es que surgió esta inquietud de analizar desde una perspectiva amplia el papel del Estado de Paraguay frente a los compromisos internacionales asumidos en esta materia.

Este libro tiene como misión promover, potenciar y concienciar a diferentes actores en la búsqueda de una mayor y mejor aplicación del conjunto de instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Paraguay.

Como se ha señalado, hasta finales de los años cuarenta la comunidad internacional no se ocupó de la protección internacional del individuo como sujeto de derecho internacional. Las violaciones de derechos humanos habían sido siempre exclusiva competencia de los Estados en particular.¹ Recién a partir de las dos guerras mundiales y especialmente luego de la segunda se inicia la internacionalización de los derechos humanos. Este proceso, que tiene su génesis en la creación de las Naciones Unidas y la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el 10 de diciembre de 1948, fue impulsado igualmente a nivel regional con la creación de la Organización de los Estados Americanos, coincidentemente en el mismo año, y la adopción de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, con algunos meses de antelación.

* Abogada. Jefa del Departamento de Informes, Peticiones y Casos de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

¹ Véase Soledad Villagra, “El sistema universal de derechos humanos: los mecanismos convencionales y los mecanismos basados en la Carta”, en esta publicación

La internacionalización de los derechos humanos hace surgir una nueva rama del derecho, que se desprende del derecho internacional público (DIP) y se denomina *derecho internacional de los derechos humanos* (DIDH). Esta nueva rama del DIP no sólo comprende los tratados, convenciones y declaraciones internacionales sobre derechos humanos, sino que además está nutrida por la costumbre, la jurisprudencia y la doctrina internacional en la materia. A diferencia de otras ramas del derecho internacional clásico, la materia aquí considerada no tiene por objeto específico la regulación de las relaciones entre los Estados; más bien se centra en la relación entre éstos y las personas sometidas a su jurisdicción.² Asimismo, el DIDH regula la relación entre los Estados partes y los órganos de control supranacionales encargados de la protección de los derechos y libertades fundamentales inherentes al ser humano.³

Según el doctor Pedro Nicken:

Cualquiera sea el fundamento filosófico de la inherencia de los derechos humanos a la persona, el reconocimiento de la misma por el poder y su plasmación en instrumentos legales de protección en el ámbito doméstico y en el internacional, han sido el producto de un sostenido desarrollo histórico, dentro del cual las ideas, el sufrimiento de los pueblos, la movilización de la opinión pública y una determinación universal de lucha por la dignidad humana, han ido forzando la voluntad política necesaria para consolidar una gran conquista de la humanidad, como lo es el reconocimiento universal de que toda persona tiene derechos por el mero hecho de serlo.

Los tratados internacionales de derechos humanos

Conforme a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, debe entenderse por *tratado* todo acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, cualquiera sea su denominación particular (por ejemplo, convención, pacto u otro).⁴

Ahora bien, se entiende que un tratado es relativo a derechos humanos cuando afecta o interesa a la protección de éstos; es decir, cuando en definitiva su objeto y propósito es el reconocimiento y la protección de los derechos de la persona humana. Para ese análisis es necesario ver el tratado en su conjunto.⁵

² Véase Mario López, “El carácter de los mecanismos de protección de derechos humanos en el sistema interamericano”, en esta publicación.

³ *Ibidem*.

⁴ Carlos Ayala, “Las consecuencias de la jerarquía constitucional de los tratados relativos a derechos humanos”, en *Sesión de trabajo sobre implementación de los compromisos y estándares internacionales de derechos humanos*, Washington D. C., marzo 2003, y opinión consultiva n° 16 de fecha 1-10-99 (OC-16/99), Serie A: Fallos y Opiniones.

⁵ *Ibidem*.

En los tratados tradicionales, sean multilaterales o bilaterales, los Estados partes persiguen un intercambio recíproco de beneficios y ventajas.⁶ Sin embargo, en los tratados de derechos humanos la relación no se establece ya entre Estados sino entre el Estado y el individuo o grupo de individuos y el Estado con los órganos supranacionales.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su opinión consultiva OC-2/82 del 24 de setiembre de 1982, enfatiza que los tratados modernos sobre derechos humanos en general, y en particular la Convención Americana de Derechos Humanos, no son tratados multilaterales de tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. *Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción. El carácter especial de estos tratados ha sido reconocido, entre otros, por la Comisión Europea de Derechos Humanos.*

La inserción de los tratados en la legislación interna

Con respecto a la forma en que los Estados partes incorporan los tratados internacionales a su legislación interna, existen varios métodos, que han sido clasificados según la dicotomía de las teorías dualistas y monistas.⁷ Hoy en día dicha clasificación ha caído en desuso.⁸

La jerarquía de los diversos instrumentos internacionales en general, y en particular sobre derechos humanos, dentro del ordenamiento jurídico estatal, es una materia a ser determinada fundamentalmente por la Constitución de cada país. Es por tanto la Constitución la que está llamada a establecer el rango normativo de un tratado, pacto o convenio internacional sobre derechos humanos dentro del ordenamiento jurídico interno o las fuentes del derecho estatal.⁹ La cuestión sobre cuál norma prevalece en caso de conflicto entre las reglas de derecho internacional y las de derecho interno está regida por el derecho constitucional de cada país.¹⁰

⁶ Ariel Dulitzky, "La aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos por los tribunales locales: un estudio comparado", en *La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1998.

⁷ Véase María Elodia Almirón Prujel, "Los derechos humanos y la Constitución Nacional", en esta publicación

⁸ Martin Sheinin, *An introduction to the International Protection of Human Rights*, Raija Hanski y Marku Suksi (eds.), Institute for Human Rights, Abo Akademi University, Turku, 2002.

⁹ Ayala, o. cit.

¹⁰ Eduardo Jiménez de Aréchaga, "La Convención Interamericana de Derechos Humanos como derecho interno", en *Revista IIDH*, enero-junio 1988.

Si bien los Estados deciden cómo se aplicarán esos derechos de los tratados, éstos regulan en su texto algunos de los mecanismos para su aplicación que deberán ser respetados.¹¹ Así, sobre las obligaciones de los Estados partes en los tratados, la doctrina y la jurisprudencia han sostenido la obligación de respetar derechos, de adoptar las medidas legislativas o de otra índole necesarias para garantizar derechos y la obligación de garantía.¹²

Al suscribir tratados internacionales, los Estados se comprometen a que las disposiciones en ellos contenidas se conviertan en derecho interno. Sin embargo, un Estado no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.

La recepción constitucional del derecho internacional de los derechos humanos apareja que las violaciones a éste conlleven la inconstitucionalidad o ilegalidad de tal violación y la responsabilidad internacional del Estado. Esto adquiere particular importancia en el caso de tratados que crean mecanismos de control y supervisión.¹³

La Constitución del Paraguay en el artículo 142 equiparó a su propia jerarquía, al menos en cuanto a estabilidad se refiere, los tratados relativos de derechos humanos, ya que éstos no podrán ser denunciados sino por los procedimientos que rigen para la enmienda de la Constitución. Asimismo, la Constitución de 1992 optó por incluir como principio de la conducción de la política exterior: “La República admite los principios del derecho internacional y proclama el respeto de los derechos humanos”. En su artículo 145, establece que el Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos.

La implementación de los instrumentos según las distintas esferas del Estado

La implementación internacional está esencialmente limitada a la supervisión de la efectividad de las medidas internas adoptadas.¹⁴ Una obligación internacional puede cumplirse de varias maneras y por diferentes vías, dentro de la estructura del Estado.¹⁵ En consecuencia, la incorporación de las normas internacionales de derechos humanos al derecho interno no está destinada so-

¹¹ Martín Abrigú, “Introducción”, en *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1988.

¹² Ayala, o. cit.

¹³ Villagra, o. cit.

¹⁴ Manfred Nowak, *UN Covenant on civil and Political Rights*, CCPR Commentary, N P. Engel, Publisher Kehl, Estrasburgo-Arlington, 1993, p 27.

¹⁵ Juan Méndez, “Derecho a la verdad”, en *La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1998.

lamente a la existencia formal de legislación, sino que necesariamente debe condicionar la forma de ejercicio de todo el poder público.

Como ha sido destacado ya en la doctrina, los Estados partes en una convención sobre derechos humanos (como en muchas otras convenciones de la misma naturaleza) asumen obligaciones legislativas,¹⁶ y dentro de este género de obligaciones está la de adecuar el derecho interno a los tratados de derechos humanos, particularmente para dar cumplimiento a la disposición contenida en la mayoría de los tratados sobre derechos humanos. Un ejemplo de ello es lo que disponen los artículos 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. No cabe duda de la importancia que revisten estas disposiciones, ya que su correcta aplicación en un país determinado constituye un paso necesario hacia la vigencia efectiva de los derechos humanos para quienes están sometidos a su jurisdicción.¹⁷ Otros tratados de derechos humanos contienen artículos similares.¹⁸

En Paraguay la supervisión de los órganos del sistema regional, por ejemplo, incidió efectivamente para la adecuación legislativa con la derogación de las leyes 294/55 y 209/70, contrarias a los derechos garantizados en la Convención Americana. Estas leyes fueron utilizadas por el régimen de Stroessner para violar sistemáticamente los derechos y libertades fundamentales durante varias décadas.¹⁹

El cumplimiento de un importante número de recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos —entre éstas, la designación del Defensor del Pueblo en 2001, la promulgación de la ley 2.225 que creó la Comisión de Verdad y Justicia en 2003, o la reforma del sistema judicial, más específicamente del proceso penal—²⁰ demuestra el nivel de respuesta del Paraguay a las recomendaciones emitidas por el citado órgano interamericano.

La Defensoría del Pueblo

La designación del defensor del Pueblo en el mes de octubre del año 2001 ha sido un paso fundamental dado por el Estado para el fortalecimiento del sistema nacional de derechos humanos. Esta institución sumamente im-

¹⁶ Antônio Cançado Trindade, *Tratado do Direito Internacional dos Direitos Humanos*, Sergio Antoni Fabris, Porto Alegre, 1999; vol. II, pp. 134-146, en especial, p. 142.

¹⁷ Véase Mario López, “El carácter de los mecanismos de protección de derechos humanos en el sistema interamericano”, en esta publicación.

¹⁸ El artículo 2.2 del PIDCP, el artículo 2.1 del PIDESC, el artículo 3 de la Convención de los Derechos del Niño, etc.

¹⁹ Véase Julio Duarte Van Humbeck, “Paraguay frente al sistema regional de derechos humanos”, en esta publicación.

²⁰ *Ibidem*.

portante para la defensa de los derechos humanos, la canalización de los reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios tiene asimismo la función de dictar resoluciones para el pago de indemnización a las víctimas de la dictadura stronista a través de la ley 838/96. Entre sus primeros deberes, según la ley 631/95 Orgánica de la Defensoría del Pueblo, está el de recibir e investigar denuncias, quejas y reclamos por violaciones de los derechos humanos reconocidos en la Constitución, en los tratados internacionales y en las leyes, aun cuando tales violaciones sean cometidas por personas que actúen en ejercicio de funciones oficiales.²¹ Cabe resaltar, finalmente, que con la designación del defensor del Pueblo se cumplió con una recomendación de la CIDH.

El Poder Judicial

El papel que cumple el Poder Judicial como garante del respeto de los derechos humanos es indiscutible. En ese sentido, debe salvaguardarse su integridad e independencia y deben cumplirse y hacerse cumplir sus decisiones. Por eso es importante que el Poder Judicial esté informado sobre las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.²² Debo acotar que podría alcanzar significativos avances si los jueces tuvieran una mayor capacitación en esta materia, específicamente para la adecuada implementación de las normas del DIDH a través de las sentencias.

Según Juan Méndez:

Al derecho internacional le es indiferente que esa obligación se cumpla por vía administrativa, judicial o del Poder Legislativo, de la misma manera que la división de poderes sería inoponible a la comunidad como causal de incumplimiento de una obligación contraída ante ella. Sin embargo, ante un incumplimiento, ya sea total o parcial, es a la justicia a quien corresponderá arbitrar los medios para garantizar el goce del derecho, tanto porque en el derecho interno el Poder Judicial es el garante final de los derechos de las personas, como porque es al estamento judicial al que compete la responsabilidad por la incorporación de las normas internacionales al derecho interno.²³

El Ministerio Público

La sanción y promulgación de la Constitución de 1992 sirvió de base para el establecimiento del nuevo procedimiento penal y procesal paraguayo,

²¹ Véase Elizabeth Flores, “El papel del defensor del pueblo en la internalización y aplicabilidad del derecho internacional de los derechos humanos”, en esta publicación.

²² Observaciones e iniciativas propuestas en la sesión de trabajo sobre “La implementación de los compromisos y los estándares internacionales de los derechos humanos”, Washington D. C., marzo 2003.

²³ Juan Méndez, *El derecho a la verdad frente a las graves violaciones de derechos humanos. La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, 1998.

donde el Ministerio Público tiene un papel relevante como instancia autónoma en la persecución penal.

Esta institución, como nunca antes, ha adquirido un rol fundamental en el proceso y la consolidación del Estado de Derecho. Ya no se trata simplemente de un Ministerio Público que se encarga de elaborar dictámenes estériles y sin eficacia procesal alguna, sino de que es el responsable de la acusación y el impulso procesal contra los delincuentes de los delitos de acción penal pública y, con más razón, de los delitos contra los derechos humanos cometidos por agentes públicos, sean éstos policías o militares.

Con la intención de efectuar un mejor control de la represión policial por parte del Ministerio Público y el Departamento de Derechos Humanos, la Fiscalía General del Estado ha dictado la resolución 09/03 de fecha 6 de octubre del 2003, en la cual:

Todos los procedimientos e intervenciones fiscales que impliquen desalojos masivos deberán dar aviso a la Oficina de Derechos Humanos y al Fiscal Adjunto con el objeto de planificar las actuaciones fiscales para asegurar su eficacia y velar por el respeto y la vigencia de los Derechos Humanos consagrados en la Constitución Nacional y en los tratados suscriptos y ratificados por nuestro país.

Además de la nueva función del Ministerio Público en el sistema penal paraguayo, de corte acusatorio e independiente en el proceso, en la mencionada institución se han dado dos pasos altamente positivos con relación a la protección de los derechos humanos y a la persecución de los delitos que representan en sí mismos flagrantes violaciones a los derechos humanos: la creación del Departamento de Derechos Humanos y de la Unidad Fiscal Especializada de Derechos Humanos.

A través del Poder Ejecutivo se ha conformado una red interinstitucional a fin de coordinar los trabajos e intercambiar información sobre derechos humanos. Asimismo, dentro de esta red se han creado grupos de trabajo a fin de dar cumplimiento a las obligaciones emanadas de los tratados de derechos humanos, tales como la contestación de peticiones individuales o la preparación de informes para los órganos de supervisión de las Naciones Unidas.

La creación de distintas direcciones, unidades, departamentos y comisiones de derechos humanos dentro de los poderes Judicial, Ejecutivo y Legislativo²⁴ ha sido un paso importante, tanto en la ejecución de la política interna como en la política exterior en materia de promoción y protección de los derechos humanos en el Paraguay.

²⁴ Véase Fátima Andrada, "Instituciones internas de protección de los derechos humanos", en esta publicación.

Procedimientos y mecanismos internacionales de implementación

El papel que asumen los órganos estatales en la implementación del derecho internacional es fundamental. Esta característica del derecho internacional establece con el derecho interno una relación dialéctica en la que la protección del individuo sobresale como elemento esencial. Este último debe aplicar los compromisos internacionales adquiridos a través de medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole que sean necesarias y eficaces para garantizar su cumplimiento.

Si bien el principio *pacta sunt servanda* se aplica en el derecho internacional en general, adquiere mayor relevancia en materia del DIDH, donde los tratados no solo significan ampliar el catálogo interno de derechos y garantías, sino aplicarlos efectivamente. Implica para el Estado obligaciones concretas acerca del modo en que se ejercen todas las atribuciones del poder para favorecer al individuo en el ejercicio pleno de sus derechos y libertades fundamentales. A la vez, desde el ámbito internacional se crean mecanismos de supervisión sobre el cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas libremente por los Estados. Estos mecanismos de supervisión adquieren formas de informes periódicos, procedimientos confidenciales, hasta procesos judiciales y cuasijudiciales.²⁵

Es por ello que este trabajo no solo destacará el grado de responsabilidad del Estado en la implementación de las normas de DIDH en sede interna —ya sea adoptando medidas legislativas, judiciales o de otra índole—; igualmente tendrá un enfoque más amplio, al identificar los mecanismos internacionales de implementación y de monitoreo de los tratados internacionales de derechos humanos, tanto desde el sistema regional (Organización de los Estados Americanos) como universal (Naciones Unidas).

En el capítulo dedicado al sistema de las Naciones Unidas se analiza el procedimiento de presentación de informes, como así también el procedimiento de denuncias individuales. Cabe señalar en este punto que, a pesar de que Paraguay ratificó ya hace varios años el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, no existe actualmente ningún caso de denuncia contra el Paraguay, ya sea por la casi total ausencia de presentaciones, porque éstas no se han formulado como casos sino como complemento de los informes,²⁶ o tal vez por el desconocimiento sobre el funcionamiento subsidiario del sistema universal.

Además de otros mecanismos de monitoreo contemplados por los tratados, como la visita *in loco* (que ya fue concretada por la CIDH en la década de

²⁵ Dulitzky, o. cit., p. 51.

²⁶ Villagra, o. cit.

los noventa) y de la *standing invitation* o invitación abierta y permanente (formulada por el Paraguay en el 2003 a todos los órganos, relatorías especiales y mecanismos de las Naciones Unidas),²⁷ se encuentran otros mecanismos que los tratados no incluyen; es el caso de las comunicaciones bajo el procedimiento 1503 y la presentación de informes específicos, como la que solicitó el secretario general de las Naciones Unidas sobre el cumplimiento del Plan de Acción de Viena de 1993.

Asimismo, en los capítulos dedicados al sistema regional se analiza el carácter subsidiario de los mecanismos de protección del sistema interamericano,²⁸ además de analizar la incidencia del citado sistema en el Paraguay. En esta sección se pone en debate la ruptura de los derechos humanos y su interrupción desde 1954 hasta 1989, año en que fue derrocado el régimen autoritario del general Alfredo Stroessner. Con el restablecimiento de la democracia en febrero de 1989 puede afirmarse que se inició el proceso de reconstrucción de la democracia, del Estado de Derecho y de la vigencia de los derechos humanos en el Paraguay.²⁹

Bibliografía

ABRIGÚ, Martín. “Introducción”, en *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1988.

AYALA, Carlos. “Las consecuencias de la jerarquía constitucional de los tratados relativos a derechos humanos”, en *Sesión de trabajo sobre implementación de los compromisos y estándares internacionales de derechos humanos*, Washington D. C., marzo 2003.

CANÇADO TRINDADE, Antônio. *Tratado do direito internacional dos direitos humanos*, Sergio Antoni Fabris, Porto Alegre, 1999.

Convención de los Derechos del Niño.

DULITZKY, Ariel. “La aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos por los tribunales locales: un estudio comparado”, en *La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1998.

JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo. “La Convención Interamericana de Derechos Humanos como derecho interno”, en *Revista IIDH*, enero-junio 1988.

²⁷ Ibídem.

²⁸ Véase Mario López Garelli, “El carácter de los mecanismos de protección de derechos humanos en el sistema interamericano”, en esta publicación.

²⁹ Duarte Van Humbeck, o cit.

MÉNDEZ, Juan. “Derecho a la verdad”, en *La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1998.

NOWAK, Manfred, *UN Covenant on Civil and Political Rights*, CCPR Commentary, N. P. Engel, Estrasburgo-Arlington, 1993.

SHEININ, Martin. *An introduction to the International Protection of Human Rights*, Raija Hanski y Marku Suksi (eds.), Institute for Human Rights, Abo Akademi University, Turku, 2002.

Los derechos humanos y la Constitución Nacional

*María Elodia Almirón Prujel**

Una de las cuestiones que recurrentemente se plantea a la ciencia del derecho constitucional y a la teoría general de los derechos fundamentales es la de determinar, tanto en abstracto como en concreto, lo razonablemente justo en aquellos campos donde dos derechos parecen oponerse o, más generalmente, donde se presentan casos bajo la forma de conflicto entre diversos bienes constitucionales. No sin razón se ha dicho que la problemática de tales conflictos representa uno de los puntos más delicados de la dogmática de los derechos fundamentales.

La cuestión es usualmente abordada en términos de irrefrenable colisión u oposición entre los derechos o los bienes jurídicos. Se ha sostenido, en este sentido, que existe una “concepción del derecho constitucional como un campo de batalla de intereses competidores”. El resultado es que, en gran parte, la resolución de los litigios constitucionales pasa hoy por la elección de uno de los bienes en juego y la preterición o anulación del otro.

Para resolver los conflictos que se puedan plantear, suele recurrirse básicamente a dos métodos, que consisten respectivamente en establecer una jerarquía entre los derechos fundamentales —*categorization of rights*, en el léxico anglosajón— y en decidir mediante el *test* del balance o ponderación —*balancing test*, que algunos traducen como *balanceo* y otros como *test ponderativo*—. A estos métodos se encuentra íntimamente ligada una concepción de los límites de los derechos fundamentales que los concibe fundamentalmente como límites externos al propio derecho.

* Profesora de la Cátedra de Derechos Humanos y Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Asunción.

Uno de los métodos a que se recurre —especialmente en la doctrina— para resolver conflictos entre derechos consiste en establecer entre ellos jerarquías o categorías previas y rígidas. De este modo, en un litigio donde confluyan dos derechos fundamentales se recurrirá a una tabla pretasada de importancia, según diversos baremos, que permitirá establecer la primacía de aquél jerárquicamente superior.

Por otra parte, las diferentes jerarquizaciones propuestas suelen depender de criterios y baremos que, aunque gozan de cierta justificabilidad en términos constitucionales, se encuentran fuertemente marcados por condicionamientos ideológicos. Para la visión más extendida, la cláusula del interés general o el estándar de lo necesario en una sociedad democrática determinan, por ejemplo, la supremacía de la libertad de prensa, convirtiéndola en una libertad *preferida, estratégica e institucional*. Otros, desde una consideración de los derechos por referencia a su mayor o menor cercanía con el núcleo de la personalidad, considerarán prevalentes el honor o la vida privada frente a la información, que estaría más lejos de la persona, pues se situaría, al menos a simple vista, en su vida de relación.

La determinación de la jerarquía exige establecer la importancia relativa de cada valor, lo cual puede hacerse siguiendo tres métodos complementarios. El primero pasa por examinar la mayor o menor restringibilidad de cada derecho en función del valor que proteja, puesto que “un derecho es menos restringible en la medida en que el valor al cual brinda cobertura tenga mayor jerarquía”. El segundo método es la sustracción hipotética, que consiste en imaginar un mundo en el cual se negara una categoría de derechos (valores) y luego imaginar otro en el cual se aceptara ésa y se negara otra, y así sucesivamente, para comprobar cuál pérdida es más significativa. El último método apunta a la renunciabilidad de los derechos, pues existen valores que la moral social considera tan esenciales que no permite a su titular sacrificarlos voluntariamente, lo que hace dudosa incluso la calificación de derechos subjetivos a la cobertura jurídica que los protege. Si se los compara con los derechos que sí pueden ser renunciados, la mayor jerarquía de los primeros es obvia.

En el plano de la hermenéutica constitucional, la restringibilidad de los derechos en la cumbre de la escala es mínima, y va aumentando a medida que se desciende en ella. En concordancia con esto, una ley no puede restringir derechos superiores en mayor medida que otros inferiores; por tanto, el índice de protección que posee cualquier derecho encuentra su límite máximo en el límite mínimo del índice de protección que poseen los derechos de rango inmediatamente superior. En segundo lugar, la escala permite resolver los conflictos de derechos para los cuales no existe armonización posible, sino que requieren en todos los casos sacrificar uno de ellos en beneficio del otro (el de rango superior).

El segundo de los métodos de interpretación constitucional empleados en la resolución de los conflictos, menos traumático que el de la jerarquización, suele ser denominado *balancing test* o ponderación, y consiste en contrapesar los bienes jurídicos en conflicto —intereses públicos y derechos individuales— de acuerdo con las circunstancias del caso, para determinar cuál es más importante o “pesa” más en el supuesto y cuál debe rendirse. Se opta así por uno u otro derecho, o se determina si es constitucionalmente aceptable —en virtud de que exista una razón suficiente que compela a restringir— la limitación de un derecho en aras de intereses generales.

En el *balancing*, por tanto, no se trata de que uno de los derechos sea en abstracto considerado jerárquicamente superior, sino que se parte de la colisión para decidir, contrapesando los distintos elementos —ponderación viene del latín *pondus*, ‘peso’—, cuál de las dos regulaciones contrapuestas resulta más necesaria o justificada para proteger el respectivo derecho o bien.

El *balancing test* se ha desarrollado principalmente en el ámbito jurisprudencial, y de modo particular en Estados Unidos, donde nació de la mano de sentencias relativas a la libertad de expresión, para extenderse en la actualidad a las más importantes áreas del derecho constitucional. Por ello, uno de los dogmas más extendidos en la doctrina norteamericana es que el *balancing* es absolutamente inevitable e indispensable cuando se encuentran en juego valores directamente reconocidos en el texto constitucional, y en especial cuando se trata de juzgar el interés público.

Esto hace posible la consideración de que la tratativa de los derechos fundamentales de los individuos que interactúan en un Estado deba realizarse en un nivel supralegal e inclusive en un nivel constitucional o cuasiconstitucional, a los efectos de que la protección de éstos cuente con un mecanismo de doble seguridad, creándose así toda una corriente que da origen al derecho internacional de los derechos humanos.

El rechazo de las jerarquías abstractas en la interpretación de los conflictos de derechos y de la anulación de un derecho tras una ponderación en concreto viene, además, exigido por un requerimiento procedente de la dogmática constitucional. En efecto, aunque las Constituciones no lo establezcan, el carácter normativo directo que poseen hoy en todos los países de cultura jurídica occidental hace necesario que se interpreten en forma sistemática, haciendo compatible internamente todo su contenido e interpretando cada disposición de acuerdo con las demás.¹ De lo contrario, habría partes de la Cons-

¹ Así lo ha establecido en España el Tribunal Constitucional, que en su sentencia 5/1983 (Pleno; Ponente: Gómez Ferrer Morant), FJC 23 (1983), 227, 233, sostuvo: “la interpretación del alcance y contenido del derecho fundamental [...] ha de hacerse considerando la Constitución como un todo, en el que cada precepto encuentra su sentido pleno valorándolo en relación con los demás; es decir, de acuerdo con una interpretación sistemática”.

titución que se opondrían a otras y, por el antecedente de los métodos antedichos, unas quedarían anuladas por las otras, al menos en los casos concretos. Por ello, las disposiciones constitucionales no deben ser interpretadas de modo que se establezcan conflictos entre unas y otras, y se destruyan recíprocamente, sino de manera tal que se las armonice y se aplique en ellas una interpretación sistemática del texto.

Lo anterior se refleja en que normalmente los ordenamientos constitucionales no permiten jerarquizar o dar diferente peso e importancia a los derechos. Dichos ordenamientos no suelen establecer estamentos jerárquicos para los derechos.

Los bienes jurídicos constitucionalmente protegidos deben ser coordinados en la solución del problema de tal modo que todos ellos conserven su entidad. El principio de la unidad de la Constitución exige una labor de optimación: se hace preciso establecer los límites de ambos bienes a fin de que ambos alcancen un efectividad óptima. La fijación de límites debe responder en cada caso concreto al principio de proporcionalidad; no debe ir más allá de lo que venga exigido por la realización de la concordancia entre ambos bienes jurídicos. La ponderación de bienes carece de un criterio orientador de este tipo en lo que se refiere a sus valoraciones; no es sólo que le falta una base de apoyo sino que se encuentra siempre en peligro de sacrificar la unidad de la Constitución.

Es preciso interpretar la Constitución partiendo de su unidad, es decir, como si fuese un sistema, sin contemplar aisladamente ninguna norma e interpretando todas ellas de modo tal que se eviten las contradicciones. La Constitución paraguaya permite este tipo de interpretación para la aplicabilidad y exigibilidad de los derechos fundamentales, en su parte dogmática, donde se encuentran consagrados los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y los derechos difusos.

En definitiva, una adecuada hermenéutica constitucional debe partir necesariamente de la unidad del orden jurídico y especialmente de la unidad interpretativa de la Constitución.

El desarrollo de la comunidad internacional permite afirmar la estrecha vinculación entre los derechos humanos y el derecho internacional, desde el punto de vista científico (objeto y método específico de los derechos humanos), pero no en cuanto a la protección que aún se encuentra reglada especialmente en los sistemas jurídicos internos.

En este aspecto básico que hace a su efectividad, es imprescindible utilizar el sistema y el andamiaje dinámico del derecho internacional.

Una de las características de los derechos humanos es la jurisdicción internacional. No obstante, un tribunal nacional puede aplicar normas de derechos humanos de carácter internacional, o bien nacionalizadas, de

acuerdo con los diferentes sistemas constitucionales, al cual se encuentra adherido nuestro sistema por virtud de lo dispuesto en el artículo 145 del texto constitucional.

Mediante interpretaciones de órdenes jurídicos cerrados y duplicados se fomentó la visión del derecho que opera con la substracción del derecho constitucional. Es decir, por un lado el derecho interno y por el otro el derecho internacional.

Actualmente se observa el desarrollo de los derechos humanos y protección internacional con un concepto de soberanía actualizado. En esos términos la soberanía nacional no se reduce, procediendo su redefinición actual sobre la base del respeto de los derechos humanos. Por eso la soberanía será respetada si es respetable en la efectividad de los sistemas de protección de los derechos humanos.

La relación entre el derecho internacional y el derecho interno no requiere auxilios teóricos ni doctrinarios. Necesita la vitalidad de la práctica, esto es, la aplicación cotidiana de las normas.

La coordinación y primacía de la práctica sobre la teoría permite evadir la dicotomía de los sistemas jurídicos. La cuestión no es separar sujetos y técnicas para establecer diferencias.

En cuanto a la *posición dualista*, se debe tener en cuenta que ambos sistemas jurídicos (interno e internacional) se hallan separados, distinguidos por sus fuentes y por los sujetos que regulan; no es posible la penetración e integración. Será preciso, pues, un acto de novación de la norma que modifique totalmente su naturaleza. Esa novación opera como una transformación por la que se mediatiza la norma de derecho internacional con un acto de derecho interno (ley).

Las normas que emanan de los órganos jurídicos tienen su propio y exclusivo ámbito de validez. Hay diversidad de fuentes y de sujetos, lo que implica que no puede haber en ninguno de los dos sistemas jurídicos una norma obligatoria que emane del otro. Dentro de esta concepción, no puede haber conflictos posibles entre los dos órdenes jurídicos, sino solamente reenvíos del uno al otro.

Ahora, bien, como el derecho internacional no puede alcanzar a los individuos, requiere ser transformado en derecho interno. La obligación del Estado consistiría en dictar una norma de derecho interno que se conforme a la norma internacional.

Se le ha criticado a la doctrina dualista el que racionalmente no pueden existir dos órdenes igualmente válidos y que la distinción entre los órganos del Estado no se justifica.

Con la *posición monista*, sin embargo, sucede lo contrario: no requiere ninguna transformación o recepción para darle fuerza obligatoria y

deroga de pleno derecho las reglas de derecho interno que sean incompatibles con él. A la inversa, puede sostenerse una posición monista sobre la base del derecho interno exclusivamente. Esta posición considera que es desde el punto de vista del derecho internacional que se comprende su conexión con el derecho nacional y por lo tanto con un orden jurídico universal. Parte de la base de la unidad del conjunto de normas jurídicas. Se acepta el principio de la subordinación, según el cual todas las normas jurídicas se encuentran subordinadas las unas a las otras, en un orden rigurosamente jerárquico.

Existe una teoría conciliadora (G. A. Walz) que explica que el derecho internacional está, pues, mediatizado por el derecho interno. Por consiguiente, toda ley interna contraria al derecho internacional tiene vigencia si es correcta desde el punto de vista estatal, pero surge entonces la responsabilidad internacional del Estado. Esta responsabilidad puede darse tanto por dictar el Estado normas opuestas al derecho internacional, como por omitir los medios para la realización de sus obligaciones internacionales.

La tendencia actual en la comunidad internacional consiste en la integración del derecho vigente, donde el principio y norma consuetudinaria *pacta sunt servanda* y el reconocimiento estadual de las personas como sujetos de derecho internacional conforman el marco esencial para su desarrollo. Las decisiones de los órganos de control internacionales, incluyendo los tribunales internacionales, lo confirman; la práctica de los Estados lo ratifica. La clásica división entre derecho interno y derecho internacional considerándolos como dos ordenamientos jurídicos diferentes carece —en este momento histórico— de adaptabilidad.

La implementación de las cláusulas de los tratados internacionales y de las declaraciones —tanto universales, como regionales— sobre derechos humanos en la jurisdicción interna de los Estados ha sido estructurada a través de diferentes fuentes y mecanismos. Por una parte, las nuevas Constituciones latinoamericanas receptan la tendencia enunciada: Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, entre otras, seleccionando diferentes propuestas, se adscriben en términos generales a la armonización legislativa e interrelación del ordenamiento jurídico.

Tradicionalmente, el derecho internacional clásico ha reservado a las legislaciones nacionales, en general a las normas constitucionales, la decisión sobre la forma de integración del derecho internacional al orden jurídico vigente en un Estado.

Sin perjuicio de la elaboración y difusión de corrientes doctrinarias importantes —monismo y dualismo—, el orden jurídico internacional ha consolidado criterios que hacen a la vigencia de sus propias normas y que, en todo caso, acotan los márgenes de decisión de los Estados.

De esta manera, la norma consuetudinaria que dispone que un Estado no puede prevalerse de una norma de su derecho interno para justificar el incumplimiento de una obligación convencional fue codificada en el artículo 27 de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados.

Por su parte, la incorporación y aplicación de las normas consuetudinarias internacionales ha sido objeto de un tratamiento por cierto más flexible que el dispensado a los tratados, pero que ha tenido como efecto no querido, y probablemente no previsto, su frecuente desconocimiento por la autoridad nacional encargada de dirimir un conflicto.

Los derechos humanos no constituyen ya asuntos de la competencia exclusiva del Estado, cualesquiera que sean las circunstancias en que ocurra la violación o las consecuencias en que ésta se traduzca. Se trata de un asunto que ha trascendido el ámbito nacional y, por lo tanto, ni la soberanía ni la no internalización constituyen principios que puedan oponerse a una acción colectiva, perfectamente justificable a la luz de otros principios igualmente consagrados en el ordenamiento jurídico del sistema interamericano.

La consecuencia normal (de la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos) es que otorga un derecho de reclamar su cumplimiento, lo cual en el campo de los derechos humanos importa la necesidad de verificar si el Estado en cuestión los ha puesto realmente en práctica.

La nueva tendencia en la integración del derecho se ve reflejada en los siguientes elementos: aceptación de la diferencia entre tratados internacionales tradicionales y tratados sobre derechos humanos; reconocimiento de la supremacía en los tratados sobre derechos humanos frente a las leyes nacionales y aun la misma jerarquía constitucional en las nuevas constituciones americanas; implementación de la compatibilización del derecho en leyes internas; existencia de límites establecidos a los poderes que integran el Estado en salvaguarda de los derechos y garantías y su efectividad.

Más allá de esta exposición en la óptica del derecho comparado, corresponde precisar que los instrumentos de derechos humanos han contemplado expresamente la cuestión atinente a su aplicación al ámbito interno. Ello surge de la obligación explícita de adoptar las medidas que sean necesarias para garantizar el goce y ejercicio de los derechos protegidos en forma efectiva.

La pluralidad de fuentes, internas e internacionales, del derecho de los derechos humanos impone una compatibilización respecto del alcance de los derechos protegidos y de las obligaciones asumidas por el Estado.

En general, los tratados de derechos humanos establecen que ninguna de sus disposiciones autoriza a limitar los derechos protegidos en mayor medida que la prevista, a limitar el goce y ejercicio de cualquier otro derecho o libertad que pueda estar reconocido en otra norma internacional o interna en vigor,

ni a excluir o limitar el efecto que puedan producir las normas consuetudinarias en materia de derechos humanos.²

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en su artículo 31.1, conduce a adoptar la interpretación que mejor se adecue a los requerimientos de la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos. Si recordamos además que el interés jurídico tutelado por esos instrumentos no es, al menos directamente, el de los Estados partes, sino del ser humano, nos encontramos con una tendencia a aplicar los tratados en el sentido en que mejor garanticen la protección integral de las eventuales víctimas de violaciones de los derechos humanos. Esta circunstancia otorga a la interpretación y aplicación de las disposiciones convencionales una dinámica de expansión permanente.

Asimismo, la aplicación de las normas de derechos humanos debe hacerse a la luz del principio de no discriminación, el que, a la vez que un derecho en sí mismo, es una condición de ejercicio de todos los derechos protegidos. En efecto, la noción misma de derechos humanos comporta la noción de igualdad y, como corolario, la de no discriminación.

Con referencia a este principio constitucional se tiene que la observancia de las normas constitucionales constituye una condición esencial para la validez de los tratados.

En la actualidad, compete a cada sistema constitucional la solución de los conflictos que puedan presentarse entre el derecho internacional y el derecho interno, dependiendo así de su legislación interna. Vanossi, expresa a este respecto: “la tan ansiada supremacía de un derecho internacional sobre los variados órdenes nacionales, solamente se ha concretado con perfiles nítidos en los regímenes de integración que se encuentran en la etapa de la supranacionalidad y del derecho comunitario. Pero sus alcances distan de ser universales, ya que aún este proceso está ubicado a nivel regional y únicamente en un sector del continente europeo con profundidad relativa. La solución varía según las determinaciones constitucionales de cada Estado que le reconoce un cierto rango al derecho internacional, en lo que se refiere al plano de su valor interno”.³

Desde luego que para solucionar los conflictos entre el derecho internacional y el derecho interno es necesaria en cada Estado una reforma constitucional que establezca la primacía del derecho internacional, a fin de evitar las interpretaciones doctrinarias y jurisprudenciales que hasta hoy han estado divididas entre la doctrina monista y la doctrina dualista.

² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 5; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 29; convención contra la Tortura, artículo 1.1.; Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 41; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 5.

³ Jorge Reinaldo A. Vanossi, *Régimen constitucional de los tratados*, El Coloquio, Buenos Aires, 1969, p. 22.

Sería importante establecer, por ejemplo, la supranacionalidad automática en materia de derechos humanos para que las normas de los organismos supranacionales pudieran regir automáticamente sin necesidad de incorporarse a la legislación interna.

La Constitución de la República del Paraguay, en sus artículos 137, 141 y 142, otorga un rango cuasiconstitucional a las normas internacionales de derechos humanos, y se refiere además al derecho internacional de los derechos humanos en sus artículos 143 inciso 5 y 145.

El artículo 137 dispone en su primer párrafo:

La ley suprema de la República es la Constitución. Ésta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en su consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado [...]

Este artículo estipula tanto la supremacía normativa como la prelación en el orden jurídico interno paraguayo con relación a la Constitución.

Así, se tiene en primer lugar a la Constitución como norma suprema y fundadora del orden positivo interno paraguayo, que prescribe el orden de prelación e importancia en la aplicabilidad del orden jurídico interno; en segundo lugar, las normas de carácter internacional que deben cumplir un requisito previo, consistente en la aprobación y ratificación por el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo; y luego las leyes ordinarias dictadas por el Congreso Nacional y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía.

El artículo 141, en concordancia directa con el artículo arriba transcrito, dispone:

Los tratados internacionales válidamente celebrados, aprobados por ley del Congreso, y cuyos instrumentos de ratificación fueran canjeados o depositados, forman parte del ordenamiento legal interno con la jerarquía que determina el artículo 137.

Es decir, lo que hace este artículo es integrar el alcance y sentido del primer párrafo del artículo 137. Así, sólo se refiere a los tratados internacionales, pero éstos deben encontrarse válidamente celebrados, para que puedan ser aplicados y exigidos en el territorio paraguayo, pues de lo contrario serían mera declaración hasta tanto el país disponga su armonización con el orden interno nacional y su consecuente internalización. Explica además el alcance de la celebración válida para su exigibilidad, que consiste en su aprobación como ley por el Congreso, para posteriormente depositar o canjear los instrumentos de ratificación en las respectivas secretarías generales de los órganos

de carácter universal o regional. Podría considerarse una norma repetitiva en el contexto de la Constitución, pero los convencionales constituyentes consideraron oportuno introducirla nuevamente, a los efectos de precisar el marco básico del perfil de nuestras relaciones internacionales, adhiriéndose así a la ya comentada posición dualista de incorporación de normativa internacional al orden jurídico interno.

Es decir, el Paraguay, a los efectos de la aplicabilidad y exigibilidad de cualquier instrumento de naturaleza internacional en territorio nacional, primeramente debe transformar su naturaleza a una ley de carácter interno; eso es lo que prescribe taxativamente el artículo 141 del texto supremo. Dicho de otro modo: el instrumento se encuentra sujeto a su aprobación por ley del Congreso para que pueda ser aplicado.

Este procedimiento se inicia en la Cámara de Senadores, por mandato constitucional, según el artículo 224 inciso 1, constituyéndose en una de sus atribuciones exclusivas (facultad privativa): “Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Senadores: 1) iniciar la consideración de los proyectos de ley relativos a la aprobación de tratados y de acuerdos internacionales; [...]”. Por ende, el Senado es la cámara de origen, para luego pasar el proyecto a la Cámara de Diputados (cámara revisora), siguiendo así el procedimiento de formación y sanción de leyes estipulado en el texto constitucional. Tampoco se debe olvidar que el artículo 202 inciso 9 prescribe: “Son deberes y atribuciones del Congreso: [...] 9) aprobar o rechazar los tratados y demás acuerdos internacionales suscritos por el Poder Ejecutivo; [...]”. Una vez que el texto del instrumento internacional respectivo ha sido transformado en ley de carácter nacional, se deposita el respectivo instrumento de ratificación, con lo cual pasa a formar parte del orden jurídico interno, de naturaleza obligatoria.

El artículo 142 del texto constitucional prescribe: “Los tratados internacionales relativos a los derechos humanos no podrán ser denunciados sino por los procedimientos que rigen para la enmienda de esta Constitución”. La denuncia es un procedimiento especial que proviene del derecho internacional público y que tiene relación directa con el término común *renuncia* por parte de un Estado al orden que contempla un tratado internacional suscripto por él. Es decir, el efecto de esta *denuncia* sería dejar sin efecto los alcances y la obligatoriedad del instrumento internacional de derechos humanos en el territorio paraguayo.

Así, el Paraguay ha estipulado un mecanismo constitucional para el procedimiento de la denuncia, a través del procedimiento de la enmienda constitucional o reforma parcial, por lo ordenado en el artículo 290. Este mecanismo tiene carácter especial, pues no es el procedimiento común de formación y sanción de las leyes, es decir, a través del Congreso Nacional. Por el contrario, los convencionales constituyentes creyeron oportuno y necesario estipular un

mecanismo seguro y restrictivo para el procedimiento de denuncia de los instrumentos internacionales que protegen los derechos humanos; pues luego de un prolongado período de violaciones constantes de los derechos fundamentales de los paraguayos era imperioso prescribir un mecanismo seguro para que un tratado que proteja los derechos humanos pueda ser dejado sin efecto en el territorio nacional. De esta forma se otorga a los instrumentos internacionales de derechos humanos un carácter cuasiconstitucional, ya comentado.

El artículo 290, en consonancia con lo estipulado anteriormente, dispone:

Transcurridos tres años de promulgada esta Constitución, podrán realizarse enmiendas a iniciativa de la cuarta parte de los legisladores de cualquiera de las Cámaras del Congreso, del Presidente de la República o de treinta mil electores en petición firmada. El texto de la enmienda deberá ser aprobado por mayoría absoluta en la Cámara de origen. Aprobado el mismo, se requerirá igual tratamiento en la Cámara revisora. Si en cualquiera de las Cámaras no se reuniese la mayoría necesaria para su aprobación, se tendrá por rechazada la enmienda, no pudiendo volver a presentarla dentro del término de un año. Aprobada la enmienda por ambas Cámaras del Congreso, se remitirá el texto al Tribunal Superior de Justicia Electoral para que dentro del plazo de ciento ochenta días, se convoque a un referéndum. Si el resultado de éste es afirmativo, la enmienda quedará sancionada y promulgada, incorporándose al texto constitucional. Si la enmienda es derogatoria, no podrá promoverse otra sobre el mismo tema antes de tres años [...]

Por este mecanismo, se implementa una doble protección para la denuncia de los tratados internacionales de derechos humanos. En primer lugar, se tiene que el procedimiento de denuncia puede ser solicitado por el Congreso Nacional (cuarta parte de los legisladores de cualquiera de las Cámaras), o por el Poder Ejecutivo, e inclusive puede ser solicitado por treinta mil electores en petición firmada (se le da así también un espacio constitucional de decisión al poder soberano que recae en nuestro pueblo, por mandato del artículo 2 de la Constitución).

De tal modo, tres poderes se encuentran inmersos en la solicitud de denuncia (Legislativo, Ejecutivo y poder soberano o popular), otorgando un equilibrio lógico en la iniciativa de petición, sin dejar todo el poder de decisión en manos de uno solo de ellos. Luego, el texto de la denuncia, en este caso concreto, debe ser aprobado por la cámara de origen —que por interpretación analógica debe ser la Cámara de Senadores, pues por principio del artículo 224 inciso 1 de la Constitución compete a ella, con la naturaleza de atribución exclusiva (privativa), la consideración de los proyectos de ley relativos a los tratados y acuerdos internacionales, por lo que se colige que también le competiría el tratamiento como cámara de origen de la denuncia del tratado o acuerdo internacional— por mayoría absoluta, es decir, por la mitad más uno (23) del total de los miembros de la cámara de origen —Senadores, 45—. Esta

mayoría absoluta se encuentra definida en el artículo 185 del texto supremo en su primer y segundo párrafos: “[...] El quórum legal se formará con la mitad más uno del total de cada Cámara [...] Para las votaciones de las Cámaras del Congreso se entenderá [...] por mayoría absoluta, el quórum legal [...]”. El mismo tratamiento requerirá en la cámara revisora (Diputados) con la misma mayoría (45) —mitad más uno de los miembros de la antedicha Cámara.

En el caso de no obtener las mayorías requeridas para ambas cámaras, la denuncia será rechazada y no podrá volver a presentársela dentro del término de un año de ocurrida esta situación. Si, en cambio, el texto de esta denuncia fuera aprobado, deberá ser remitido a la Justicia Electoral (Tribunal Superior de Justicia Electoral) para que dentro de un plazo de 180 días (días civiles, continuos) convoque a un referéndum constitucional. Esta forma de consulta popular es uno de los mecanismos de la democracia participativa (democracia semidirecta) en los que el pueblo cuenta con una cuota de decisión en las cuestiones de Estado.

El referéndum constitucional está regulado por el artículo 265 del Código Electoral (ley 834/96). Cuando el Tribunal Superior de Justicia Electoral convoque a referéndum, la consulta será por la afirmativa o por la negativa de la denuncia aprobada por el Congreso. Se debe tener presente que la Constitución, en su artículo 121, prescribe que el referéndum podrá o no ser vinculante (obligatorio o no su resultado), situación que será decidida por ley del Congreso, en relación con el artículo 259 del Código Electoral. Sin embargo, del análisis de los artículos 264 y 265 del Código Electoral resulta claro que este cuerpo normativo legisla dos tipos de referéndum: legislativo (normativo) y constitucional, diferentes en cuanto a su naturaleza y resultado. El referéndum constitucional, que es el que interesa a nuestra materia, es vinculante; es decir, su resultado es obligatorio para la aprobación o no de la enmienda, en este caso de la denuncia.

El artículo 264 del Código Electoral dispone que la ley de convocatoria a referéndum se difunda a través de los diarios de mayor circulación del país, publicándose tres veces dentro de los diez días siguientes a su promulgación. Durante los diez días anteriores a la votación queda prohibida la publicación, difusión total o parcial o comentarios de resultados de cualquier encuesta o sondeo de opinión que estén directa o indirectamente relacionados con la consulta sometida a referéndum (denuncia).

El artículo 304 de la ley 834/96 dispone, además, que la campaña de propaganda de referéndum no podrá tener una duración superior a treinta días corridos y finalizará 48 horas antes de la fecha señalada para la votación. La limitación contenida en el artículo 259, con referencia a que el resultado del referéndum legislativo sea consultivo o vinculante, no comprende al referéndum constitucional, cuyo resultado sí es vinculante (obligatorio) para la aprobación de la denuncia o su denegatoria.

Como una norma contradictoria dentro de nuestro sistema constitucional se debe mencionar el artículo 122, que en su inciso 1 dispone: “No podrán ser objeto de referéndum: 1) las relaciones internacionales, tratados, convenios o acuerdos internacionales; [...]”. Recordemos que, en el procedimiento de la denuncia, como parte del mecanismo procedimental se utiliza el *referéndum constitucional*; sin embargo, el propio texto constitucional dispone en este artículo, en forma de norma prohibitiva, que no podrán ser objeto de referéndum los tratados, convenios o acuerdos internacionales, precisamente lo que constituye el objeto de la denuncia, con lo cual se incurre en una contradicción normativa que debe ser resuelta. Por vía de interpretación se podría colegir que, si bien este artículo se refiere a tratados, convenios o acuerdos internacionales, no resulta específico, por lo que podría darse la denuncia vía referéndum constitucional de estos instrumentos internacionales, entendiendo que tal vez lo que pretendió plasmar el convencional constituyente se refiriera al referéndum legislativo, no constitucional.

El artículo 143 inciso 3 ordena: “La República del Paraguay, en sus relaciones internacionales, acepta el derecho internacional y se ajusta a los siguientes principios: [...] 5) la protección internacional de los derechos humanos; [...]”. Con este artículo expresamente se está reconociendo el concepto básico del derecho internacional de los derechos humanos, el cual así adquiere rango constitucional; es decir, entre los principios rectores en materia de relaciones internacionales para el Paraguay se encuentra la protección internacional de los derechos humanos, teniendo esta expresión conexión directa con lo que dispone el artículo 145 de la Constitución en materia del reconocimiento de un orden jurídico supranacional.

Así, el habitante de la República del Paraguay que no haya obtenido la protección de sus derechos fundamentales a nivel jurídico interno por los mecanismos nacionales, puede recurrir a la protección internacional, por expreso mandato constitucional.

El artículo 145, prescribe: “La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo en lo político, económico, social y cultural. Dichas decisiones sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso”. Este artículo, al precisar la condición de igualdad para la existencia de este orden jurídico supranacional, está garantizando la protección de la personalidad jurídica internacional del Paraguay, y tiene especial importancia por cuanto es la primera vez que en un texto constitucional se reconoce la jurisdicción supranacional.

Con este compromiso el Paraguay se encuentra obligado constitucionalmente a que los instrumentos internacionales suscritos no sean meros actos

protocolares, más aún cuando ellos se constituyen en instancias más allá de nuestro orden positivo interno para la defensa de la vida, de la libertad y de otros valores sustantivos que él garantiza a los habitantes de la República en su papel de protector primero.

Con el texto constitucional de 1992, el Paraguay ha concretado un avance de alcance notable para la efectiva y plena vigencia de los derechos humanos, e inclusive llega más lejos al reconocer un orden jurídico supranacional como instancia autónoma para el control de la aplicabilidad de los derechos humanos vigentes en el país, dando vigencia al derecho internacional de los derechos humanos. Debe, sin embargo, realizar ciertas modificaciones en el trámite de vigencia y exigibilidad de los instrumentos internacionales, como por ejemplo, la incorporación inmediata de estos complejos normativos a nuestro derecho interno, sin la aparente necesidad de su conversión (internalización) a ley de carácter interno, dando vigencia inmediata y de efecto directo a sus alcances, para una eficaz protección, tanto interna como internacional, y con carácter prevalente sobre la normativa de derecho interno.

Bibliografía

ALBANESE, Susana. *Promoción y protección internacional de los derechos humanos*, La Rocca, Buenos Aires, 1992.

Código Electoral, ley 834/96.

COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. *Protección de los derechos humanos*, Centro Editorial-Universidad del Rosario, Santa Fe de Bogotá, 1999.

Constitución Nacional de 1992.

Instituciones internas de protección de los derechos humanos

*Fátima Andrada **

Introducción

Al pretender abordar a las instituciones internas de protección de los derechos humanos, debemos aclarar en primer lugar a qué nos estamos refiriendo. Toda protección interna implica una acción ante instancias jurisdiccionales; la práctica así lo ha demostrado en reiteradas ocasiones. Defenderse contra una violación o buscar reparación ha implicado la búsqueda de una sentencia judicial que satisfaga los reclamos de las víctimas o de sus familiares. Éste es un primer acercamiento al tema que nos ocupa y quizás sea el más explorado.

Sin embargo, en esta oportunidad no sólo queremos hacer hincapié en el aspecto procesal-legal del tema, sino describir cuáles son aquellas instancias que dentro de los tres poderes del Estado están destinadas a los fines de promoción y protección.

El derecho internacional de los derechos humanos es una rama del derecho que ha demostrado ser una herramienta eficaz de protección de derechos fundamentales. Pero en virtud del principio de subsidiariedad, es una herramienta que debe ser utilizada cuando los Estados no dan una respuesta interna a los reclamos. El requisito del agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna circunscribe la intervención de sistemas internacionales a aquellos casos en que los mecanismos internos de un Estado no han protegido a las perso-

* Abogada. Profesora de Derechos Humanos en la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. Ex directora de la Unidad de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia (2000-2003). Coordinadora local en Paraguay de Management Systems International. Contratista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

nas. Por tanto, lo que buscamos es la construcción de mecanismos internos de protección que eviten la intervención de instancias internacionales gracias a la eficiencia del Estado en prevenir y reparar.

Un Estado, sea cual fuere su sistema de gobierno, debe tener la capacidad de reaccionar ante una trasgresión de derechos. Reaccionará no sólo por la amenaza de la utilización de instancias internacionales, sino porque es un Estado que se preocupa por sus habitantes y los protege, en el nivel formal y también en el de ejecución.

Al hablar entonces de mecanismos internos de protección de derechos humanos, estaremos analizando dos aspectos: uno, el formal, referido al marco constitucional y legal; otro, el aspecto material, aquél que se refiere a las instancias de aplicación dentro del Estado.

Iniciaremos la tarea con el recorrido por aspectos históricos que han dado al tema su marco de aparición y veremos el aporte de la Constitución de 1992, cerrando con esto la primera parte de la exposición.

Posteriormente, al hablar de la estructura del Estado en materia de derechos humanos, citaremos a las direcciones de derechos humanos existentes dentro del Poder Ejecutivo, las comisiones del Congreso y por último nos detendremos en la Unidad de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia.

Finalmente, con este trabajo descriptivo de la funcionalidad de las estructuras del Estado frente a lo formal, dejaremos algunas ínfimas sugerencias para hacer posible lo deseable: la vigencia de los derechos humanos en el Paraguay.

I. El Estado Paraguayo y los derechos humanos

Es importante mencionar que el reconocimiento de que todo ser humano es titular de derechos humanos, cuyo respeto debe ser garantizado por quienes ejercen el poder, es un reconocimiento histórico relativamente reciente.¹

El Paraguay por su parte se suscribió a las Naciones Unidas y firmó las declaraciones. Sin embargo, la política interna, especialmente en los años de la dictadura stronista (1954-1989), hicieron de la temática de los derechos humanos una cuestión pendiente en la agenda del Estado.

Resulta por tanto de singular relevancia lo que acontece en el país después del golpe de 1989. El gobierno del general Rodríguez, alertado por los constantes reclamos de la ciudadanía, mencionó estos derechos en la proclama del golpe: “Hemos salido de nuestros cuarteles [...] por el respeto de los Derechos Humanos [...]”.

¹ En el siglo XX, específicamente luego de la Segunda Guerra Mundial, aparecen la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración Universal de Derechos Humanos (ambas de 1948). Los derechos se tornan positivos y con ello se inicia el desarrollo normativo de esta rama del derecho.

Como primera pauta de gobierno se ratificó la Convención Americana de Derechos Humanos (ley n° 1/89) y a partir del año 1989 varios tratados internacionales, que al ser ratificados se convirtieron en ley interna con una categoría superior a la de las demás leyes. Es así que se ratificó una serie de tratados dentro del sistema de la Organización de Estados Americanos (OEA),² y lo mismo respecto al sistema de Naciones Unidas.³ Se aceptó además un tribunal supranacional con jurisdicción sobre el Estado paraguayo para juzgar a éste en caso de violaciones de derechos humanos: la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1993).⁴

Como puede observarse, la primera etapa después del golpe de Estado se caracterizó por un fuerte marco formal de protección de derechos fundamentales.

Por otra parte, la Constitución de 1992 fue en sí misma un hito en la consagración de derechos fundamentales y garantías constitucionales de protección de estos derechos, que recategorizó los tratados internacionales de derechos humanos. Así, el Estado asumió compromisos ante la comunidad internacional en materia de derechos humanos con una tónica diametralmente opuesta a la adoptada en la época de la dictadura.

Se constituyó de esta manera un marco formal de protección que originó con los años una serie de denuncias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.⁵

² Dentro del Sistema de la OEA, el Paraguay ratificó la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (ley n° 56/90), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (ley n° 605/95), el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) (ley n° 1040/97), la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (ley n° 933/96) y el Protocolo a la Convención Americana sobre la Pena de Muerte.

³ Dentro del sistema de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ley n° 5/92), del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ley n° 400/94), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ley n° 4/92), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (ley n° 69/90), la Convención sobre los Derechos del Niño (ley n° 57/90), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (ley n° 1215/86). Se ha aprobado el Estatuto de la Corte Penal Internacional (ley n° 1663/01) y el Protocolo a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (ley n° 1683/01), la Convención contra el Genocidio, ley n° 1748/01, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (ley n° 2128/03).

⁴ Actualmente se encuentran ante la Corte Interamericana tres casos contra el Estado paraguayo: el caso del *Correccional de Menores Panchito López*, el caso *Ricardo Canese* y el caso de la *Comunidad Indígena Yakye Axye*.

⁵ A modo de ejemplo podemos citar los casos denunciados ante la CIDH que hacen alusión a violaciones contra la vida y la integridad física (torturas) de la época de la dictadura: caso n° 11.558 *Julián Cubas*; caso n° 11.559 *Miguel Ángel Soler*; caso n° 11.560 *Agustín Goiburú*; caso n° 11.667 *Rodolfo y Benjamín Ramírez Villalba*. Otros casos más actuales hacen referencia a la muerte de menores de edad en los cuarteles, como el caso n° 12.300 *Gerardo Vargas Areco*; caso n° 12.329 *Vicente Ariel Noguera*, etc.

II. Aspectos constitucionales en la protección de los derechos fundamentales⁶

En relación con la temática de los derechos humanos, la Constitución de 1992 presenta cuatro características destacables:

1. consagra un catálogo ampliado de derechos fundamentales;
2. refuerza los mecanismos de protección con figuras nuevas como el *hábeas data*;
3. otorga carácter cuasiconstitucional a los tratados internacionales de derechos humanos;
4. consagra la figura del Defensor del Pueblo.

Una nota interesante con respecto a la *dignidad humana* es que ésta aparece en el Preámbulo de la Constitución y luego, en el artículo 1º (“De la forma del Estado y de Gobierno”), se define: “La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana”.

1. El catálogo ampliado de derechos fundamentales

Con respecto a la primera característica, la Constitución de 1992 amplió el catálogo de derechos de sus predecesoras y consagró el derecho a un ambiente saludable, a la defensa de los intereses difusos, derechos de comunidades indígenas, entre otros. Aparecen tres nuevos capítulos: “De la vida y el ambiente”, “La libertad” y “La igualdad”.

Con respecto al capítulo I, que trata de “De la vida y del ambiente”, en el artículo 4 se establece:

El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Se garantiza su protección, en general, desde la concepción. Queda abolida la pena de muerte. Toda persona será protegida por el Estado en su integridad física y psíquica, así como en su honor y en su reputación. La ley reglamentará la libertad de las personas para disponer de su propio cuerpo, sólo con fines científicos o médicos.

Este artículo incorpora el término *inherente*, lo cual implica que estamos ante derechos naturales reconocidos por el Estado. Además, se da por

⁶ En cuanto a lo que en el presente trabajo denominamos *derechos fundamentales*, hacemos propias las palabras del jurista paraguayo Oscar Paciello: “Generalmente existe confusión en cuanto a la conceptualización de derechos humanos y derechos fundamentales. Al mencionar estos últimos, no hacemos otra cosa que seguir la doctrina que los considera idénticos, sólo que al tornarse positivos, se transforman en derechos fundamentales, es decir, son los derechos que fundamentan todo el orden posterior”. Oscar Paciello, “La constitución de 1992 y las transformaciones operadas en la vida nacional”, en Emilio Camacho y Luis Lezcano Claude, *Comentario a la Constitución. Homenaje al quinto aniversario*, Corte Suprema de Justicia, Asunción, 1997.

abolida la pena de muerte, en concordancia con la Convención Americana (ley 1/89) y —lo más llamativo— se establece la protección física de las personas por el Estado. Esta última alusión fue producto de las continuas denuncias de torturas y desapariciones de la época autoritaria. El artículo 5 lo hace con más fuerza. El texto constitucional resulta así una reacción de la Convención Nacional Constituyente al tema ya incorporado por las organizaciones de derechos humanos. El artículo “De la tortura y otros delitos”, para los cuales incorpora también la imprescriptibilidad, reza:

Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. El genocidio y la tortura, así como la desaparición forzada de personas, el secuestro y el homicidio por razones políticas son imprescriptibles.

El último artículo del capítulo, dedicado al derecho a la vida, es también novedoso:

De la calidad de vida. La calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad. El Estado también fomentará la investigación de los factores de población y sus vínculos con el desarrollo económico social, con la preservación del ambiente y con la calidad de vida de los habitantes.

Este artículo establece una relación entre la vida y el ambiente, dando al Estado la misión expresa de ser proactivo en el desarrollo de políticas de protección en cuanto a la calidad de vida, asociando *vida* con *ambiente* y tomando en cuenta factores tales como pobreza, la discapacidad y la edad.

La temática del medio ambiente es una de las novedades que amplía el catálogo de derechos fundamentales en la Constitución. Dos artículos dentro de la sección “Del Ambiente” tratan del derecho a un ambiente saludable y de la protección ambiental. Se introduce por primera vez la noción de *delito ecológico* y se establece que “todo daño al ambiente importará la obligación de recomponer e indemnizar”.

En cuanto al capítulo que hace relación a la libertad, se trata del capítulo de derechos fundamentales más extenso en la Constitución. Comprende artículos que consagran el derecho a la libertad y a la seguridad, establecen que la privación de libertad sólo podrá ser posible en razón de causas y condiciones fijadas por la Constitución y la ley, determinan condiciones formales para el arresto, la irretroactividad de la ley, garantías procesales, etc. Si bien algunos artículos incluyen la clásica conceptualización de libertad, se incorporan nociones como “libertad ideológica”, “el derecho a la libre expresión de su personalidad, a la creatividad y a la formación de la propia identidad”.

Otro artículo incorporado es el 38, “Del derecho a la defensa de los intereses difusos”, que establece:

Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a reclamar a las autoridades públicas medidas para la defensa del ambiente, de la integridad del hábitat, de la salubridad pública, del acervo cultural nacional, de los intereses del consumidor y de otros que, por su naturaleza jurídica, pertenezcan a la comunidad y hagan relación con la calidad de vida y con el patrimonio colectivo.

Por otra parte, aparecen la libertad de expresión y de prensa “sin censura alguna” y el artículo “Del derecho a la objeción de conciencia”.⁷

La Constitución de 1992 incorporó un capítulo dedicado a los pueblos indígenas, el cual establece que se “reconoce la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y a la organización del Estado paraguayo”. Esta constitución amplió su catálogo de derechos fundamentales consagrando artículos tales como “Del derecho a constituir una familia” (artículo 50), “De la protección al Niño” (artículo 54), “De la tercera edad” (artículo 57), “De los derechos de las personas excepcionales” (artículo 58), “Del derecho al trabajo” (artículo 86).

2. Mecanismos de protección: garantías constitucionales

El capítulo XII de la Constitución está dedicado a las garantías. Se las define como aquellas destinadas a hacer efectivos los derechos consagrados en la Constitución.

Se identifican cuatro:

- la inconstitucionalidad;
- el hábeas corpus;
- el amparo;
- el hábeas data.

Son en definitiva garantías judiciales, pues permiten acudir a estos órganos para asegurar que los derechos se hagan efectivos. Podemos entonces afirmar en sentido genérico que el sistema judicial es la principal garantía de efectivización de derechos fundamentales. Y las garantías específicas de esos derechos estarían dadas por las cuatro figuras constitucionales ya citadas.⁸

⁷ Sobre el derecho a la objeción de conciencia, véase el acuerdo y sentencia n° 68, de fecha 8 de abril de 1996, dictado por la excelentísima Corte Suprema de Justicia.

⁸ Con respecto a la distinción entre garantías genéricas y garantías específicas de los derechos humanos, véase Allan Brewer-Carías, “Hacia el fortalecimiento de las instituciones de protección de los derechos humanos en el ámbito interno”, en *Presente y futuro de los derechos humanos. Ensayos en honor a Fernando Volio Jiménez*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998.

La primera garantía consagrada en la constitución es la *inconstitucionalidad*. Se faculta a la Corte Suprema de Justicia, más concretamente a la Sala Constitucional, a declarar la inconstitucionalidad de normas jurídicas y de resoluciones judiciales cuando ellas sean contrarias a la Constitución.

Esta garantía de protección de derechos fundamentales ha sido bastante utilizada y ha sentado jurisprudencia muy importante en materia de derechos humanos.⁹

La inconstitucionalidad se rige por el procedimiento establecido en el Código de Procedimientos Civiles. Es una garantía que adolece del defecto de no ser rápida ni efectiva como el amparo. Como produce el efecto de la nulidad en el caso de los fallos judiciales, ello implica remitir el expediente a un tribunal inferior para dictar una nueva sentencia, lo que insume mucho tiempo y hace perder eficacia a la garantía.

El *hábeas corpus* es la garantía consagrada para la protección de la libertad personal y de la integridad física. Se rige por una ley especial. La Constitución lo clasificó en preventivo, reparador y genérico.

El *hábeas corpus preventivo* es para aquellos casos en que la persona, estando en libertad, tiene motivos fundados para creer que ésta se encuentra amenazada. Se otorga en aquellos casos en que la persona se encuentra “en trance inminente de ser privada ilegalmente de su libertad física”. En estos casos el juez debe recabar información sobre las circunstancias y una orden de cesación de las restricciones. En el caso del *hábeas corpus reparador*, la persona ya se encuentra privada ilegalmente de su libertad. Por su parte, el *hábeas corpus genérico*, según reza el texto constitucional, es aquel “en virtud del cual se podrá demandar rectificación en circunstancias que, no estando contempladas en los dos casos anteriores, restrinjan la libertad o amenacen la seguridad personal. Asimismo, esta garantía podrá interponerse en casos de violencia física, psíquica o moral que agraven las condiciones de las personas legalmente privadas de su libertad”. Esta última modalidad de *hábeas corpus* fue utilizada en el caso *Correccional Panchito López*. El *hábeas corpus* fue solicitado en favor de menores privados de libertad por las condiciones pésimas de reclusión. El caso llegó ante instancias internacionales, primero ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual lo derivó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Se encuentra en pleno trámite.

El *amparo* es la herramienta procesal más utilizada en el área de derechos fundamentales, y varios casos han tenido respuesta favorable por esta vía. Un ejemplo de ello es un menor insolvente con cáncer que por esta vía

⁹ A modo ilustrativo véanse el acuerdo y sentencia n° 208 del 17 de agosto de 1995; el acuerdo y sentencia n° 348 del 7 de noviembre de 1995; el acuerdo y sentencia n° 184 del 31 de julio de 1995; el acuerdo y sentencia n° 201 del 8 de mayo de 2001, entre variada jurisprudencia.

solicitó apoyo del Ministerio de Salud para su tratamiento de quimioterapia. El caso obtuvo un fallo favorable pero, al pretender ejecutar la sentencia, el Ministerio argumentó que no contaba con presupuesto para el pago de los medicamentos.¹⁰

El *hábeas data* es una figura novedosa dentro de la Constitución de 1992. Según se consagra en el texto:

Toda persona podrá acceder a la información o a los datos que sobre sí misma, o sobre sus bienes, obren en registros oficiales o privados de carácter público, así como conocer el uso que se haga de los mismos y de su finalidad. Podrá solicitar ante el magistrado competente la actualización, la rectificación o la destrucción de aquellos, si fuesen erróneos o afectaran ilegítimamente sus derechos.

3. Jerarquía constitucional de los tratados de derechos humanos

La clásica jerarquización de normas bajo la figura de la pirámide de Kelsen aparece en la Constitución paraguaya de 1992. En ella, el artículo 137 establece un orden de prelación dado en primer lugar por la Constitución, luego los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, seguidos por las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de menor jerarquía. De esta norma se colige fácilmente que por debajo de la Constitución ya se encuentran los tratados internacionales. Pero la Constitución consagró además, en el artículo 142, que “los tratados internacionales relativos a los derechos humanos no podrán ser denunciados sino por los procedimientos que rigen para la enmienda de esta Constitución”. Es así que los tratados de derechos humanos dentro del ordenamiento interno tienen una categoría a su vez superior a los demás tratados, puesto que su procedimiento de denuncia o exclusión del sistema estaría dado por el de enmienda constitucional. La voluntad de la constituyente en este sentido fue dar una protección aún mayor a estos tratados. Asimismo, el artículo 143 establece que la República del Paraguay, en sus relaciones internacionales, acepta el derecho internacional y se ajusta a los siguientes principios: “[...] la protección internacional de los derechos humanos”. En el último artículo del capítulo referido a las relaciones internacionales del Paraguay se expresa:

La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural [...]

¹⁰ Sentencia definitiva de agosto de 2002 dictada por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Cuarto Turno de la Capital.

4. El Defensor del Pueblo

La figura del Defensor del Pueblo se consagra por vez primera en la Constitución de 1992. Aparece en el capítulo titulado “De otros organismos del Estado”. En primer lugar, se lo define como un comisionado parlamentario cuyas funciones son la defensa de los derechos humanos, la canalización de los reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios. En ningún caso tendrán función judicial ni competencia ejecutiva.

Si bien la figura data de 1992, el primer defensor del Pueblo fue nombrado en el año 2001. La misión que le cupo apenas asumió fue la de indemnizar a las víctimas de la dictadura, misión que le corresponde por ley n° 838/96.

III. Estructura del Estado en materia de derechos humanos

En el año 2000 se generó dentro del Estado paraguayo una red de derechos humanos formada por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Trabajo, la Unidad de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia y la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores. Fue una iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores. Estas instancias gubernamentales se reunieron en torno al trabajo del Ministerio de Relaciones Exteriores, que en ese entonces (como hasta la fecha) tenía el arduo trabajo de contestar las peticiones presentadas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Varios de los casos incumbían al Poder Judicial, principalmente por retardo de justicia. El requisito de agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna cedía ante la excepción del retardo de justicia. Así, la Dirección de Derechos Humanos contactó con la Corte Suprema de Justicia solicitando apoyo en la contestación de los casos.

El trabajo mancomunado de estas direcciones del Estado dio frutos concretos, el más significativo de los cuales se relaciona con la incorporación de menores de edad en los cuarteles. Esta situación fue resaltada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Actualmente el Poder Ejecutivo cuenta con direcciones de Derechos Humanos en los siguientes ministerios: de Relaciones Exteriores, de Justicia y Trabajo, del Interior, de Defensa Nacional, Fuerzas Armadas. Asimismo, la Secretaría de la Mujer, la Secretaría de la Niñez y de la Adolescencia, la Secretaría de Acción Social y el Instituto Nacional del Indígena (INDI) son instancias estatales que por la temática de su acción tienen componentes de derechos humanos. En el Ministerio de Industria y Comercio existe una instancia de asistencia al consumidor.

En el Congreso Nacional, tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados, existen comisiones de Derechos Humanos.

En el Poder Judicial funciona desde el año 2000 la Unidad de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia.

1. La Unidad de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia

En el año 2000 el pleno de la Corte Suprema de Justicia dictó una resolución en virtud de la cual se creaba la figura del *ministro responsable del Área de Derechos Humanos*. La nominación recayó en el ministro de la Sala Constitucional Raúl Sapena Brugada. Posteriormente, y a fin de dar una estructura mínima que le permitiera al ministro responsable cumplir con la tarea asignada, se creó la *Unidad de Derechos Humanos* (UDH) de la Corte Suprema de Justicia.

Durante su primer año de existencia la principal labor de la UDH fue la de informar al Ministerio de Relaciones Exteriores sobre los casos que, estando dentro de la esfera del Poder Judicial, habían sido objeto de denuncia por parte de instancias internacionales. La mayor parte de ellos se encontraba en proceso de admisibilidad ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Se creó así, dentro de la esfera del Poder Judicial, concretamente dentro de la Corte Suprema de Justicia, una oficina técnica que monitoreó los casos judiciales que habían motivado un reclamo internacional.

La importancia de la UDH radica en que sirve de apoyo al Poder Ejecutivo en la contestación de los casos y permite la creación de espacios intergubernamentales de diálogo y trabajo coordinado en materia de derechos humanos —al menos, en lo que respecta a la confrontación de casos dentro del sistema interamericano—; en el hecho de ser una oficina que centraliza la recepción de consultas sobre derechos humanos y da respuesta a los reclamos.

Surgió por iniciativa propia de un poder del Estado, sin recursos presupuestarios. Nació de la voluntad política y de la capacidad de gestión, sin recursos humanos suficientes (pero sí eficientes) y utilizando la infraestructura del gabinete de un ministro.

En su primer año de gestión la UDH recopiló una serie de informaciones y documentaciones que sobrepasaron su capacidad. En ese momento, el ministro responsable solicitó el apoyo de la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ) a fin de realizar un plan estratégico que abarcara los años 2002-2005. La idea fue la de crear una hoja de ruta de sólo tres años, a fin de probar la receptividad y capacidad operativa de la UDH.

Con el fin de obtener insumos para el plan estratégico, se realizaron talleres preparatorios con otras direcciones de Derechos Humanos del Estado,

con representantes del Poder Judicial afines al tema, con jueces de ejecución y —lo más importante— con organizaciones de la sociedad civil que trabajan en esta materia. Es decir, se realizó un proceso participativo que involucró a actores del Estado y de la sociedad. Por último, se realizó un taller con los miembros de la UDH, el ministro responsable del área, la coordinadora, asistentes y jueces asesores de la Unidad.

La Unidad de Derechos Humanos clarificó su rol y su inserción dentro del Poder Judicial. Quedó clara la importancia de contar con una oficina como la creada. Los roles que le fueron encomendados son:

- *Asesoría técnica.* La UDH es una oficina técnica que debe operar como órgano de consulta interna para la Corte Suprema de Justicia, los jueces y defensores públicos. Tiene la tarea de establecer un servicio de apoyo a la función jurisdiccional para aquellos casos en que se necesite contar con legislación, doctrina o jurisprudencia relativa a derechos humanos.
- *Monitoreo de casos.* La creciente demanda de información sobre casos presentados ante la CIDH definió el rol primigenio de la UDH. Se estableció que la Unidad recibiría pedidos de magistrados, otras instituciones del Estado e incluso de organizaciones de la sociedad civil con el fin de dar seguimiento a los casos, solicitar información, etc. Se recalcó que la Unidad no puede recibir denuncias, pues dicha tarea compete a fiscales, jueces y defensores.
- *Gestión de casos.* Se han dado situaciones de gran conmoción social que hacen directa alusión a la temática de los derechos humanos. En esos casos, la Unidad se limita a informar y dar seguimiento al caso, con carácter proactivo.
- *Información.* La escasa formación en derechos humanos tanto de jueces como abogados del sector privado hace necesaria la creación de un banco de datos que proporcione doctrina y jurisprudencia sobre derechos fundamentales.
- *Articulación.* Se trata de crear espacios de diálogo tanto dentro del Estado como entre éste y la sociedad civil, así como de establecer y formalizar mecanismos de comunicación internacional.
- Capacitación en derechos humanos a través del Centro Internacional de Estudios Judiciales (CIEJ).
- Promoción de los derechos humanos dentro del Poder Judicial

2. Avances y obstáculos desde la perspectiva estatal

En la época de la transición, los avances más notorios en derechos humanos fueron la ratificación de los principales tratados y la Constitución de

1992. Este progreso lo fue desde el punto de vista *formal*. De tener un Estado represor se pasó a tener un Estado en armonía con la comunidad internacional a nivel legal. Se han hecho transformaciones legislativas significativas como los nuevos Códigos Penales y el Código de la Infancia y la Adolescencia. Es de resaltar también la ratificación que el Estado paraguayo ha hecho del Estatuto de Roma, es decir, la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

Otro avance significativo, ya referido, ha sido la creación de las diferentes direcciones de Derechos Humanos. Pero el avance más importante desde el punto de vista estatal ha sido la conformación de la red en materia de derechos humanos. Esta red ha permitido que las diferentes instancias gubernamentales estén a tono en temas específicos. Las diferentes denuncias de carácter internacional han obligado a varios estamentos del Estado a trabajar en forma coordinada.

Además, la clásica brecha entre del Estado y las organizaciones no gubernamentales se ha ido acortando. Están en marcha mesas interinstitucionales con el Estado y la sociedad civil en materia penitenciaria y del menor. El trabajo interinstitucional que más elogios ha recogido a nivel internacional es la creación de la Comisión de Visitas a Unidades Militares. El Estado paraguayo ha sido denunciado en reiteradas ocasiones a raíz de muertes de menores en los cuarteles. Esta comisión interinstitucional conformada por familiares de víctimas del servicio militar, por representantes del Estado, del Poder Ejecutivo (Justicia y Trabajo, Ministerio de Relaciones Exteriores), del Poder Legislativo (Comisión de Derechos Humanos de las Cámaras de Senadores y Diputados), así como representantes del Poder Judicial (jueces, defensores y fiscales), ha erradicado costumbres atentatorias contra los derechos humanos como es el caso del reclutamiento de menores en los cuarteles.

La existencia de la Unidad de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia, sin presupuesto y con una infraestructura mínima obtenida del gabinete de un ministro, demuestra la voluntad del Poder Judicial de provocar cambios a pesar de todas las críticas y divisiones existentes.

Las dificultades más serias que enfrenta son la carencia de recursos humanos capacitados en la materia y la falta de rubros presupuestarios. Se suma a esto la corrupción imperante, que empaña estos loables y titánicos esfuerzos.

El principal desafío para un Estado que se dice comprometido con los derechos humanos es hacerlos vigentes. En este momento nos encontramos en una etapa de incipiente trabajo en equipo. Resta consolidar lo que se ha hecho hasta ahora, proteger la Red del Estado de intereses particulares contrarios a ella y avanzar en temas espinosos como la elaboración de un Plan Nacional de Derechos Humanos y la implementación de la Comisión de Verdad y Justicia. En diciembre del año 2000 los presidentes de los tres poderes del Estado se comprometieron a elaborar dicho plan y a

crear la Comisión de la Verdad y Justicia, buscando resarcir la memoria histórica de tantas personas muertas por pensar diferente. Queda la dura pero reconfortante tarea de impulsar cambios culturales para que los derechos humanos no sean la Cenicienta de las agendas políticas sino la guía de acción de políticos y funcionarios públicos.

3. El Estado y la sociedad civil

Durante muchos años se ha anidado la cultura del *Estado contra las ONG*. El primero tradicionalmente ha desconfiado de las acciones de los grupos organizados como un factor de desestabilización y búsqueda de intereses económicos. De la misma manera, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil organizada han adoptado como *modus operandi* la crítica al Estado, sin reconocer los aspectos positivos de la labor de éste.

En tal sentido es de vital importancia rescatar que el de los derechos humanos debe ser un trabajo coordinado, pues existen roles que el Estado y la sociedad civil no pueden intercambiar.

Corresponde a las ONG la mirada aguda, no para destruir sino para construir. La crítica por la crítica misma, como una costumbre inveterada que no permite distinguir la paja del trigo, no ayuda a las sociedades. El principal aporte será señalar lo que sí se ha hecho bien, lo que debe mejorarse y continuar con los trabajos interinstitucionales, así como promover debates incluyendo en forma permanente tanto al Estado como a la sociedad civil.

Por último, resulta de especial importancia señalar que trabajar desde el Estado en materia de derechos humanos no es defender al Estado sino a las víctimas. Y esto por obligación constitucional, legal y, la más importante, para la construcción de un verdadero Estado de Derecho.

Bibliografía

- BREWER-CARÍAS, Allan. “Hacia el fortalecimiento de las instituciones de protección de los derechos humanos en el ámbito interno”, en *Presente y futuro de los derechos humanos. Ensayos en honor a Fernando Volio Jiménez*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998.
- CAMACHO, Emilio, y Luis LEZCANO CLAUDE. “La Constitución de 1992 y las transformaciones operadas en la vida nacional”, en *Comentario a la Constitución. Homenaje al quinto aniversario*, Corte Suprema de Justicia, Asunción, 1997.
- LAUREN, Paul Gordon. *The Evolution of International Human Rights, Vision seen*, University of Pennsylvania, 2003.

El papel del Defensor del Pueblo en la internalización y aplicabilidad del derecho internacional de los derechos humanos

*Elizabeth Flores Negri **

Para analizar el rol que cumple el Defensor del Pueblo en la promoción del derecho internacional de los derechos humanos es menester desentrañar primero la naturaleza de esta figura constitucional, su origen en la legislación paraguaya, así como sus atribuciones y limitaciones.

En este sentido, debemos recordar las circunstancias en las que surge la institución defensorial en Paraguay. En 1989 se produce el golpe de Estado que pone fin a la dictadura del general Alfredo Stroessner (1954-1989); a partir de entonces se suceden los esfuerzos del gobierno de transición y la sociedad civil para volver la República a los cauces institucionales, en concierto con las naciones civilizadas.

Uno de los pasos fundamentales en el sentido señalado lo constituye la reforma constitucional de 1992. En esta nueva Carta Magna se prevé la existencia de mecanismos y organizaciones que tengan por misión fundamental la promoción y defensa de los derechos humanos, tan terriblemente violentados durante la dictadura stronista.

De esta forma, la actual Ley Fundamental paraguaya contempla en su capítulo IV, sección I, a la Defensoría del Pueblo, y define al Defensor como “un comisionado parlamentario, cuyas funciones son la defensa de los dere-

* Abogada, delegada del Defensor del Pueblo.

chos humanos, la canalización de los reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios”.¹

Su naturaleza de comisionado del Legislativo no lo hace dependiente de éste en su accionar; sin embargo, existe con este poder un claro nexo, que surge a partir del propio método de elección del Defensor, ya que es la Cámara de Senadores la que propone una terna de candidatos a la Cámara de Diputados, la cual a su vez es la encargada de nombrar, por mayoría de dos tercios al elegido.²

De igual manera, emerge como deber constitucional el de informar anualmente de las gestiones defensoriales a las Cámaras del Congreso.³

Según el mismo cuerpo legal, son deberes y atribuciones del Defensor del Pueblo:

- recibir e investigar denuncias, quejas y reclamos contra las violaciones de los derechos humanos y otros hechos que establecen la Constitución y la Ley;
- requerir de las autoridades, en sus diversos niveles, incluyendo los de órganos policiales y los de seguridad en general, información para el mejor ejercicio de sus funciones, sin que pueda oponérsele reserva alguna; podrá acceder a los sitios donde se denuncia la comisión de tales hechos; es también de su competencia actuar de oficio;
- emitir censura pública por actos o por comportamientos contrarios a los derechos humanos;
- elaborar y divulgar informes sobre la situación de los derechos humanos que a su juicio requieran pronta atención pública.⁴

Estas atribuciones constitucionales son complementadas a su vez por las establecidas en la ley 631/95, Orgánica de la Defensoría del Pueblo, que señala:

Son deberes y atribuciones del Defensor del Pueblo:

1. recibir e investigar denuncias, quejas y reclamos por violaciones de los derechos humanos reconocidos en la Constitución, en los tratados internacionales y en las leyes, aun cuando tales violaciones sean cometidas por personas que actúen en ejercicio de funciones oficiales;

¹ Véase el artículo 276 de la Constitución Nacional paraguaya de 1992.

² Constitución Nacional, artículo 277.

³ Véase el artículo 279, inciso 4, de la Constitución Nacional.

⁴ Véase el artículo 279, incisos 1 al 5, de la Constitución Nacional.

2. requerir de las autoridades, en sus diversos niveles, incluyendo las de los órganos judiciales, Ministerio Público, policiales y los de seguridad en general, información para el ejercicio de sus funciones sin que pueda oponérsele reserva alguna. Podrá acceder a los locales en los cuales estime conveniente hacerlo o donde se denuncie la comisión de tales hechos. Si fuere necesario, recabará del Juez competente la orden de allanamiento y registro de domicilio correspondiente, pudiendo utilizar el auxilio de la fuerza pública;
3. emitir censura pública por actos o comportamientos contrarios a los derechos humanos;
4. informar anualmente de sus gestiones a las Cámaras del Congreso;
5. elaborar y divulgar informes sobre la situación de los derechos humanos, que a su juicio requieran pronta atención pública;
6. denunciar ante el Ministerio Público las violaciones de derechos humanos cometidas por personas que actúen en ejercicio de funciones oficiales, así como las de personas particulares;
7. interponer Hábeas Corpus y solicitar amparo, sin perjuicio del derecho que les asiste a los particulares;
8. actuar de oficio o a petición de parte para la defensa de los derechos humanos, la canalización de los reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios;
9. promover las acciones tendientes a la protección de los intereses difusos;
10. ejecutar proyectos y programas para divulgar y promover el conocimiento y la práctica de los derechos humanos y sus mecanismos de protección, por sí o con la participación de otras organizaciones gubernamentales o no gubernamentales;
11. sugerir la modificación de normas o procedimientos implementados en los órganos del Estado o de las conductas de sus funcionarios, cuando éstas violaren los derechos de las personas. Podrá también hacerlo con el propósito de mejorar los servicios de la administración y el funcionamiento de los órganos del Estado.
12. elaborar los siguientes informes:
 - a. informe anual, en él se dará cuenta del número y tipo de las denuncias recibidas, las que hubieran sido rechazadas y sus causas, las investigadas y el resultado de las mismas, los nombres de las autoridades o funcionarios que no hubieren justificado adecuadamente los comportamientos que les fueran cuestionados o que hubieren obstaculizado la actuación de la Defensoría del Pueblo. Este informe se presentará a las Cámaras del Congreso al inicio de cada período anual de sesiones;
 - b. informe especial a cualquiera de las Cámaras del Congreso, cuando lo considere necesario o fuere requerido, atendiendo a la gravedad y la urgencia del caso;
 - c. informe individual presentado a los recurrentes, a fin de comunicar el resultado de la actuación solicitada;
 - d. informe de divulgación sobre la situación de los derechos humanos.

13. nombrar y remover al personal a su cargo, de conformidad con el Reglamento Interno, dentro de los límites presupuestarios.

Pero para ahondar aún más en las tres esferas de competencia otorgadas al Defensor del Pueblo, según las consignas legales mencionadas, comencemos por explorar los límites de cada una de ellas, antes de hacer alusión a los instrumentos de que dispone para hacerlas efectivas.

En cuanto a la defensa de los derechos humanos, el espectro que abarca tal denominación es bastante amplio, ya que lo integra lo enunciado no solo por los postulados constitucionales, sino también por los contenidos en los demás instrumentos legales.

Según nuestro derecho positivo, la cúspide del sistema normativo está dada por la Constitución Nacional, la que en su artículo 137 establece:

La ley suprema de la República es la Constitución. Ésta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en su consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado.

Es decir, la preeminencia de los derechos humanos rebasa el orden jurídico interno para convertirse en parte del derecho internacional.

Con relación a este último comentario, no debemos olvidar la postura que tiene al respecto el jusnaturalismo; esta corriente filosófica propugna que los derechos humanos son inherentes al hombre y superiores a todas las legislaciones escritas y a los tratados entre los Estados y la comunidad internacional.

No puede negarse la influencia del jusnaturalismo en la generación de los derechos humanos en la sociedad occidental. La elaboración doctrinal de los derechos naturales por parte del jusnaturalismo racionalista de los siglos XVII y XVIII ha tenido una gran influencia en los derechos humanos tal como se presentan en la actualidad. Hemos reconocido la fuerza de esos principios en las civilizaciones griega, romana, en la Edad Media, etc., dentro de una verdadera prehistoria de los derechos humanos.⁵

No obstante, en la práctica es cada Estado el que determina a través de su sistema jurídico los mecanismos mediante los cuales penetran las normas de los tratados internacionales.

Como corolario de este análisis dogmático debe agregarse lo dispuesto por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969, que dice: “Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación

⁵ Juan Antonio Travieso, *Historia de los derechos humanos y garantías*, Helasta, Buenos Aires, 1993.

del incumplimiento de un tratado”. A su vez, este precepto se encuentra perfectamente complementado por la norma constitucional que señala:

La enunciación de los derechos y garantías contenidos en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la personalidad humana, no figuren expresamente en ella. La falta de ley reglamentaria no podrá ser invocada para negar ni para menoscabar algún derecho o garantía.⁶

En cuanto a la canalización de los reclamos populares, debemos retornar al texto constitucional, que señala que el Ombudsman “en ningún caso tendrá función judicial ni competencia ejecutiva”. Es decir, la Defensoría del Pueblo se constituye así en una institución cuyo cometido se desenvuelve en un plano diferente al de los otros poderes o instituciones del Estado. No intenta superponer sus atribuciones a las de otros organismos, de modo que, si el reclamo o queja ciudadana que recibe escapa a su exclusiva competencia, debe arbitrar los medios necesarios para que éstos sean adecuadamente canalizados con vistas a su pronta y adecuada satisfacción.

Por su parte, la protección de los intereses difusos también merece algunas disquisiciones que intenten aclarar su contenido. De hecho, debe partirse de la idea de que en realidad no son difusos los intereses sino su titularidad, por cuanto pertenecen a la comunidad toda; no obstante, el daño que afecte a alguno de ellos puede repercutir en intereses o derechos individuales. Sobre el particular, nuestro ordenamiento constitucional prevé en su artículo 38:

Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a reclamar a las autoridades públicas medidas para defensa del ambiente, de la integridad del hábitat, de la salubridad pública, del acervo cultural nacional, de los intereses del consumidor, y de otros que por su naturaleza jurídica pertenecen a la comunidad y hagan relación con la calidad de vida y con el patrimonio colectivo.

Quizá esta incursión en los intereses difusos nos percate de que en la dogmática constitucional de los derechos hay que dejar un espacio más que hospitalario y holgado para que los derechos no se reduzcan a un listado enumerado y explícito en las declaraciones que los formulan. Desde hace un tiempo observamos que el rubro habitualmente llamado de los *derechos implícitos* abriga una enorme riqueza, sobre todo cuando a tono con la progresividad y la maximización de los derechos humanos (de lo que da testimonio el derecho internacional) y con la ya desarrollada historicidad de éstos (que va incorporando nuevas necesidades y pretensiones) nos volvemos incondicionales de optimizar el sistema de derechos.⁷

⁶ Véase el artículo 45 de la Constitución Nacional.

⁷ Germán Bidart Campos, *La interpretación del sistema de derechos humanos*, Ediar, Buenos Aires, 1994, p. 37.

De esta manera puede apreciarse cuáles son los ámbitos propios de actuación del Ombudsman en su accionar cotidiano.

En cuanto a las herramientas de que dispone para la concreción de sus objetivos, figuran:

- la potestad de requerir información a cualquier autoridad pública, sin que pueda oponérsele reserva alguna;
- la iniciativa legislativa, por la que puede presentar al Congreso proyectos de ley;
- la facultad de emitir recomendaciones a las autoridades nacionales con relación al desempeño público;
- la atribución de censurar públicamente por comportamiento contrario a los derechos humanos;
- el deber de redactar informes periódicos al Congreso Nacional y a la ciudadanía en general.
- la posibilidad promover corpus y solicitar amparo constitucional;
- la capacidad de ejecutar proyectos y programas para divulgar y promover el conocimiento y la práctica de los derechos humanos.

Por último, podría decirse que la actividad defensorial se concentra en el tratamiento de quejas ciudadanas individuales, tanto como en la participación en políticas públicas. En ambas circunstancias el Defensor habrá de hacer hincapié en la mención expresa de los instrumentos internacionales de defensa y promoción de los derechos humanos, como fundamento de sus requerimientos y resoluciones. De tal manera, esta institución no jurisdiccional de control y supervisión de la administración pública contribuirá a implantar una cultura más comprometida con la difusión e internalización de los derechos fundamentales de la raza humana.

Bibliografía

BIDART CAMPOS, Germán. *La interpretación del sistema de derechos humanos*, Ediar, Buenos Aires, 1994.

Constitución Nacional de 1992

TRAVIESO, Juan Antonio. *Historia de los derechos humanos y garantías*, He-
lasta, Buenos Aires, 1993.

Legislación

Ley n° 631/95 Orgánica de la Defensoría del Pueblo

Tutela efectiva de los derechos humanos: una obligación de los órganos jurisdiccionales del Estado

*Roberto Ruiz Díaz Labrano **
con la colaboración especial de
*Rolando Díaz Delgado ***

En la actualidad, la gran mayoría de los Estados establece en sus constituciones nacionales un catálogo más o menos amplio de derechos individuales fundamentales, entre los que se encuentran aquellos que se refieren a los derechos humanos, e incluyen también normas que contemplan garantías para el goce y ejercicio de tales derechos.

El reconocimiento de estos derechos y el establecimiento de las referidas garantías, sin embargo, no son suficientes por sí mismos para asegurar su auténtica vigencia y respeto, como tampoco lo es la suscripción y ratificación de los instrumentos internacionales por los cuales los Estados se obligan a la protección de los derechos humanos. Desde allí existe todavía un largo camino por andar para que estos principios constitucionales y convencionales tengan efectividad en la sociedad.

* Profesor titular de Derecho Internacional Privado y de Derecho de la Integración. Ex presidente de la European Community Studies Association (ECSA-AL) y vicepresidente de la Asociación Paraguaya de Derecho Internacional.

** Suficiencia investigadora otorgada por la Universidad de Alcalá, Madrid. Asesor jurídico del Colegio de Graduados en Comercio Internacional. Docente universitario de Derecho Internacional Público y Derecho Internacional Privado.

La vigencia —no sólo formal— de los derechos fundamentales de la persona depende en gran medida del fortalecimiento del sistema de protección de dichos derechos, lo que se puede lograr, además de por la vía del reconocimiento normativo, por la vía de la consolidación de mecanismos internos de difusión y educación, así como por la ampliación, en el ámbito internacional, del campo de protección por medio de convenios internacionales. La verdadera efectividad, no obstante, la encontraremos en la labor que compete al órgano jurisdiccional.

Reclamado que sea el reconocimiento o la reparación de las consecuencias por la violación de estos derechos fundamentales, aquél debe intervenir, por medio de una justicia que tienda a restablecer y reparar el daño sufrido. La medida de tal reconocimiento a través de las resoluciones judiciales es el mejor signo de la existencia de seguridad jurídica y de la vigencia del Estado de Derecho.

Toda medición de la conducta ciudadana o de las autoridades públicas es sólo una referencia del grado de penetración de las disposiciones y los instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos en un Estado determinado. La verdadera demostración de avance efectivo en este campo del respeto de los derechos humanos se produce cuando el órgano jurisdiccional reconoce en sus resoluciones estos instrumentos, cuando cesa la impunidad frente a su violación y se pronuncia con el castigo o el resarcimiento y la reparación por la pérdida o el menoscabo de estos valores esenciales del ser humano.¹

En esta tarea, los Estados están, de un modo evidente, cada vez más interesados, no ya simplemente en el reconocimiento de la existencia de derechos humanos, sino en la absoluta necesidad de su protección efectiva. Se busca cada vez más, por medio de instrumentos internacionales, construir todo un sistema que incluya al órgano jurisdiccional, a fin de terminar con la impunidad, en el campo penal, de delitos de lesa humanidad, y en el civil, obtener la eficacia de una justicia fundamentalmente reparadora, capaz de reconstruir o restituir bienes y valores conculcados o al menos el resarcimiento del daño producido.

Nos encontramos, por consiguiente, ante un interés cada vez más generalizado de los Estados por asegurar el respeto y la efectividad *global* de los derechos fundamentales de la persona humana, con independencia del lugar

¹ “El concepto ‘impunidad’ no describe un asunto legal, en sentido estricto, sino un fenómeno de dimensiones legales, sociales, culturales, psicológicas y hasta económicas. En términos generales, se puede entender ‘impunidad’ como ‘ausencia de pena’, ‘no punibilidad’ o ‘ausencia de castigo’ —en estricta oposición a los conceptos, ampliamente conocidos en este contexto, de ‘imputabilidad’ o ‘inmunidad’”. Eugenio Raúl Zaffaroni, *Tratado de derecho penal. Parte general*, V, Buenos Aires, 1988, p. 11.

en el que se encuentre, los regímenes políticos imperantes en los diferentes Estados, los intereses personales o grupales o los gobiernos que se sucedan.

En cuanto a la responsabilidad civil, la del Estado es cada vez menos discutible, como resultado de un ordenamiento superior que se fue develando mediante una suerte de renovado derecho de gentes tendiente al reconocimiento y resarcimiento civil, independientemente del gobierno que haya sido responsable —motivo por el cual muchas veces se ha pretendido excusar la obligación de reparar—. La responsabilidad estará siempre presente cuando la violación o el menoscabo de un derecho fundamental sea el producto de la acción u omisión, directa o indirecta, de agentes o funcionarios estatales.

Este interés de protección *global* de los derechos fundamentales ha propiciado el desarrollo cada vez más marcado del llamado derecho internacional de los derechos humanos, el cual, a diferencia del derecho internacional clásico, no se limita a la regulación de las relaciones de los Estados entre sí, o de éstos con los diferentes organismos internacionales, sino que atiende más bien a su relación con las personas sometidas a su jurisdicción. En todo lo relacionado con los derechos humanos no se trata sólo del reconocimiento teórico de un derecho, sino de que el particular afectado o víctima de la violación pueda servirse de los mecanismos judiciales y lograr la reparación buscada.

En el derecho internacional de los derechos humanos, en el campo de la responsabilidad civil, podemos encontrar cada vez más obligaciones objetivas para los Estados, tanto en su relación con otros Estados como también frente a las personas sometidas a su jurisdicción. Se reconoce a la persona humana el estatus de titular de derechos subjetivos, que se traduce en el manto protector de principios y garantías constitucionales del ordenamiento interno y de los instrumentos internacionales que conforman el ordenamiento jurídico.

En realidad, muy poca cosa serían los derechos humanos si se limitaran a enunciaciones o recomendaciones; es preciso que se garantice la efectividad de estas reglas por cada juez que se encuentre ante hechos que configuran su violación. El de la jurisdicción penal, por medio de la penalización, sanción y castigo, y el de jurisdicción civil, por medio del reconocimiento de la tutela especial que está obligado a brindar cuando son afectados derechos fundamentales, respecto del rol reparador que se exige en estas circunstancias. Es evidente que el sistema global de protección estará siempre incompleto si sólo se verifican avances en su manifestación penal, sin incluir el principio reparador en lo civil.

Esta tendencia se percibe en los instrumentos internacionales, como se puede observar en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que establece obligaciones específicas para los Estados que la han ratificado. Estas obligaciones pueden reducirse básicamente a dos: respetar y garantizar la vigencia plena de los derechos humanos.

En efecto, el artículo 1.1 de la Convención establece:

Los Estados partes en esta Convención se comprometen a *respetar* los derechos y libertades reconocidos en ella y a *garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción*, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado la disposición afirmando, respecto de la obligación de respetar:

La primera obligación asumida por los Estados Partes, en los términos del citado artículo, es la de *respetar los derechos y libertades* reconocidos en la Convención. El ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado.

[...] la protección a los derechos humanos, en especial a los derechos civiles y políticos recogidos en la Convención, parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en los que sólo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección de los derechos humanos está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal.

Respecto de la obligación de garantía, la Corte ha dicho:

La segunda obligación de los Estados Partes es la de *garantizar* el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

Como consecuencia de esta obligación, los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y *procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.*

Con relación al alcance de la obligación de los Estados de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, la Corte ha expresado que ésta:

[...] no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comparte la necesidad de una *conducta gubernamental* que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

La Convención, pues, no sólo exige de los Estados Parte una conducta negativa —es decir, que se abstengan de realizar actos que pudieran vulnerar los atributos esenciales e inviolables de la persona humana y que no pueden ser menoscabados por el ejercicio del poder público—, sino que impone una conducta positiva de los órganos del poder estatal que permita asegurar, en la práctica, una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos fundamentales, evitando que su texto se convierta en una mera declaración lírica de buenas intenciones.

Sobre esta obligación imperativa de desarrollar actos positivos tendientes a asegurar el respeto y la vigencia de los derechos fundamentales centramos nuestra atención en el presente trabajo, así como en el reconocimiento de que el Estado debe procurar el restablecimiento, si fuera posible, del derecho conculcado o, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.

No pretendemos, empero, referirnos aquí a todos los aspectos o a todas las conductas que puedan generar responsabilidad; mucho menos pretendemos abarcar todas las posibles variables que podrían surgir a partir de esta obligación activa o positiva, que se traduce muchas veces en los actos efectuados por el Estado o sus órganos frente al reclamo de restablecimiento o reparación de los daños producidos.

Nos limitaremos a señalar algunos aspectos del alcance de la obligación impuesta a los órganos jurisdiccionales para el reestablecimiento de derechos fundamentales conculcados, así como respecto de la eventual reparación de daños y perjuicios y de cómo deberían ser interpretados y aplicados los instrumentos internacionales en tales circunstancias.

En este sentido, hemos visto que la violación de los derechos fundamentales de la persona humana puede darse directamente por omisión o por acción del Estado, pero también como consecuencia de la acción u omisión de los particulares, situación ante la cual debe ser analizado el alcance del carácter restaurador o reparador de los órganos estatales, que curiosamente siempre se tiende a identificar como obligación exclusiva del órgano ejecutivo, excluyendo la que pueda competir al órgano legislativo y al judicial.

En este último caso, la no aplicación de las reglas o la omisión en las resoluciones de la aplicación de los instrumentos internacionales por los jueces que integran el Poder Judicial equivale precisamente a que las garantías no sean efectivas. La obligación del órgano judicial como entidad reparadora se reconoce aquí, al convertirse en un vehículo efectivo para el reconocimiento de los derechos humanos, que estaría limitado si se redujera a las situaciones provocadas por los funcionarios de órganos estatales, restringiendo otros supuestos, como el de la violación de estos derechos por los particulares.

No vemos razón alguna para tal distinción o cercenamiento de la obligación reparadora, como desde luego ya ha sido visto por la jurisprudencia que se va construyendo a este respecto, que por medio de su difusión puede reducir las situaciones injustas violatorias de la Constitución Nacional y de los instrumentos internacionales ratificados, por una simple cuestión de falta de adecuada comprensión del verdadero alcance que se debe atribuir al carácter reparador de las disposiciones de derechos humanos.

En efecto, con relación a la cuestión de la responsabilidad del Estado por actos de particulares, los Estados tienen un deber de diligencia debida de prevenir, investigar y castigar las violaciones al derecho internacional; la omisión de esta actividad puede conducir a la obligación de indemnizar. Este principio ha sido desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del caso *Velásquez Rodríguez*,² del 29 de julio de 1988, en la que señaló:

Es, pues, claro que, en principio, es imputable al Estado toda violación a los derechos reconocidos por la Convención cumplida por un acto del poder público o de personas que actúan prevalidas de los poderes que ostentan por su carácter oficial. No obstante, no se agotan allí las situaciones en las cuales un Estado está obligado a prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, ni los supuestos en que su responsabilidad puede verse comprometida por efecto de una lesión a esos derechos.

En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, *por ser obra de un particular* o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino *por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención*.

La obligación de restablecer el derecho conculcado o la de reparar, en cuanto fuera ello posible, debe ser la óptica desde la cual los jueces deben analizar y resolver toda violación de los derechos humanos, sea por obra de los funcionarios estatales o por obra de los particulares.

Otro aspecto a considerar es el de las situaciones que se traducen indirectamente en violaciones de derechos fundamentales del ser humano que no aparecen del todo visibles; por ello mismo se requiere no perder de vista la enunciación de estos derechos en la Constitución Nacional y en los

² “La Convención Interamericana de Derechos Humanos exige también en las violaciones a derechos humanos aquí analizadas —remitiendo regularmente al caso *Velásquez-Rodríguez*— ‘investigaciones de fondo e imparciales’, la penalización de los responsables y una indemnización adecuada”. Kai Ambos, *Impunidad y derecho penal internacional. Un estudio empírico dogmático sobre Colombia-Bolivia-Perú-Chile-Argentina*, Fundación Konrad Adenauer-CIEDLA-Comisión Andina de Juristas-Instituto Max Planck para Derecho Penal Extranjero e Internacional-Biblioteca Jurídica Diké, Medellín, 1997, p. 228.

instrumentos internacionales en todas las circunstancias en que se perciba su afectación.

Las violaciones de derechos humanos fundamentales cometidas por particulares, especialmente, no siempre son el resultado de una o más acciones físicas directas ejercidas sobre la humanidad del perjudicado. Ellas pueden ser producidas —entre otras varias maneras— como consecuencia de la conducta procesal asumida por alguna de las partes en la instancia judicial, que se pueda traducir en un menoscabo o la violación de derechos fundamentales.

En efecto, durante la tramitación de un procedimiento judicial penal puede ocurrir que mediante el ejercicio abusivo de los resortes procesales se inflija algún daño a los derechos fundamentales del procesado, hecho que, de producirse, constituye violación sustancial de derechos que conforman las garantías esenciales de que debe gozar todo ciudadano; es evidente que esta situación genera un derecho subjetivo legítimo y una obligación objetiva.

Ignorar esta situación, conforme a la jurisprudencia citada, negando el restablecimiento o —en su caso— la obligación de reparación, produce una violación de derechos fundamentales, en este caso por el propio órgano jurisdiccional.

En situaciones como la referida, no sólo se conculca el debido proceso, la defensa en juicio, sino que se ocasiona un daño a un derecho subjetivo de restablecimiento y de reparación. Si el órgano, al verificar estos supuestos, ignora los valores y principios fundamentales que han sido afectados, como base del análisis efectuado y de aplicación de las normas en su resolución, incurrirá en responsabilidad y hará incurrir en responsabilidad también al propio Estado, conforme hemos visto en la jurisprudencia antes citada.

Cuando la representación fiscal o el querellante particular instan al órgano jurisdiccional a dictar y mantener medidas cautelares restrictivas de la libertad (prisión preventiva) por un periodo mayor que el estrictamente necesario o admitido por los instrumentos internacionales, se vulnera el valor de la libertad, derecho fundamental que debe ser garantizado al procesado por el Estado.

Si durante la sustanciación del procedimiento el propio órgano actúa de un modo negligente en el restablecimiento del derecho, se incurre en responsabilidad por violación de garantías fundamentales, al igual que incurren en responsabilidad las personas que instaron o mantuvieron directa o indirectamente esta restricción más allá de lo necesario dentro del marco establecido para ser considerado una medida cautelar o preventiva.

Huelga recordar que los órganos de la administración de justicia de los Estados, así como los jueces, tribunales y representación fiscal, por imperio de la Constitución Nacional, son responsables por los daños y perjuicios ocasio-

nados al particular como consecuencia de sus respectivas conductas, y comprometen la responsabilidad de quien instó tales medidas, así como subsidiariamente al Estado, tanto frente al particular afectado como ante el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos.

No pretendemos centrar sobre este aspecto el presente estudio; lo que interesa en este análisis no es la obligatoriedad de cumplimiento de las garantías procesales por los funcionarios, sino las consecuencias reparadoras a que da lugar la omisión o la acción que conduce a afectar esta garantía procesal fundamental; es decir, la responsabilidad en que incurre el Estado, a través de sus órganos —en este caso el judicial—, al momento de plantearse el restablecimiento o reparación por indemnización de daños y perjuicios de la violación de derechos fundamentales.

Teniendo en cuenta las limitaciones que nos hemos impuesto en cuanto al alcance de este trabajo, nos remitiremos al supuesto fáctico que se produce cuando a una persona sometida a proceso por los órganos jurisdiccionales, por la comisión de un hecho punible, le son conculcados derechos procesales fundamentales y éstos son reclamados posteriormente, demostrada su inocencia o aunque resulte culpable, cuando las medidas restrictivas se han traducido en realidad en verdaderas penas.

Una de las afectaciones más comunes a esta garantía es aquella en que, sin razón jurídica o antecedente que pudiera justificar una restricción de libertad, ésta es impuesta más allá de lo necesario y, por supuesto, más allá de lo previsto por los instrumentos internacionales. Debemos preguntarnos entonces: ¿cuál debe ser la consecuencia de negar o restringir el derecho a la libertad? y —más importante aún— ¿cuál debe ser la consecuencia de desconocer el valor de su pérdida o restricción mediante la negación de la debida reparación de daños y perjuicios?

En el mismo sentido, ¿cuál habrá de ser el criterio para juzgar el dolo y la culpa, tanto de los agentes o funcionarios como de los particulares a quienes resulta atribuible la conducta lesiva? ¿Deberá el órgano judicial abocarse a la verificación de la responsabilidad subjetiva del agente que haya ocasionado el daño o bastará con la determinación de la responsabilidad objetiva, por la verificación de la pérdida o menoscabo de un valor fundamental como es la libertad?

En una época no muy lejana, el valor de la libertad, tanto para su tutela como para su reparación, era totalmente ignorado; ésta era de hecho la característica propia de los Estados bajo gobiernos dictatoriales: la violación sistemática y organizada de los derechos humanos. Hoy, en democracia, la falta de respeto a la obligación de restablecimiento y de reparación del valor de la libertad, en cuanto derecho humano fundamental, resulta inaceptable.

La responsabilidad por su violación, por acción o por omisión, directa o indirecta —por ejemplo, la situación que se da por imposición de medidas preventivas o cautelares que restringen la libertad indebida o injustamente, como cuando ésta se extiende por un tiempo que excede la finalidad procesal prevista—, debe ser reconocida; lo contrario sería admitir que toda restricción, aun más allá de las razones jurídicas que aconsejan mantenerla o los plazos máximos que razonablemente podrían considerarse necesarios para culminar un proceso, no tienen consecuencia alguna como valor jurídico.

No es inusual constatar en sede judicial que, luego de un razonable procedimiento, los hechos en los que se fundó la restricción preventiva de la libertad no eran sino el resultado de la construcción artificiosa. Cabe preguntarse pues: ¿cuál debe ser la actitud del órgano jurisdiccional en la aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos ante tales situaciones?

Sin duda alguna, el valor de la pérdida de la libertad, como tal, como derecho fundamental, es resarcible ante la verificación o constatación de que el hecho imputado no ha existido, y con mayor razón cuando se constata que la restricción ha sido debida o agravada por actos procesales que condujeron a un grado mayor de afectación.

En efecto, con independencia de la responsabilidad del Estado por los daños y perjuicios causados al particular como consecuencia de la medida cautelar adoptada por el órgano jurisdiccional, resulta indudable que la injusta restricción a su libertad, o el mantenimiento de ésta más allá del tiempo razonable, es un daño resarcible, por cuanto queda objetivado por el tiempo que excede lo jurídicamente razonable o el lapso por el cual se podía mantener procesada a una persona. En virtud de la obligación de restablecimiento y de reparación, el Estado debe reconocer necesariamente el reclamo indemnizatorio, valorando su alcance reparador.

En tal caso, el derecho a la reclamación de indemnización se funda esencialmente en la violación de los derechos humanos fundamentales a la libertad personal (artículo 7 de la CADH) concatenada con la presunción de inocencia (artículo 8.1 de la CADH). Debemos recordar que, de conformidad con los términos del artículo 7.5 de la CADH, habrá violación del derecho a la libertad cuando dentro de un plazo razonable la persona no haya sido juzgada ni haya sido puesta en libertad.

Artículo 7.5: Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y *tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad*, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio. [El destacado es nuestro.]

La calificación o estimación de lo que se entiende por *plazo razonable* debe ser hecha en función de las circunstancias particulares del cada caso concreto, tomando en consideración, en particular, la gravedad del delito presuntamente cometido, el carácter y la gravedad de las posibles penas, el riesgo de que el acusado se fugue al ser puesto en libertad, la diligencia de los órganos jurisdiccionales en la tramitación de la causa teniendo en cuenta la complejidad y las características especiales de la investigación, así como si los retrasos son imputables a la conducta del acusado o de los funcionarios judiciales (jueces y/o fiscales).

Los órganos jurisdiccionales —así como los demás órganos de Estado— están obligados, de conformidad con los términos del artículo 1.1 de la CADH, “[...] a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción [...]”. En virtud de este mandato imperativo, los órganos jurisdiccionales están obligados a investigar —en primer lugar— si con la prisión preventiva se han violado los derechos fundamentales a la libertad y a la presunción de inocencia y —en segundo lugar— a reparar los daños y perjuicios producidos.

Recordemos que la obligación genérica de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos y garantías reconocidos en la Convención importa, entre otros: el deber de brindar a los individuos bajo su jurisdicción los medios judiciales accesibles, rápidos y efectivos para proteger sus derechos fundamentales; el deber de investigar la violación de los derechos humanos; el deber de restaurar el derecho, de ser ello posible; el deber de reparar los daños; y el deber de identificar y sancionar a los autores de las violaciones.

Como consecuencia de las obligaciones referidas, el órgano jurisdiccional ante el cual se demande la indemnización de los daños y perjuicios derivados de la prisión preventiva prolongada más allá de lo razonable como medida preventiva o cautelar, debe articular los medios a su alcance para restablecer o reparar el daño.

El órgano jurisdiccional deberá considerar en su resolución que, tanto la Constitución Nacional como los instrumentos internacionales, al reconocer el valor de la libertad, reconoce igualmente el valor de la reparación del daño sufrido como consecuencia de su restricción indebida, por lo que actos que restrinjan la libertad indebidamente siempre dan lugar a indemnización como medio de cumplimiento de la obligación reparadora del Estado.

Por tanto, de comprobarse la violación del derecho a la libertad, se verifica también la responsabilidad de quienes han tenido participación; la del particular que instó la medida, así como la de los funcionarios que omitieron las diligencias necesarias. Desconocer la reparación por parte del órgano judicial, ignorando los instrumentos internacionales, hace incurrir al Estado en

hechos que configuran violación de los derechos humanos, lo que genera necesariamente responsabilidad internacional por omisión en los términos de la Convención.

El Estado, que por medio de uno de sus órganos de la administración de justicia incumple la obligación de restablecer o reparar, como valor, principio y garantía relacionada con los derechos humanos, puede ser responsabilizado por esta omisión, independientemente de la responsabilidad que pudiera corresponderle.

Cuando el Estado, por medio de sus agentes o funcionarios, ha traspasado los límites de las normas de derechos humanos relativos a la libertad y a la presunción de inocencia, incumpliendo la obligación de garantizar la libertad y evitar los excesos, incurre en responsabilidad, pero también lo hace cuando, como consecuencia de la falta de funcionalidad del sistema penal, niega la reparación ante la constatación de la restricción injusta o excesiva.

Si bien corresponde al juez o tribunal que entiende en la demanda de indemnización investigar la violación que da lugar a la petición de resarcimiento, así como disponer todas las medidas conducentes para la determinación de la existencia del exceso en la aplicación de la medida cautelar de la prisión preventiva, es innegable el derecho a ser indemnizado si se demuestra, por sobreseimiento o absolución, que la restricción de libertad ha sido injusta.

En el caso del Estado, éste será responsable si ha contribuido al exceso; en el caso del particular, su responsabilidad será consecuencia directa de haber instado un acto procesal que resultó infundado, provocando la pérdida de un valor sustancial como lo es la libertad, si bien podrá el juez graduar una mayor o menor indemnización de acuerdo con la conducta procesal.

En efecto, al ser comprobado que la prisión preventiva fue mantenida por más tiempo del necesario, corresponde identificar y sancionar a los autores y —fundamentalmente— reparar los daños y perjuicios causados a la víctima mediante una sentencia condenatoria en tal sentido, que en el grado de evolución de nuestro sistema aún requiere que se inste el proceso reparador o resarcitorio.

Cuando el órgano jurisdiccional desconoce en sus resoluciones aquellos derechos fundamentales que está obligado a garantizar por imperio de la Constitución Nacional y de la Convención, el Estado incurre en responsabilidad por incumplimiento del deber de garantizar establecido en el artículo 1.1 de la Convención. Es por ello que, sólo si el juez civil dicta una sentencia condenatoria de daños y perjuicios contra el particular que instó la imposición de la medida cautelar privativa de la libertad, evitará que proceda cualquier reclamación contra el Estado a nivel internacional; en tal situación el juez civil se convierte también en garante de los derechos humanos.

Siempre que se haya comprobado —por la absolución de culpa y pena mediante sentencia definitiva en la instancia penal— que el particular querellante instó la imposición de la medida privativa de libertad por más tiempo del razonable, la resolución en la instancia civil que niegue la reparación de los daños y perjuicios compromete aún más la responsabilidad internacional del Estado, la que —de hecho— ya se encuentra comprometida por la resolución del juez penal que dispuso y mantuvo la prisión preventiva por más tiempo del razonable.

Si como consecuencia de una querrela criminal se sometiera a padecimientos innecesarios al querellado y con ello se afectarían derechos fundamentales como la libertad o el derecho procesal de presunción de inocencia, y —además— no se procediese a garantizar una justa indemnización de los daños y perjuicios ocasionados, los derechos fundamentales de libertad y presunción de inocencia serían letra muerta, ya que su conculcación no tendría consecuencias.

Si ante la privación ilegítima de la libertad o su restricción impulsada de un modo intencionalmente degradante, al ser impuesta por un tiempo más extenso del razonable como medida cautelar, no sobrevinieran consecuencias administrativas, penales o civiles, según sea el caso, se puede concluir sin esfuerzo que los derechos humanos no son respetados.

No es posible, sin apartarse de la Constitución Nacional y de las obligaciones internacionales asumidas por la República del Paraguay en materia de derechos humanos, desconocer el principio fundamental de la libertad como valor inherente a la persona humana, por lo que en nuestro derecho no existe modo legal, ante el reclamo de la reparación de los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la prisión preventiva injusta, de negar el resarcimiento; podrá quizás discutirse la cuantía de la reparación, pero jamás la responsabilidad y la obligación de reparar la violación de un derecho fundamental.

Es precisamente en estas circunstancias en que se percibe el verdadero respeto de estos derechos; basta pensar a qué se reduciría la violación del principio de presunción de inocencia si luego de la absolución no se reconociera el derecho a la indemnización. La absolución de una persona de un delito mediante sentencia firme de un juez o tribunal es vinculante para todas las autoridades del Estado, comprendido, claro está, también el juez civil ante quien se tramita la demanda de indemnización.

El derecho a la presunción de inocencia implica la obligación de todos los órganos del Estado de abstenerse de hacer referencias a la probable culpabilidad del acusado. En esta línea, cabe recordar que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos concluyó —en su sentencia del 25 de agosto de 1993 en el caso *Sekanina contra Austria*— que la presunción de inocencia había sido violada cuando, después de absuelto un acusado, los tribunales austriacos ex-

presaron dudas respecto a su inocencia al explicar la decisión de negarle compensación por el tiempo que había pasado en prisión preventiva.

Es contrario al derecho a la presunción de inocencia admitir que, luego de la absolución de culpa y pena, se ponga en duda la inocencia de una persona para justificar el rechazo de la reparación de daños y perjuicios ocasionados por privación ilegítima de la libertad. Resoluciones de esta naturaleza constituirían una abierta afrenta al derecho fundamental a la presunción de inocencia, porque implicarían presentar como culpable a quien ha sido declarado inocente por sentencia definitiva, situaciones no muy extrañas en el lento trájinar de nuestro sistema judicial hacia el reconocimiento pleno y efectivo de los derechos humanos.

El Estado paraguayo, a través de sus órganos, está obligado a garantizar la efectiva vigencia de los derechos humanos consagrados por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 1) y por su propia Constitución Nacional. Cualquier sentencia que exonere al querellante de la obligación de reparar los daños y perjuicios resultantes de su conducta procesal respecto de la privación ilegítima e indebida de la libertad, viola los derechos humanos y, por tanto, genera responsabilidad internacional para el Estado, que puede ser obligado a responder por esta violación.

Toda persona que haya instado y sostenido indebidamente la restricción de la libertad como medida cautelar, frente a la absolución de culpa y pena, es responsable y está obligada a reparar el daño ocasionado, al igual que toda sentencia o resolución judicial que desconozca este derecho es contraria a los compromisos internacionales asumidos por la República y abiertamente inconstitucional, porque ignora el valor constitucional de la libertad.

De otro lado, el derecho a la libertad, así como el derecho a la presunción de inocencia, consagrados en la CADH y en la Constitución Nacional, tienen operatividad directa e inmediata, por lo que no está permitido al juez negar la reparación de los daños y perjuicios resultantes de su violación con el pretexto de falta de reglamentación.

Esto es así porque los derechos a la libertad personal y a la presunción de inocencia son de jerarquía constitucional e integran la mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos, lo que lleva a que su desconocimiento no pueda estar supeditado a la aplicación de norma inferior alguna.

En el derecho paraguayo se puede observar que el nuevo Código Procesal Penal, en su artículo 275, establece la obligación de indemnizar “cuando la absolución o el sobreseimiento definitivo se basen en la inocencia del imputado y éste haya sufrido privación de libertad durante el procedimiento”.

Nuestros tribunales han reconocido, en virtud del principio orientador del artículo 39 de la Constitución Nacional, la obligación de reparar la pérdida

de la libertad por un proceso injusto o indebido, precedente que debió orientar a los jueces inferiores en cuanto al principio y garantía constitucional en juego. También lo han hecho sobre la base del principio reparador en las acciones desestimadas contra magistrados.

En efecto, en el caso paradigmático identificado como *Modesto Napoleón Ortigoza c/ Estado Paraguay s/ Indemnización de daños y perjuicios*, la sentencia definitiva n° 444, del 30 de mayo de 2000, confirmada por el Tribunal de Apelación, Tercera Sala, así como el acuerdo y sentencia n° 585, de fecha 11 de diciembre de 1996, de la Corte Suprema de Justicia, reconocen el derecho constitucional a la indemnización.

Conclusión

Cuando se trata de la pérdida de la libertad, la responsabilidad por el daño causado es inexcusable, y toda resolución que la desconozca ante un reclamo genera responsabilidad internacional para el Estado, además de ser inconstitucional. El daño como consecuencia de la privación de la libertad es constitucionalmente innegable, como lo es también la obligación de reparar por parte de quien incurrió en la afectación de un derecho fundamental, protegido y amparado por la Constitución Nacional y las convenciones internacionales de las cuales el Paraguay es parte, las que obligan a garantizar la libertad y la indemnización de su restricción ilegítima.

Compete al órgano jurisdiccional la reparación de los daños y perjuicios producidos como consecuencia de la violación de derechos tan esenciales como lo son el de la libertad y el de la presunción de inocencia. Es más, la obligación viene reforzada por el hecho de que en el conculcamiento de dichos derechos ha participado también otro órgano de la administración de justicia: el que dictó la medida restrictiva de la libertad y la mantuvo por un tiempo superior al razonable.

Esta reparación debe darse por medio de una sentencia que condene a quien instó al órgano judicial a dictar y mantener injustamente la medida privativa de la libertad del encausado, a indemnizar los daños y perjuicios resultantes, única forma en que el Estado se liberará de la responsabilidad en que ha incurrido como consecuencia de la conducta del tribunal que dispuso y mantuvo la prisión preventiva por más tiempo del razonablemente aceptable, que por otra parte se constituye en un paso necesario para la efectividad de derechos fundamentales.

Bibliografía

- ALTER VIDA y otros. *Derechos humanos en Paraguay 1996*, Asunción, 1996.
- AMBOS, Kai. *Impunidad y derecho penal internacional. Un estudio empírico dogmático sobre Colombia-Bolivia-Perú-Chile-Argentina*, Fundación Konrad Adenauer-CIEDLA- Comisión Andina de Juristas-Instituto Max Planck para Derecho Penal Extranjero e Internacional-Biblioteca Jurídica Diké, Medellín, 1997.
- GROTE, Rainer. “Limitaciones para la ley en la regulación de los derechos humanos en el derecho europeo, con especial referencia al derecho alemán”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Edición 2003*, Konrad Adenauer Stiftung, Montevideo, 2003, pp. 83-108.
- Juicios justos. Manual de Amnistía Internacional*, Amnistía Internacional, Madrid, 1998.
- ORTIZ MAYAGOITIA, Guillermo. “Derecho internacional y derecho constitucional. Un fallo interesante”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 2000, pp. 529-539.
- TREDINNICK ABASTO, Felipe. “Derecho internacional de los derechos humanos: su aplicación directa”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 2000, pp. 347-359.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *Tratado de derecho penal. Parte general*, V, Buenos Aires, 1988.

Ministerio Público y derechos humanos

*César Báez Samaniego **

I. Introducción. Las Constituciones del Paraguay y el Ministerio Público

Haciendo un resumen histórico de las Constituciones de la República del Paraguay, se puede constatar que el Reglamento de Gobierno de 1844 no hace ninguna referencia al Ministerio Público como figura constitucional, y con relación a los tribunales y jueces establecidos se remite simplemente a lo decidido en el Congreso Extraordinario llevado a cabo el 25 de noviembre de 1842. El artículo 3 dispone que la facultad de aplicar las leyes reside en los jueces y tribunales establecidos por la ley.

La Constitución de 1870, a pesar de contener un amplio catálogo de derechos y garantías individuales, no trajo la democracia al Paraguay y facilitó más bien un estado de anarquía permanente. Tampoco ésta hace una referencia explícita al Ministerio Público. En el artículo 102 simplemente menciona que el Poder Ejecutivo nombra a los magistrados del Superior Tribunal de Justicia con acuerdo del Senado y a los demás empleados inferiores de la administración de justicia con acuerdo del mismo Tribunal Superior.

La Constitución de 1940 no puede ser considerada democrática en su origen y mucho menos en su contenido, si bien es la primera que establece todo un capítulo con rango constitucional sobre el Ministerio Público. En éste señala que el Poder Ejecutivo designará al fiscal general del Estado,¹ pero que para ello debe contar con el acuerdo de la Cámara de Senadores.² Asimismo,

* Asesor jurídico de Derechos Humanos de la Fiscalía General del Estado.

¹ Artículo 209 de la Constitución de 1940.

² Artículo 180 de la Constitución de 1940.

entre las atribuciones del Ministerio Público se destaca el inciso 1 del artículo 214, que lo obliga a velar por el respeto y la garantía de los derechos constitucionales, en tática referencia a los derechos humanos.

La Constitución de 1967 legitima la dictadura stronista y permite la reelección indefinida del presidente. Fue elaborada bajo un estado de sitio y estando el país en flagrante violación de los derechos humanos. Contiene todo un capítulo³ que establece las funciones, las condiciones y el modo de elección del fiscal general del Estado. El procedimiento de elección es el mismo que el de la Constitución 1940: el Poder Ejecutivo designa al fiscal general del Estado conforme al artículo 211 y con acuerdo de la Cámara de Senadores, y la primera atribución del Ministerio Público es velar por el respeto de los derechos y las garantías constitucionales. Sin embargo, bajo la supuesta vigencia de esta Constitución se cometieron las violaciones más graves a los derechos humanos, que ocasionaron la muerte o desaparición de un incierto número de personas. Son los casos de los campesinos de las Ligas Agrarias de la década de los setenta; los crímenes de la policía política stronista contra supuestos disidentes políticos como los entonces dirigentes del Partido Comunista Miguel Ángel Soler y Derlis Villagra, Mario Shaerer Prono, los hermanos Ramírez Villalba, Juan José Farias —muerto en la pileta de Investigaciones por confusión de identidad— y tantos otros; los fallecidos en las cárceles de la dictadura, detenidos en el Paraguay o secuestrados de la Argentina para ser torturados y asesinados en el Paraguay, como el caso del doctor Agustín Gouburú, dentro del operativo Cóndor, que unió las dictaduras de la Argentina, Uruguay, Chile y Paraguay en un intercambio de prisioneros políticos.

En el periodo 1960-65 la dictadura stronista sufrió la invasión de guerrillas armadas, con crímenes aberrantes de los capturados que inclusive fueron lanzados vivos desde los aviones, método que posteriormente usaría la dictadura de Videla y sus sucesores en la Argentina. Cabe resaltar que durante el periodo 1967-1980 se evidencia el auge de la violación sistemática de derechos humanos en el Paraguay. Como nunca, durante dicho periodo los jueces y los fiscales evadieron la investigación de estos hechos.

La Constitución de 1992 fue el resultado de la primera Asamblea Nacional Constituyente, cuatro años después de la caída de la dictadura stronista. La Asamblea fue convocada bajo la presidencia del jefe militar que en un cruento golpe derrocó al dictador Alfredo Stroessner.

Dicha Constitución se convierte en un hito histórico al contemplar los derechos y garantías fundamentales del ser humano, como la libertad de prensa y de expresión, y establecer por primera vez la división e igualdad entre los tres poderes del Estado. Asimismo, despoja al presidente de la República de la

³ Capítulo X de la Constitución de 1967.

prerrogativa de designar a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y al fiscal general del Estado.

Además, representa un extraordinario avance en materia de derechos humanos respecto a las Constituciones anteriores, al enunciar su artículo 45 que los derechos y garantías contenidos en ella no deben entenderse como negación de otros derechos que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente. La falta de ley reglamentaria no podrá ser invocada para negar ni para menoscabar derecho o garantía alguno.

II. Sistema de justicia, Constitución de 1992 y nuevo Código Procesal Penal

El sistema de justicia instaurado en el Paraguay con la Constitución de 1992 y con los nuevos Códigos Penal y Procesal Penal está compuesto de cinco instituciones, que son: 1°) *la Corte Suprema de Justicia con los demás tribunales y juzgados*; 2°) *el Ministerio Público, también llamado Fiscalía General del Estado*; 3°) *el Consejo de la Magistratura*; 4°) *el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados*; y 5°) *el Tribunal Electoral de la República*. Sobre estos cinco ejes se asienta la justicia para precautelar la garantía del debido proceso y el Estado de Derecho. El mencionado sistema de justicia está complementado por instituciones tales como la *Defensoría del Pueblo* —institución constitucional—, el *sistema penitenciario* —integrado al Ministerio de Justicia y Trabajo— y la *Policía Nacional*.

Con este sistema se ha introducido un cambio fundamental en el Ministerio Público. Esta institución, como nunca antes, ha adquirido un rol fundamental en el proceso y la consolidación del Estado de Derecho. Actualmente, el Ministerio Público es el responsable de la acusación y el impulso procesal contra los delitos de acción penal pública. Asimismo, a través del nuevo Código Procesal Penal, el Ministerio Público dejó de ser un instrumento legitimador de la arbitrariedad policial o del impulso procesal de magistrados.

Sin embargo, a pesar del control de la investigación criminal por parte de los fiscales del Ministerio Público, aún son numerosos los casos de lesiones corporales producidas por agentes públicos, y las víctimas de las torturas de la Policía Nacional, fundamentalmente en el interior del país, siguen siendo las personas de pocos recursos económicos, quienes no pueden comprar su libertad ni recurrir a padrinzagos. Aun cuando hasta la notificación de la detención de un sospechoso a los fiscales competentes deben transcurrir como plazo máximo seis horas, este tiempo es suficiente para aplicar apremios ilegales a sospechosos de cometer delitos o simplemente a víctimas inocentes de la animadversión de los agentes públicos.

En relación con la falta de adecuación de la Policía a los principios de un Estado de Derecho y con los viejos vicios de la prepotencia, es notorio que la fuerza policial paraguaya actual no sólo no reúne condiciones para prevenir los delitos con implicaciones sociales, sino que recurre a actos de represión en situaciones de ocupaciones ilegales de tierra por parte de campesinos, así como ante los cierres de las rutas o caminos públicos. En estos casos con mucha frecuencia la represión rebasa ampliamente los límites de la disuasión. Tanto es así, que cada vez que se efectúa una desocupación o un desalojo suele haber una o más víctimas fatales que generalmente han recibido disparos de armas de fuego.

Las reiteraciones de muertos y heridos de bala entre los invasores y ocupantes han impulsado al fiscal general del Estado a dictar una resolución que se dio a conocer a todos los fiscales de la República. Ésta lleva el número 09/03, de fecha 6 de octubre del 2003, y contempla textualmente:

Todos los Procedimientos e intervenciones fiscales que impliquen desalojos masivos deberán dar aviso a la oficina de Derechos Humanos y al Fiscal Adjunto con el objeto de planificar las actuaciones fiscales para asegurar su eficacia y velar por el respeto y la vigencia de los Derechos Humanos consagrados en nuestra Carta Magna y en los tratados suscritos y ratificados por nuestro país.

Esta resolución fue dictada a fin de efectuar un mejor control del desempeño de la Policía Nacional, dando activa participación al Departamento de Derechos Humanos.

III. El Ministerio Público y los delitos considerados como violaciones a los derechos humanos

El Ministerio Público ha dado dos pasos altamente positivos con relación a la protección de los derechos humanos y a la persecución de los delitos que representan en sí mismos flagrantes violaciones a estos derechos. El primero de ellos fue la creación del Departamento de Derechos Humanos, durante el periodo 1995-2000, bajo la iniciativa del entonces fiscal general del Estado. Dicho departamento tiene como función fundamental recibir denuncias de cualquier ciudadano o ciudadana víctima de violaciones de derechos humanos.

Posteriormente, ya bajo la dirección del actual fiscal general del Estado, se puede constatar otro paso importante, cual es la creación de Unidades Fiscales Especializadas en Derechos Humanos con asiento en la capital del país. Estas unidades tienen a su cargo:

[...] el ejercicio de la persecución y acción penal en los hechos punibles considerados como violaciones a los derechos humanos, en especial en aquellas causas, consideradas como tales en las que se encuentran involucrados funciona-

rios públicos acusados de haber cometido tales hechos en el ejercicio de su cargo o con motivo del mismo.

Estas Unidades Especializadas tienen como competencia directa la investigación de los siguientes delitos: *toma de rehenes* (artículo 127 del CP); *lesión corporal en el ejercicio de funciones públicas* (artículo 307); *coacción respecto de declaración* (artículo 308); *tortura* (artículo 309); *persecución de inocentes* (artículo 310); *ejecución de penas contra inocentes* (artículo 311); *violación de secreto de correo y telecomunicación* (artículo 317); *genocidio* (artículo 319); y *crímenes de guerra* (artículo 320).

La competencia de los fiscales de la Unidad de Derechos Humanos tiene alcance en todo el territorio de la República, y los agentes fiscales locales deben actuar como coadyuvantes de aquéllos. Las resoluciones que guardan relación con la creación de la Unidad Fiscal de Derechos Humanos y su competencia exclusiva en los hechos punibles mencionados son las resoluciones n° 1.106, de fecha 22 de agosto del 2001, y su ampliación por resolución n° 1.147, del 30 de agosto del 2001.

IV. Función investigativa: los fiscales de la Unidad de Derechos Humanos

Como se ha mencionado, se han creado tres Unidades Fiscales Especializadas en Derechos Humanos. Con asiento en Asunción, están dedicadas especialmente a la investigación de denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas tanto en la capital como en cualquier parte del territorio de la República.

Si bien en Asunción se recibe la mayoría de las denuncias, incluyendo aquéllas del área metropolitana, es evidente que esta clase de delitos en su mayor parte se cometen en el interior de la República y especialmente en las zonas rurales, y en general no se denuncian a los magistrados competentes ni a los fiscales de la Jurisdicción por el temor generalizado que aún persiste entre los afectados, generalmente campesinos económicamente insolventes.

Además, cualquier fiscal del interior de la República que entienda en los delitos de acción penal pública considerados violaciones de derechos humanos tiene la obligación de denunciar dichos delitos a la Mesa de Entrada dependiente del Ministerio Público en Asunción, para que la denuncia sea remitida a las Unidades Fiscales Especializadas de Derechos Humanos y éstas impulsen las investigaciones correspondientes.

Existen varias denuncias realizadas por los fiscales en lo penal de turno, quienes en el momento de tomar la primera declaración a los detenidos observan en ellos rastros de lesiones o torturas probablemente producidas en dependencias

policiales. Desgraciadamente, las actuaciones policiales en la mayoría de las causas abiertas por violación de derechos humanos se realizan sin orden judicial alguna y por propia iniciativa de la Policía, sin que exista flagrancia en la comisión de los delitos. La Policía se guía por referencias absolutamente informales, a pesar de que existen reglamentaciones policiales y leyes que regulan al respecto, como los Códigos Penales de Fondo y de Forma vigentes en el país.

La ley n° 1562/2000 (Ley Orgánica del Ministerio Público), que define la función del Ministerio Público, declara en su artículo 1°:

El Ministerio Público es un órgano con autonomía funcional y administrativa, que representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales para velar por el respeto de los derechos y las garantías constitucionales, promover la acción penal pública en defensa del patrimonio público y social, del medio ambiente y de otros intereses difusos y de los derechos de los pueblos indígenas, y ejercer la acción penal en los casos en que para iniciarla o proseguirla no fuere necesaria instancia de parte.

Cabe resaltar asimismo que por primera vez se crea la Dirección de Asistencia a la Víctima, la cual cumplirá todas las funciones de asistencia a las personas ofendidas por los hechos punibles, a los efectos de encarar el correspondiente proceso criminal.

V. Estructura jurisdiccional del Ministerio Público

El Ministerio Público está conformado por una red de fiscales adjuntos, agentes fiscales, relatores fiscales y asistentes fiscales, en orden jerárquico, bajo la dirección y control del fiscal general del Estado.

En orden jerárquico existen actualmente cinco fiscales adjuntos que abarcan por un lado departamentos de la Cordillera, Paraguari y el área metropolitana de la ciudad de Asunción, conformada por las ciudades del departamento Central; el responsable superior de los departamentos de Alto Paraná y Canindeyú; la responsable de los departamentos de Caaguazú, Guairá y Caazapá; el responsable de los departamentos de Itapúa, Ñeembucú y Misiones; y por último el encargado de los departamentos de Concepción, San Pedro y Amambay. El fiscal general del Estado tiene a su cargo los departamentos del Chaco paraguayo.

Existen actualmente 14 fiscalías regionales, a las que se añaden para el ejercicio tres más —Mariscal Estigarribia, Pozo Colorado y Fuerte Olimpo—, con lo que suman un total de 17 fiscalías regionales en toda la República. Amén de las tres mencionadas, las otras 14 tienen asiento en las ciudades de Caacupé, Ciudad del Este, Coronel Oviedo, Encarnación, Villarrica, Pedro Juan Caballero, San Juan Bautista de las Misiones, Con-

cepción, Pilar, Filadelfia, Paraguari, San Pedro de Ycuamandyjú y Caazapá, Salto del Guairá, todas ellas capitales departamentales. Las 17 fiscalías regionales están supervisadas por los cinco fiscales adjuntos y a su vez por el fiscal general del Estado.

VI. Órganos administrativos de promoción de los derechos humanos: el Departamento de Derechos Humanos del Ministerio Público y el voluntariado

Desde su creación, el Departamento de Derechos Humanos se ha fortalecido notablemente con la incorporación de nuevos asistentes fiscales, así como de funcionarios administrativos y psicólogos.

Actualmente, el Departamento de Derechos Humanos ha venido colaborando en forma cotidiana y permanente con las Unidades Fiscales de Derechos Humanos. Para ello ha elaborado un informe completo y actualizado de la situación de las causas motivadas por violaciones de los derechos humanos en toda la República, informe que se ha tomado a los efectos del conocimiento de las causas y atendiendo a que los fiscales de Derechos Humanos no sólo tienen competencia en los juicios de esta naturaleza, sino también en otros procesos del fuero penal común, con la consiguiente recarga de trabajo. El Departamento de Derechos Humanos ha asumido el deber de colaborar en la investigación de las causas, tomando audiencias y realizando cuantas diligencias sean necesarias para ayudar a la celeridad de los impulsos investigativos.

Asimismo, este Departamento se encarga de recibir denuncias de violaciones de derechos humanos por parte de las víctimas, sus familiares o representantes legales. Además, en función de las informaciones que proporcionan los medios de comunicación, se encarga de oficio de constituirse en el lugar donde se encuentran las víctimas, a los efectos de tomar las denuncias sobre dichos delitos y las circunstancias de los hechos.

Otra de las actividades que realiza el Departamento de Derechos Humanos es la visita periódica a los centros de reclusión. En ese sentido, se ha elaborado un archivo de reclusos, hombres y mujeres, en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, el Correccional de Mujeres Buen Pastor, el Centro Educativo de Itauguá y otros, a los efectos de hacer el correspondiente seguimiento de las causas de los internos y evaluar su situación procesal.

Finalmente, cabe resaltar que el Departamento de Derechos Humanos, conforme instrucciones precisas del fiscal general del Estado, ha tomado particular responsabilidad en la observación y el control de los desalojos masivos, a los efectos del desbloqueo de las rutas de los inmuebles privados, a fin de supervisar el comportamiento policial en las medidas represivas efectuadas

por orden judicial, debido al alto índice de campesinos o ciudadanos fallecidos por la represión policíaca, muy a menudo totalmente desproporcionada respecto a las necesidades del cumplimiento de las órdenes judiciales, con el uso indebido de armas de fuego y una actitud que mucho se asemeja a las persecuciones de la época stronista.

VII. El voluntariado

Conforme el artículo 98 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, el Departamento de Derechos Humanos está actualmente abocado a una intensa campaña para que durante el ejercicio 2004 se promueva la incorporación de la institución del voluntariado, con la mayor cantidad de personas e instituciones que se integren como colaboradores activos y efectivos en la investigación a las violaciones a los derechos humanos. El objetivo es colaborar con las tres Unidades Fiscales de Derechos Humanos y el Departamento de Derechos Humanos del Ministerio Público, en la dignísima tarea de combatir dichas violaciones y coadyuvar a la investigación de los delitos tipificados como correspondientes al área de derechos humanos.

El artículo 98 de la Ley Orgánica del Ministerio Público dice taxativamente con relación a la institución del voluntariado:

El Ministerio Público podrá aceptar la colaboración voluntaria de personas u organizaciones que demuestren interés de participar en la investigación de violaciones a los Derechos Humanos fundamentales o en la defensa de los intereses colectivos o difusos. Estos colaboradores serán nombrados para que auxilien exclusivamente en un caso específico. Tendrán las atribuciones y deberes de un Asistente Fiscal y siempre actuarán bajo la supervisión directa de un funcionario del Ministerio Público, que será responsable del cumplimiento del auxilio ofrecido.

VIII. Casuística de los delitos denunciados en materia de derechos humanos en los años 2002 y 2003

El Departamento de Derechos Humanos cuenta con un archivo de la casuística de las denuncias y/o querellas por violaciones de los derechos humanos. Ésta no corresponde exactamente a una suma de las causas afectadas a violaciones de los derechos humanos, por falta de información completa de las fiscalías regionales del país. Sin embargo, las cifras y datos que se dan son muy aproximados a la realidad.

Denuncias o querellas de delitos contra violaciones de derechos humanos

Año 2002

- a. *Lesiones corporales*: aproximadamente dieciséis casos. Los agentes denunciados por haber cometido los supuestos delitos pertenecen a las siguientes instituciones: Comisaría 7^a (1); Comisaría 7^a (2); personal policial desconocido (1); personal policial desconocido (2); personal policial desconocido (3); persona innominada; Comisaría 3^a, Área Metropolitana; Comisaría 20; guardiacárcel de Emboscada; Comisaría 2^a; Comisaría 12; Brigada de Control de Automotores; Comisaría 15, Barcequillo; Comisaría 16, Área Metropolitana; Comisaría 5^a, Área Metropolitana; Comisaría 9^a.
- b. *Torturas*: aproximadamente seis casos. Los agentes denunciados por haber cometido los supuestos delitos pertenecen a las siguientes instituciones: Comisaría 26, San Bernardino; Comisaría 7^a, Ñemby; oficiales del Ejército Nacional; Comisaría 1^a; Penitenciaría Nacional de Tacumbú (1); Penitenciaría Nacional de Tacumbú (2)
- c. *Secuestro*: un caso. Agente que cometió el supuesto delito: oficiales del Ejército Nacional.
- d. *Homicidio*: un caso. Agente que cometió el supuesto delito: oficiales del Ejército Nacional.
- e. *Tentativa de homicidio*: dos casos. Agentes que cometieron los supuestos delitos: personal policial Cascos Azules.
- f. *Privación de libertad*: dos casos. Agentes que cometieron los supuestos delitos: Comisaría de San Lorenzo; Juzgado Militar.
- g. *Persecución de inocentes*: dos casos. Agentes que cometieron los supuestos delitos: personal policial desconocido; Juzgado Militar.
- h. *Ejecución penal contra inocentes*: un caso. Agente que cometió el supuesto delito: Juzgado Militar.
- i. *Coacción grave*: dos casos. Agentes que cometieron los supuestos delitos: Comisaría 7^a de Ñemby; personal policial desconocido.
- j. *Falso testimonio*: un caso. Agente que cometió el supuesto delito: personal policial desconocido.

Año 2003

- a. *Lesión corporal*: se registraron aproximadamente treinta casos. Agentes que cometieron los supuestos delitos: Liceo Militar Acosta Nú; Comisaría 7^a de Ñemby (1); Comisaría 7^a de Ñemby (2); Comisaría 7^a de Ñemby (3); Comisaría 7^a de Ñemby (4); Comisaría 5^a, Área

- Metropolitana; Comisaría 2^a, Área Metropolitana; Comisaría 15, Área Metropolitana; Comisaría 21 (1); Comisaría 21 (2); Comisaría 8^a (1); Comisaría 8^a (2); Comisaría 2^a; Asiento Militar Viñas Cué; Comisaría 5^a de Hernandarias; Comisaría 3^a (1); Comisaría 3^a (2); Comisaría 12; Comisaría de San Lorenzo; Comisaría 8^a de Capiatá; Comisaría de Villa Hayes; Comisaría 9^a (1); Comisaría 9^a (2); Comisaría Yrybycuá (Santaní); Penitenciaría Nacional de Tacumbú; guardiacárceles de Tacumbú; Comisaría de Arroyo Seco; Comisaría 23 de Ypané; Comisaría 14; Comisaría de Luque.
- b. *Torturas*: 12 casos. Agentes que cometieron los supuestos delitos: Comisaría 2^a, Área Metropolitana; Comisaría 5^a de Hernandarias; Comisaría 7^a de Ñemby; Penitenciaría de Coronel Oviedo; Comisaría de San Lorenzo; Departamento de Investigaciones del Delito; Penitenciaría Nacional de Tacumbú (1); Penitenciaría Nacional de Tacumbú (2); Comisaría 11, Área Metropolitana; Comisaría 11 de Arroyo Seco; Comisaría de Luque; Unidad Militar Valois Rivarola de Pozo Colorado.
- c. *Coacciones graves*: dos casos. Agentes que cometieron los supuestos delitos: Comisaría 5^a de Hernandarias; División de Apoyo Técnico de la Policía Nacional.
- d. *Privación de libertad*: cuatro casos. Agentes que cometieron los supuestos delitos: Comisaría 23; Departamento de Investigaciones del Delito; Comisaría 5^a de Hernandarias.
- e. *Persecución de inocentes*: cuatro casos. Agentes que cometieron los supuestos delitos: Reclusorio de Mujeres del Buen Pastor; Departamento de Investigaciones del Delito; Comisaría 5^a de Hernandarias (1); Comisaría 5^a de Hernandarias (2).
- f. *Desaparición forzosa*: un caso. Agente que cometió el supuesto delito: Departamento de Investigaciones del Delito.
- g. *Persecución criminal*: un caso. Agente que cometió el supuesto delito: personal policial desconocido.
- h. *Amenaza de muerte*: un caso. Agente que cometió el supuesto delito: personal policial desconocido.
- i. *Secuestro*: un caso. Agente que cometió el supuesto delito: personal policial desconocido.

Comentario de la casuística

Como puede comprobarse del cotejo de los informes sobre los casos o causas de violaciones a los derechos humanos, el 2002 registra un total de 33 causas, mientras el 2003 registra un total de 57 causas de denuncias por comisión de esta clase de delitos en sus distintas nomenclaturas penales. Esto indi-

ca que la comisión de delitos de derechos humanos casi se duplicó en el año 2003. El Ministerio Público y el Departamento de Derechos Humanos, conjuntamente con las Unidades Fiscales de Derechos Humanos, están comprometidos a llevar hasta el final la investigación, con el esclarecimiento de dichos delitos, la individualización de sus responsables y la aplicación de penas ejemplarizantes a los agentes públicos responsables de dichas violaciones.

Bibliografía

LACONICH, Arquímedes. *Ochenta años de vida tribunalicia*, Asunción, 1973.
Ley n° 1562/2000 (Ley Orgánica del Ministerio Público)

Constituciones

Constitución de 1844

Constitución Nacional de 1870

Constitución de 1940

Constitución de 1967

Constitución de 1992

Segunda parte

El carácter de los mecanismos de protección de derechos humanos en el sistema interamericano

Mario López Garelli *

I. Introducción

Las nociones de la justicia y la dignidad humana pueden hallarse en todas las culturas, y las principales religiones en la historia de la humanidad han otorgado gran importancia moral a tales valores. La mayoría de los Estados reconocen actualmente en su derecho interno un catálogo de derechos individuales y a la vez confieren ciertas garantías mínimas para el goce y ejercicio de tales derechos. En ciertos casos, sin embargo, la experiencia revela que esas garantías pueden resultar insuficientes, en la medida en que los Estados pueden modificarlas de acuerdo con los valores que predominan en un momento determinado, o incluso según los intereses predominantes de personas o grupos dentro de una sociedad. El reconocimiento de esta situación ha llevado a poner un mayor énfasis en el reconocimiento internacional de los derechos básicos de las personas, bajo la denominación de *derechos humanos*. Desde la creación de las Naciones Unidas en 1945 y de la Organización de los Estados Americanos en 1948, los Estados han creado un sistema legal que reconoce y articula tales ideas en términos de derechos y libertades fundamentales del ser humano.

El derecho internacional de los derechos humanos comprende no sólo los tratados, convenciones y declaraciones internacionales sobre derechos humanos, sino además la costumbre, la jurisprudencia y la doctrina internacional

* Abogado. Especialista principal en Derechos Humanos de la CIDH. Las opiniones aquí expresadas constituyen el punto de vista personal del autor y no reflejan necesariamente la posición oficial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

en la materia. A diferencia de otras ramas del derecho internacional clásico, la materia aquí considerada no tiene por objeto específico la regulación de las relaciones entre los Estados, sino que más bien se centra en la relación entre éstos y las personas sometidas a su jurisdicción.¹ Asimismo, el derecho internacional de los derechos humanos regula la relación entre los Estados partes y los órganos de control supranacionales encargados de la protección de los derechos fundamentales inherentes al ser humano.

En las últimas décadas, el derecho internacional de los derechos humanos ha sufrido mayores transformaciones que casi todas las otras áreas del derecho. El desarrollo está vinculado especialmente al compromiso internacional asumido por los Estados de respetar los derechos humanos. Ello se materializa mediante la incorporación de un país a la Organización de las Naciones Unidas, o a organizaciones regionales como la Organización de los Estados Americanos o la Unión Europea, que incluyen el reconocimiento y respeto de los derechos humanos en el texto expreso de sus instrumentos fundamentales. Los Estados pueden igualmente asumir un compromiso internacional específico en virtud de la suscripción o ratificación de un tratado o convención sobre derechos humanos. Lo más importante en esta materia no resulta ser la relación entre los Estados partes en tales instrumentos, sino la vigencia de los derechos humanos para los habitantes de un determinado territorio.

El reconocimiento internacional de los derechos humanos va acompañado de una serie de garantías y mecanismos procesales internacionales de protección que conforman un sistema de garantía colectiva de los Estados. Dicho sistema jurídico internacional es diferente del que establecen los ordenamientos jurídicos nacionales, y tiene carácter complementario respecto de éstos.

II. El sistema interamericano de derechos humanos

En abril de 1948, la Organización de Estados Americanos aprobó la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre, en Bogotá. Se trata del primer instrumento internacional de derechos humanos de carácter general, pues precedió a la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por las Naciones Unidas en diciembre del mismo año. En 1969 se aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida igualmente con el nombre de Pacto de San José de Costa Rica, en honor a la ciudad

¹ El profesor Faúndez explica que esta rama jurídica “genera obligaciones objetivas para los Estados —distintas de los derechos subjetivos y recíprocos propios del Derecho Internacional clásico— y confiere al individuo la condición de titular de derechos que derivan directamente del ordenamiento jurídico internacional”. Héctor Faúndez Ledesma, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: Aspectos institucionales y procesales*, 2ª ed., Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José (Costa Rica), 1999, p. 37.

en la cual fue adoptada.² La Convención Americana define los derechos humanos cuyo ejercicio los Estados ratificatarios se comprometen internacionalmente a respetar y a garantizar sin discriminación alguna. Dicho instrumento crea además la Corte Interamericana de Derechos Humanos y define las atribuciones y procedimientos tanto de la Corte como de la CIDH. La CIDH mantiene igualmente facultades adicionales que antedatan a la Convención Americana y no derivan directamente de ella; entre otras, la de procesar peticiones individuales relativas a Estados que aún no son parte de dicho instrumento.

A. La CIDH

La Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Santiago de Chile en 1959, adoptó importantes resoluciones relativas al desarrollo y fortalecimiento del sistema. Cabe mencionar la Declaración de Santiago, en la que los ministros de Relaciones Exteriores de los países americanos proclamaron que “la armonía entre las Repúblicas Americanas sólo puede ser efectiva en tanto el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el ejercicio de la democracia representativa sean una realidad en el ámbito interno de cada una de ellas”, y declararon que “los gobiernos de los Estados americanos deben mantener un régimen de libertad individual y de justicia social fundado en el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana”. Por otra parte, conforme a la resolución III de la reunión, se encomendó al Consejo Interamericano de Jurisconsultos “el estudio de la posible relación jurídica entre el respeto de los derechos humanos y el efectivo ejercicio de la democracia representativa”.

Sin embargo, la resolución más importante en esta materia fue la referente a derechos humanos. En ella se declara que, dados los progresos alcanzados en materia de derechos humanos después de once años de proclamada la Declaración Americana y los avances que paralelamente se experimentaron en el seno de las Naciones Unidas y del Consejo de Europa en la reglamentación y ordenación de la materia, “se halla preparado el ambiente en el Hemisferio para que se celebre una convención”, y se consideró que era “indispensable que tales derechos sean protegidos por un régimen jurídico a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión”. Con tal propósito, en la parte I de la resolución se encomendó al Consejo Interamericano de Jurisconsultos la elaboración de un “proyecto de Convención sobre derechos humanos [...] y [...] el proyecto o proyectos

² La Convención Americana entró en vigor en 1978 y ha sido ratificada, hasta noviembre de 2003, por 25 países: Argentina, Barbados, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

de convención sobre la creación de una Corte Interamericana de Protección de los Derechos Humanos y de otros órganos adecuados para la tutela y observancia de los mismos”.

En la parte II de la resolución mencionada, la Quinta Reunión de Consulta creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Con ello se resolvió en parte el problema que afrontaban los Estados americanos en ese momento debido a la carencia de órganos específicamente encargados de velar por la observancia de los derechos humanos. Esta parte dice textualmente:

Crear una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que se compondrá de siete miembros, elegidos a título personal de ternas presentadas por los gobiernos, por el Consejo de la Organización de los Estados Americanos, encargada de promover el respeto de tales derechos, la cual será organizada por el mismo Consejo y tendrá las atribuciones específicas que éste le señale.

La primera reunión de la CIDH se celebró en 1960, con lo que inició el primero de los 118 períodos de sesiones cumplidos hasta octubre de 2003, tanto en su sede como en otros países de las Américas. En 1961 la CIDH comenzó a realizar visitas *in loco* para observar la situación general de los derechos humanos en un país, o para investigar una situación particular. Desde entonces ha realizado 70 visitas a 24 países miembros. Con respecto al análisis de tipo general sobre la situación en un país determinado, la CIDH publica informes especiales. Durante una de ellas, la visita *in loco* a Argentina en 1979 en plena dictadura militar, la Comisión recibió 5.000 denuncias.

La Comisión Interamericana fue autorizada expresamente a recibir y procesar denuncias o peticiones sobre casos individuales en los cuales se alegaban violaciones a los derechos humanos en virtud de la resolución XXII de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria celebrada en noviembre de 1965 en Río de Janeiro. Hasta 2003 ha recibido varias decenas de miles de peticiones, que se han concretado en más de 12.000 casos procesados o en trámite. Los informes finales decididos con relación a estos casos se publican en los informes anuales de la CIDH, cuyo capítulo III refleja el aumento del volumen de trabajo en especial entre los años 1995 y 1999. En virtud de las modificaciones reglamentarias en los últimos dos años, como se verá más adelante, la CIDH somete a la Corte Interamericana la mayor parte de los casos en los que está dada la competencia temporal de dicho órgano. Por lo tanto, ello ha resultado en una disminución de la cantidad de informes de fondo publicados respecto de los Estados que han aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte.

B. La Corte Interamericana

La Corte Interamericana, creada por la Convención Americana, es una institución judicial autónoma cuya función principal consiste en la aplicación e interpretación de dicho instrumento internacional. De acuerdo con lo previsto en dicho instrumento internacional, la Corte Interamericana ejerce funciones de carácter jurisdiccional y consultivo. En virtud de la primera, tiene competencia para conocer y decidir en casos contenciosos que contienen alegatos sobre la responsabilidad de un Estado parte en la violación de derechos humanos protegidos por la Convención Americana.³ La función consultiva se refiere a la interpretación de la Convención Americana o de otros tratados sobre protección a los derechos humanos, que puede ser solicitada por los Estados miembros de la OEA, por la CIDH o por otros órganos señalados en la Carta de la Organización. El artículo 63.2 de la Convención Americana faculta igualmente a la Corte a tomar las medidas provisionales “en casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas”. Tales medidas pueden tomarse respecto a cuestiones que se hallen sometidas al conocimiento de la Corte; igualmente, puede hacerlo a solicitud de la CIDH cuando se trata de cuestiones aún no sometidas a su jurisdicción.

La CIDH ha sometido a la Corte más de 30 casos contenciosos, el primero de los cuales fue el de *Velásquez Rodríguez* de Honduras. La importancia de la sentencia sobre el fondo de dicho caso, emitida el 29 de julio de 1988, radica en que la Corte interpretó y aplicó en ella numerosas disposiciones de la Convención Americana a un caso grave de violaciones múltiples de los derechos humanos. En la sentencia se analizan las características que deben revestir los recursos internos; la prueba (material probatorio admisible ante la Corte y criterios de valoración); el fenómeno de la desaparición forzada o involuntaria como violación múltiple de derechos humanos; la definición de secuestro y tortura; la responsabilidad internacional del Estado ante la violación del artículo 1.1 de la Convención Americana; la teoría de los límites al poder en cuanto a derechos fundamentales y obligación de garantizar el ejercicio de los derechos a través de la prevención, investigación y sanción de las violaciones; y la desaparición como un indicio de violación del derecho a la vida.

Por otra parte, la Corte Interamericana ha emitido 18 opiniones consultivas desde 1982 sobre temas que van desde las restricciones a la pena de muerte (OC-2/82) hasta la vigencia de las garantías judiciales en estados de emergencia (OC-9/87). La más reciente opinión de la Corte Interamericana,

³ Conforme al artículo 62 de la Convención Americana, la competencia contenciosa de la Corte debe ser aceptada previamente por el Estado que es demandado o que decide someter un caso a dicho órgano. Tal aceptación puede hacerse al ratificar la Convención Americana o en cualquier otro momento, mediante una declaración expresa que se deposita en la Secretaría General de la OEA.

solicitada por México en mayo de 2002, se refiere a la condición jurídica de los trabajadores migratorios. *Además de la materia específica sobre la cual se pidió el pronunciamiento de la Corte, la primera parte de esta opinión contiene importantes definiciones generales:*

Los Estados tienen la obligación general de respetar y garantizar los derechos fundamentales. Con este propósito deben adoptar medidas positivas, evitar tomar iniciativas que limiten o conculquen un derecho fundamental, y suprimir las medidas y prácticas que restrinjan o vulneren un derecho fundamental.

El incumplimiento por el Estado, mediante cualquier tratamiento discriminatorio, de la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos, le genera responsabilidad internacional.

El principio de igualdad y no discriminación posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno.

El principio fundamental de igualdad y no discriminación forma parte del derecho internacional general, en cuanto es aplicable a todo Estado, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado internacional. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*.

El principio fundamental de igualdad y no discriminación, revestido de carácter imperativo, acarrea obligaciones *erga omnes* de protección que vinculan a todos los Estados y generan efectos con respecto a terceros, inclusive particulares.⁴

C. Modificaciones reglamentarias

El sistema interamericano ha vivido recientemente un importante proceso de actualización de las normas procesales de sus dos órganos, que concluyó con la entrada en vigencia del nuevo Reglamento de la CIDH el 1° de mayo de 2001,⁵ y el de la Corte Interamericana el 1° de junio de 2001.

Entre los principales cambios introducidos en el Reglamento de la CIDH, cabe destacar que el procedimiento ante dicho órgano cuenta actualmente con etapas diferenciadas de admisibilidad y fondo, con plazos más breves. Además, se consagra el ofrecimiento de solución amistosa a las partes como etapa necesaria antes de la decisión sobre el fondo, y se consolida el marco jurídico para el seguimiento o supervisión del cumplimiento de las recomendaciones emitidas en los

⁴ Corte IDH, opinión consultiva n° OC-18/99 de 17 de septiembre de 2003, "Condición jurídica y derechos de los migrantes", § 1 a 5.

⁵ El proceso de reforma del Reglamento de la CIDH se inició a fines de 1998 con una amplia consulta a los Estados miembros, organizaciones no gubernamentales y expertos independientes, a quienes se brindó la oportunidad de plantear sugerencias y comentarios acerca de las normas de procedimiento y la práctica de la Comisión. El texto del Reglamento que entró en vigencia en mayo de 2001 es el resultado de la primera revisión integral de dicho documento desde abril de 1980.

informes sobre casos individuales y sobre la situación de los derechos humanos en los Estados miembros de la OEA. Por otra parte, se actualizan las normas en materia de medidas cautelares y se definen los criterios para someter casos a la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana.

Finalmente, cabe destacar que los nuevos Reglamentos de la Comisión y la Corte Interamericana permiten una mayor participación de la víctima en el proceso ante la Corte. El Reglamento de la CIDH establece la consulta a los peticionarios y las víctimas en la etapa previa a la decisión de referir el caso a la Corte Interamericana. Una vez que dicha decisión ha sido tomada, las normas procesales vigentes permiten el acceso pleno de los peticionarios y víctimas a toda la información relevante para la preparación de la demanda. El Reglamento de la Comisión contempla además la posibilidad de que los peticionarios, las víctimas y sus representantes pueden incorporarse como delegados de la CIDH en un caso ante la Corte Interamericana.

III. Carácter de los mecanismos de protección

La primacía del derecho internacional general había sido determinada durante el siglo pasado, en particular el principio de que un Estado que contrae obligaciones internacionales tiene el deber de observarlas. Cabe destacar en tal sentido que la Corte Permanente de Justicia Internacional expresó en la opinión consultiva sobre el intercambio de las poblaciones griegas y turcas, dictada en 1925, que un Estado que ha contraído válidamente obligaciones internacionales está obligado a introducir en su legislación las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de los compromisos asumidos.⁶ Con posterioridad, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados estableció en su artículo 27 que un Estado no puede “invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”. Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone en su artículo 29 que, “ante un conflicto de preeminencia entre disposiciones de derecho interno e internacional en el ámbito de la protección de los derechos humanos, debe elegirse aquella interpretación que amplíe y no que restrinja el goce de los derechos garantizados en la Convención”.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos resaltó el deber de los Estados partes en la Convención Americana de organizar su aparato gubernamental y las estructuras a través de las cuales se expresa el poder político, de tal manera que sean capaces de asegurar jurídicamente el ejercicio libre y pleno de los derechos humanos. En armonía con tal deber, los Estados tienen la obligación de prevenir, investigar y sancionar las violaciones de derechos hu-

⁶ Corte Permanente de Justicia Internacional, Serie B 10, p. 20.

manos y, en la medida de lo posible, restablecer el derecho vulnerado y la reparación de los daños causados.⁷ La Corte Interamericana ha dicho:

Es un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, recogido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que todo Estado es internacionalmente responsable por todo y cualquier acto u omisión de cualesquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados. El artículo 1.1 de la Convención Americana es de importancia fundamental en ese sentido.

Los artículos 25 y 8 de la Convención concretan, con referencia a las actuaciones y omisiones de los órganos judiciales internos, los alcances del mencionado principio de generación de responsabilidad por los actos de todos los órganos del Estado.⁸

El artículo 2 de la Convención Americana imputa a los Estados partes el deber de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para lograr el fin de hacer efectivos los derechos. No cabe duda de la importancia que reviste esta disposición, ya que su correcta aplicación en un país determinado constituye un paso necesario hacia la vigencia efectiva de los derechos humanos para quienes están sometidos a su jurisdicción.⁹ Esta disposición fue igualmente interpretada por la Corte Interamericana:

Son muchas las maneras como un Estado puede violar un tratado internacional y, específicamente, la Convención. En este último caso, puede hacerlo, por ejemplo, omitiendo dictar las normas a que está obligado por el artículo 2. También, por supuesto, dictando disposiciones que no estén en conformidad con lo que de él exigen sus obligaciones dentro de la Convención. Si esas normas se han adoptado de acuerdo con el ordenamiento jurídico interno o contra él, es indiferente para estos efectos.¹⁰

⁷ Corte IDH, caso *Velásquez Rodríguez*, sentencia de 29 de julio de 1988.

⁸ Corte IDH, caso *Villagrán Morales*, sentencia de 19 de noviembre de 1999, § 220.

⁹ En tal sentido, el profesor Sagüés explica las ventajas de una estrategia nacional de proyectar reglas de derecho internacional en el ámbito interno. En primer lugar, significa que en el Estado en cuestión ciertos derechos humanos deben regir no solamente por voluntad de éste, sino también por la voluntad de otros Estados, e incluso de una organización supranacional. En segundo término, advierte que en la vigencia de dichos derechos se encuentra comprometido, además del bien común nacional, el bien común internacional. En tercer lugar, alerta en cuanto a que, si los derechos humanos incluidos en un tratado internacional son incumplidos por un Estado, éste puede contraer responsabilidades internacionales. Néstor Pedro Sagüés, "Mecanismos de incorporación de los tratados internacionales sobre derechos humanos el derecho interno", en *Presente y futuro de los derechos humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José (Costa Rica), 1998.

¹⁰ Corte IDH, "Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (artículos 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos)", opinión consultiva OC-13/93, 16 de julio 1993, serie A, n° 13, 1993, § 26.

A. La “fórmula de la cuarta instancia”

Una vez definido el alcance de tales deberes estatales, cabe señalar que el Preámbulo de la Convención Americana expresa que la protección internacional que otorgan los órganos del sistema regional es de carácter complementario. En tal sentido, la regla del agotamiento previo de los recursos internos se basa en el principio de que el Estado al que se imputa responsabilidad internacional por violaciones de derechos humanos debe estar en condiciones de brindar una reparación por sí mismo y dentro del marco de su sistema jurídico interno. La CIDH ha establecido en el caso *Marzioni* que “el efecto de esa norma es asignar a la competencia de la Comisión un carácter esencialmente subsidiario”.¹¹

En el caso referido, la Comisión Interamericana explicó igualmente que el carácter de tal función constituye la base de la denominada *fórmula de la cuarta instancia* aplicada por la Comisión, congruente con la práctica del sistema europeo de derechos humanos.¹² La premisa básica de dicha fórmula consiste en que la CIDH no revisa las sentencias dictadas por los tribunales nacionales que hayan actuado en la esfera de su competencia y con el debido respeto a las garantías judiciales, salvo que la Comisión considere la posibilidad de que se haya cometido una violación de la Convención. La fórmula de la cuarta instancia fue expuesta por la CIDH en el caso de Clifton Wright, un ciudadano de Jamaica que alegó haber sido condenado a muerte en dicho país por un error judicial.¹³

¹¹ CIDH, *Informe anual 1996*, informe n° 39/96, caso 11.673-*Santiago Marzioni, Argentina*, 15 de octubre de 1996, § 49.

¹² Por ejemplo, en una decisión de admisibilidad la Comisión Europea estableció: “La Comisión recuerda que corresponde, en primera instancia, a las autoridades nacionales, y en especial a los tribunales, interpretar y aplicar el derecho interno. “La Comisión recuerda que lo decisivo no es el temor subjetivo de la persona interesada con respecto a imparcialidad que debe tener el tribunal que se ocupa del juicio, por comprensible que sea, sino el hecho de que en las circunstancias pueda sostenerse que sus temores se justifican objetivamente”. Comisión Europea de Derechos Humanos, petición n° 17625/90, *Anuario de la Convención Europea de Derechos Humanos 1992*, p. 103, § 1, y pp. 105-106, respectivamente. La Comisión Europea sostuvo un criterio similar al rechazar peticiones basadas en la aplicación supuestamente incorrecta del derecho interno, o una errónea evaluación de hechos o pruebas. En varios casos dicho órgano afirmó que era incompetente para revisar decisiones de los tribunales internos a menos que se tratara de una violación de la Convención Europea. Véase, por ejemplo, la petición n° 23953/94, septiembre de 1995, en Comisión Europea de Derechos Humanos, *Decisiones e Informes*, 82-A, p. 254, petición n° 10785/84, julio de 1986, Comisión Europea de Derechos Humanos, D. R., 48, § 150.

¹³ CIDH, *Informe anual 1987-1988*, resolución n° 29/88, Jamaica, 14 de septiembre de 1988. El señor Wright alegó además que el sistema jurídico interno no preveía un trámite de impugnación de sentencias determinadas por errores judiciales, por lo que habría quedado desprovisto de recursos. La CIDH estableció en dicho caso que no podía actuar como “una cuarta instancia cuasi-judicial” con facultades para revisar las sentencias de los tribunales de los Estados miembros de la OEA. Sin embargo, la Comisión Interamericana declaró fundados los hechos aducidos por el peticionario y determinó que no pudo haber cometido el crimen. En definitiva, la conclusión de la Comisión en el caso fue que el Estado de Jamaica había violado el derecho del peticionario a la protección judicial, debido a que el procedimiento judicial interno no permitía corregir el error judicial.

La Comisión Interamericana goza de plena competencia para declarar admisible una petición y pronunciarse sobre el fondo del asunto, cuando se refiere a una sentencia judicial nacional que ha sido dictada al margen del debido proceso o que consagra una violación de cualquier otro derecho garantizado por la Convención Americana. En contraposición, si la petición planteada se limita a sostener que la decisión judicial fue equivocada o injusta en sí misma, la CIDH aplica la fórmula de la cuarta instancia y declara la inadmisibilidad del caso. Ello se debe a que la Comisión Interamericana tiene el deber fundamental de garantizar la observancia de las obligaciones asumidas por los Estados partes en la Convención Americana, pero no puede constituirse en una especie de tribunal de alzada —o de cuarta instancia— para examinar supuestos errores de derecho o de hecho imputados a los tribunales nacionales que hayan actuado dentro de los límites de su competencia.

En su informe del caso *Marzioni*, la Comisión Interamericana dispuso:

En las sociedades democráticas, en que los tribunales funcionan en el marco de un sistema de organización de los poderes públicos establecido por la Constitución y la legislación interna, corresponde a los tribunales competentes considerar los asuntos que ante ellos se plantean. Cuando es evidente que ha existido la violación de uno de los derechos protegidos por la Convención, la Comisión tiene competencia para entender en el caso.

La Comisión está plenamente facultada para fallar con respecto a supuestas irregularidades de los procedimientos judiciales internos que den lugar a manifiestas violaciones del debido proceso o de cualquiera de los derechos protegidos por la Convención.¹⁴

La Comisión Interamericana ha seguido la práctica de analizar en forma preliminar las peticiones en las que se alegan violaciones de derechos humanos imputables a Estados partes en la Convención Americana, a fin de establecer si se han cumplido los requisitos formales y sustanciales de dicho instrumento internacional y de su Reglamento. Como se ha mencionado más arriba, el Reglamento de la Comisión Interamericana vigente desde mayo de 2001 contempla una etapa de admisibilidad claramente diferenciada de la de fondo, con base en lo cual se adoptan decisiones separadas de admisibilidad en la gran mayoría de los casos.¹⁵

Por su parte, la Corte Interamericana se pronunció sobre los requisitos de admisibilidad cuya determinación compete a la CIDH:

¹⁴ CIDH, Informe 39/96, *supra*, § 60 y 61.

¹⁵ La excepción a esta regla, que ha sido aplicada por la Comisión Interamericana en un número limitado de casos, está contemplada en el artículo 37(3) del Reglamento: “En circunstancias excepcionales, y luego de haber solicitado información a las partes de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 30 del presente Reglamento, la Comisión podrá abrir el caso pero diferir el tratamiento de la admisibilidad hasta el debate y decisión sobre el fondo. La apertura del caso se efectuará mediante una comunicación escrita a ambas partes”.

Los requisitos de admisibilidad tienen que ver, obviamente, con la certeza jurídica tanto en el orden interno como en el internacional. Sin caer en un formalismo rígido que desvirtúe el propósito y el objeto de la Convención, es necesario para los Estados y para los órganos de la Convención cumplir con las disposiciones que regulan el procedimiento, pues en ellas descansa la seguridad jurídica de las partes (Caso Cayara, Excepciones Preliminares, Sentencia de 3 de febrero de 1993. Serie C No. 14, párrs. 42 y 63). Ante la Comisión, un Estado denunciado de violar la Convención puede en ejercicio de su derecho de defensa argüir cualesquiera de las disposiciones de los artículos 46 y 47 y, de prosperar ante la Comisión ese argumento, que el trámite de la denuncia no continúe y ésta se archive.

La admisibilidad de una petición o comunicación es un presupuesto indispensable para el conocimiento del fondo de un asunto. La declaración de inadmisibilidad de una petición o comunicación impedirá, en consecuencia, llegar a un pronunciamiento sobre él. En el sistema previsto por la Convención para las comunicaciones individuales, a partir del momento en que la Comisión declara inadmisibile el asunto, ésta carece de competencia para resolverlo.¹⁶

Con posterioridad al informe 39/96, la CIDH ha aplicado la fórmula de la cuarta instancia en varios informes que declaran la inadmisibilidad de la correspondiente petición. Recientemente, coincidió con el argumento del Estado imputado en que el peticionario pretendía utilizar a la Comisión como una *cuarta instancia* para examinar una sentencia desfavorable de la Corte Suprema.¹⁷ Asimismo, en otro asunto sometido al conocimiento de la Comisión Interamericana, ésta entendió que carecía de competencia para pronun-

¹⁶ Corte IDH, OC-13, *supra*, § 41 y 42.

¹⁷ El caso decidido por la CIDH se refiere al señor Edison Toledo, un ingeniero petrolero que denunció al Estado ecuatoriano, específicamente a los magistrados de la Primera Sala de lo Laboral y Social de la Corte Suprema de Justicia de dicho país, por haber violado su derecho a igual protección de la ley. El peticionario alegó que fue despedido intempestivamente y que su demanda ante los tribunales nacionales por indemnización fue desechada debido a una cláusula formal en el contrato colectivo de trabajo. Señaló además que en otras ocasiones el tribunal había determinado que dichas formalidades no eran requeridas, por lo que la aplicación de un criterio distinto al caso del peticionario fue denunciada como una violación de su derecho a la igualdad ante la ley. La CIDH determinó:

"La jurisprudencia de la Comisión ha sido reiteradamente que no es de su incumbencia sustituir su propia evaluación de los hechos por la de los tribunales internos, y por regla general les corresponde a estos tribunales evaluar las pruebas presentadas ante ellos. La labor de la Comisión es determinar si el procedimiento judicial, en su totalidad, fue imparcial.

"[...]

"Al igual que en el caso de Marzioni, en el que el peticionario también alegó la falta de igualdad ante la ley, la Comisión considera que el peticionario no ha podido proporcionar información que demuestre que no hubo una 'justificación objetiva y razonable' por el trato diferenciado entre las dos sentencias de la Corte Suprema del Ecuador. El hecho de que no se le otorgara la misma suma que a la otra persona no constituye, en sí, discriminación. La Comisión está de acuerdo con el Estado en que el peticionario tuvo la oportunidad para poder ejercer sus derechos judicialmente y que el hecho de existir una sentencia desfavorable no implica en modo alguno una violación de los derechos consagrados en la Convención. Desde el punto de vista de la Comisión, el peticionario no ha demostrado que no hubo una justificación objetiva y razonable por el trato diferenciado que se dio a los dos casos".

ciarse en razón de que los elementos presentados no permitían la caracterización de posibles violaciones del derecho al debido proceso que había alegado la parte peticionaria.¹⁸

En definitiva, si una petición describe o caracteriza hechos que, de ser demostrados durante el procedimiento como ciertos, constituirían una violación de alguno de los derechos protegidos por la Convención Americana, la CIDH está plenamente facultada para conocer y decidir en el asunto. Tal intervención requiere en todos los casos la revisión del proceso interno intentado por la presunta víctima o sus representantes y, eventualmente, de las sentencias o resoluciones dictadas por las autoridades jurisdiccionales nacionales. En sentido contrario, si los hechos no caracterizan posibles violaciones de derechos protegidos por el instrumento internacional citado, la Comisión Interamericana estaría actuando como una cuarta instancia adicional al revisar el procedimiento y las resoluciones judiciales internas. De acuerdo con el sistema jurídico establecido por la Convención Americana, la CIDH “no puede hacer las veces de un tribunal de alzada para examinar supuestos errores de hecho o de derecho que puedan haber cometido los tribunales nacionales que hayan actuado dentro de los límites de su competencia, salvo que existiera evidencia inequívoca de vulneración de las garantías del debido proceso consagradas en la Convención Americana”.¹⁹

¹⁸ Según la denuncia, el 12 de diciembre de 1988 los vecinos de la colonia Divanna de Comayagüela, municipio del Distrito Central, enviaron una nota al gerente del Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado (SANAA) en la cual le comunicaron el mal estado de una de las paredes de propiedad de dicha entidad y solicitaron su reparación a fin de evitar la pérdida de vidas humanas y materiales. El 14 de octubre de 1991 el muro se derrumbó sobre Bessy Margarita Martínez Álvarez, embarazada de 20 semanas, y Blanca Rosa Sánchez Rodríguez, quienes circulaban por el Callejón, y les provocó la muerte. La hija de dos años de la primera, Mayra Alejandra Izaguirre Martínez, sufrió la fractura de uno de sus brazos. El peticionario señaló que la manera en que procedieron las autoridades jurisdiccionales resultó en una denegación de justicia que privó de indemnización a las reclamantes por la muerte arbitraria de sus familiares. El informe de la CIDH expresa:

“La Comisión advierte que en el presente asunto, la discusión se centra en un tema procesal referido a la oportunidad en que se planteó la excepción de pago. La Comisión nota que el presente asunto tiene características similares a otro en el que este mismo órgano advirtió que ‘[e]l peticionario plantea[ba] a la CIDH un desacuerdo con la interpretación que los tribunales... dieron a ciertas normas procesales internas’. En esa oportunidad, la Comisión señaló que ‘[e]correspond[ía] a los tribunales nacionales interpretar las leyes procesales internas y la CIDH no [tenía] competencia para determinar cuál [era] la interpretación correcta de las normas locales, a menos que la interpretación misma constituya una violación de la Convención’. Como en el referido caso, la Comisión considera que en el presente asunto, la interpretación de normas procesales realizada por las autoridades judiciales hondureñas no constituye una violación a la Convención Americana”. CIDH, *Informe anual 2002*, informe n° 21/02, p. 12.109-Bessy Margarita Martínez Álvarez y Blanca Rosa Sánchez Rodríguez, Honduras, 27 de febrero de 2002, § 28. El antecedente arriba citado por la Comisión Interamericana está contenido en su *Informe anual 2001*, informe n° 120/01, petición 122/01-Atanasio Franco Cano, Paraguay, 10 de octubre de 2001, § 4.

¹⁹ CIDH, informe 39/96, *supra*, § 71.

B. La revisión de las sentencias nacionales en el sistema interamericano

“Los órganos de supervisión del sistema interamericano de derechos humanos no pueden ofrecer una especie de revisión o apelación de las sentencias emitidas por tribunales nacionales, ni les corresponde pronunciarse acerca de la inocencia o culpabilidad de las personas”.²⁰ En cambio, tanto la CIDH como la Corte Interamericana deben determinar si los procedimientos, considerados en su conjunto, han sido justos. Esta determinación requiere de una evaluación integral del proceso en aquellos casos en que se alegan violaciones del derecho a las garantías judiciales en perjuicio de la presunta víctima.

La Corte Interamericana ha sentado jurisprudencia respecto a las circunstancias en que se debe proceder al análisis de un proceso judicial interno. Dicho tribunal ha sostenido que “todo proceso está integrado por actos jurídicos que guardan entre sí relación cronológica, lógica y teleológica” y que “unos son soporte o supuesto de los otros y todos se ordenan a un fin supremo y común: la solución de la controversia por medio de una sentencia”.²¹ La explicación de la Corte Interamericana prosigue en estos términos:

Los actos procesales corresponden al género de los actos jurídicos, y por ello se encuentran sujetos a las reglas que determinan la aparición y los efectos de aquéllos. Por ende, cada acto debe ajustarse a las normas que presiden su creación y le confieren valor jurídico, presupuesto para que produzca efectos de este carácter. Si ello no ocurre, el acto carecerá de esa validez y no producirá tales efectos. La validez de cada uno de los actos jurídicos influye sobre la validez del conjunto, puesto que en éste cada uno se halla sustentado en otro precedente y es, a su turno, sustento de otros más. La culminación de esa secuencia de actos es la sentencia, que dirime la controversia y establece la verdad legal, con autoridad de cosa juzgada.

Si los actos en que se sostiene la sentencia están afectados por vicios graves, que los privan de la eficacia que debieran tener en condiciones normales, la sentencia no subsistirá. Carecerá de su soporte necesario: un proceso realizado conforme a Derecho. Es bien conocida la figura de la reposición del procedimiento, que acarrea la invalidación de diversos actos y la repetición de las actuaciones a partir de aquélla en que se cometió la violación que determina dicha invalidación. Esto implica, en su caso, que se dicte nueva sentencia. La validez del proceso es condición de la validez de la sentencia.

Es importante distinguir la hipótesis que se está examinando del supuesto que se presenta cuando el tribunal aplica inexactamente la ley en su sentencia, o aprecia erróneamente las pruebas, o no motiva o funda adecuadamente la resolu-

²⁰ Corte IDH, caso *Villagrán Morales*, sentencia de 19 de noviembre de 1999, § 202.

²¹ Corte IDH, caso *Castillo Petruzzi*, sentencia de 19 de noviembre de 1999, § 218.

ción que emite. En estos casos la sentencia es válida y puede adquirir firmeza, aunque pudiera ser injusta o incorrecta. Tiene sustento procesal en actos válidos, realizados conforme a Derecho. Por ello, subsiste a pesar de que contenga errores de apreciación o aplicación de normas. No es el caso de una sentencia que carece de soporte procesal, por estar erigida sobre bases insubsistentes.²²

C. Recomendaciones de la CIDH y sentencias de la Corte

La discusión acerca de la obligatoriedad de las recomendaciones de la CIDH en sus informes sobre casos individuales parte del origen mismo de las obligaciones internacionales de derechos humanos de los Estados miembros del hemisferio. En efecto, cuando un Estado ratifica la Convención Americana, asume de manera libre y soberana la obligación de respetar los derechos consagrados en ella, y de garantizar su ejercicio a todas las personas sometidas a su jurisdicción. Se han constatado en años recientes varios avances en esta materia en decisiones adoptadas por órganos jurisdiccionales de los Estados miembros,²³ así como un interés en la dimensión nacional de las obligaciones internacionales de derechos humanos.

La Corte Interamericana sentó su posición en el marco de un caso sometido a su conocimiento por la CIDH:

La Corte ha dicho anteriormente que, de conformidad con la regla de interpretación contenida en artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el término “recomendaciones” usado por la Convención Americana debe ser interpretado conforme a su sentido corriente (Caso Caballero Delgado y Santana, Sentencia del 8 de diciembre de 1995, Serie C No. 22, Párr. 67, y Caso Genie Lacayo, Sentencia de 29 de enero de 1997, Serie C No. 30, párr. 93).

²² *Ibidem*, § 218 a 220.

²³ El profesor Ayala Corao destaca en tal sentido que “la obligatoriedad de las decisiones tanto de la Comisión Interamericana como de la Corte Interamericana ha venido siendo reconocida expresamente por las propias altas jurisdicciones latinoamericanas, particularmente en casos relativos a Argentina, Costa Rica y Colombia”. Carlos M. Ayala Corao, *Del amparo constitucional al amparo interamericano como institutos para la protección de los derechos humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-San José, 1998, p. 84.

Por ejemplo, en un caso concreto en el cual se discutía el derecho de apelar una sentencia condenatoria, la Corte Suprema de Justicia de Argentina aplicó el artículo 8.2.h de la Convención Americana y determinó que debía “aplicar los tratados internacionales a que el país está vinculado [...] ya que lo contrario podría implicar responsabilidad de la Nación frente a la comunidad internacional”. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Argentina, caso *Girolodi*, sentencia del 7 de abril de 1995, causa 32/93.

Igualmente interesante es la opinión del Prof. Maier: “Desde el punto de vista del derecho internacional, la jerarquía normativa de los tratados internacionales en el derecho interno es irrelevante. El Estado, al ratificar un convenio internacional, se compromete a garantizar el goce efectivo de los derechos reconocidos en ese convenio, de modo tal que resulta indistinto para el derecho internacional si la obligación se cumple por aplicación directa de la Constitución local, del tratado o de otras disposiciones de rango inferior, que garantizan de igual manera el ejercicio de esos derechos [...]”. Julio B. J. Maier, *Derecho procesal penal*, tomo I, “Fundamentos”, 2ª ed., Ediciones del Puerto, Buenos Aires, 1996, p. 186.

En virtud del principio de buena fe consagrado en el mismo artículo 31(1) de la Convención de Viena, si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si se trata de derechos humanos, como es el caso de la Convención Americana, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana, que es, además, uno de los órganos principales de la Organización de los Estados Americanos, cuya función es “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en el hemisferio” (*Carta de la OEA*, artículos 52 y 111).

Asimismo, el artículo 33 de la Convención Americana dispone que la Comisión Interamericana es un órgano competente junto con la Corte “para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes”, por lo que, al ratificar dicha convención, los Estados partes se comprometen a atender las recomendaciones que la Comisión aprueba en sus informes.²⁴

La Asamblea General de la OEA aprobó en junio de 2003 en Santiago de Chile una resolución acerca del fortalecimiento de los sistemas de derechos humanos en el hemisferio, como parte del seguimiento del Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas. Los Estados miembros consideran que la OEA “puede servir de foro para contribuir con los esfuerzos de los Estados Miembros en el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas nacionales de promoción y protección de los derechos humanos” y resuelven “reafirmar el compromiso de los Estados Miembros de la Organización de continuar fortaleciendo y perfeccionando el sistema interamericano de derechos humanos, en particular el funcionamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”.²⁵ Entre las acciones concretas que se consideraron necesarias para el fortalecimiento y perfeccionamiento del sistema interamericano de derechos humanos, dicha resolución alude entre otras cosas al “cumplimiento de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”.

Una consecuencia de la facultad de formular recomendaciones a los Estados —sobre todo en un caso individual en el que se ha establecido la responsabilidad internacional por violaciones a los derechos humanos— es la de evaluar y supervisar su cumplimiento. En tal sentido, la Comisión Interamericana ha recurrido a distintos mecanismos en los últimos años para acceder a información acerca de las acciones tomadas por los Estados para el cumplimiento de las recomendaciones expuestas en sus informes. Uno de ellos ha

²⁴ Corte IDH, caso *Loayza Tamayo*, sentencia de 17 de septiembre de 1997, § 80.

²⁵ Asamblea General de la OEA, resolución AG/RES. 1925 (XXXIII-O/03), “Fortalecimiento de los sistemas de derechos humanos en seguimiento del Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas”, 10 de junio de 2003.

sido la solicitud de información actualizada al Estado en cuestión acerca de recomendaciones específicas. La Comisión Interamericana también ha recibido y procesado información de particulares, familiares de víctimas, y organizaciones no gubernamentales respecto a dicho tema. Asimismo, ha convocado a los representantes de los Estados y de las víctimas a audiencias en las cuales se ha analizado la adopción de medidas concretas para el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en informes sobre casos individuales.

A partir de 1997 la Comisión Interamericana inició la práctica de incluir una fórmula en el párrafo final de los informes sobre el fondo de los casos individuales, en estos términos: “La Comisión, conforme a las disposiciones contenidas en los instrumentos que rigen su mandato, continuará evaluando las medidas adoptadas por el Estado [...] respecto a las recomendaciones mencionadas, hasta que éstas hayan sido cumplidas por dicho Estado”.²⁶ Esta práctica se consolidó en los años siguientes, y actualmente la etapa de seguimiento de las recomendaciones de los casos individuales está consagrada de manera expresa en el artículo 46 de su Reglamento. Asimismo, los informes anuales de la Comisión Interamericana correspondientes a 2001 y 2002 incluyen una sección dedicada al seguimiento de sus informes publicados, con la valoración correspondiente.

IV. Conclusión

Las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos que los Estados asumen libremente al ratificar la Convención Americana tienen su punto de partida en el ámbito interno. El carácter coadyuvante o complementario del sistema interamericano de derechos humanos implica que los Estados parte en dicho instrumento internacional se comprometen a respetar y garantizar, sin discriminación de tipo alguno, todos los derechos consagrados en él; asimismo, asumen el reto de adecuar su normativa interna con miras a la vigencia efectiva de tales derechos.

Los Estados otorgan igualmente competencia a la CIDH para revisar las peticiones individuales en las que se imputa responsabilidad internacional por violaciones de derechos humanos y, en su caso, a la Corte Interamericana. Hay importantes desarrollos jurisprudenciales en el ámbito internacional y en el derecho interno que han consolidado la idea de que las recomendaciones de la Comisión y las sentencias de la Corte son de obligatorio cumplimiento.

²⁶ Véase, por ejemplo, CIDH, *Informe anual 1997*, informe n° 48/97, caso 11.520 (*Tomás Porfirio Rondín y otros, Aguas Blancas*), México, § 136, p. 711; *Informe anual 1998*, vol. I, cap. III, informe n° 63/99, caso 11.427 (*Víctor Rosario Congo*), Ecuador, § 111, p. 516.

Se ha visto que el lenguaje de las resoluciones del órgano supremo de la OEA se orienta también en este sentido. Igualmente, la tendencia de la Organización hacia el fortalecimiento de los sistemas nacionales de derechos humanos debe interpretarse como una comprensión de la importancia de la dimensión interna en armonía con el fortalecimiento de los órganos del sistema interamericano de derechos humanos. El objetivo que se persigue en ambos planos es común: el respeto efectivo de los derechos y libertades de las personas en el hemisferio.

Bibliografía

- AYALA CORAO, Carlos M. *Del amparo constitucional al amparo interamericano como institutos para la protección de los derechos humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-San José, 1998.
- FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor. *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: aspectos institucionales y procesales* (2ª ed.), Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José (Costa Rica), 1999.
- MAIER, Julio B. J., *Derecho procesal penal*, tomo I, “Fundamentos”, Ediciones del Puerto, Buenos Aires, 1996.

Opiniones consultivas

- Corte IDH, opinión consultiva n° OC-18/99, 17 de septiembre de 2003, “Condición jurídica y derechos de los migrantes”.
- Corte IDH, opinión consultiva n° OC-13/93, 16 de julio 1993, serie A n° 13, “Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (artículos 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos)”.

Paraguay frente al sistema regional de derechos humanos

*Julio Duarte Van Humbeck **

I. Introducción

Con la adopción de la Carta constitutiva de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en 1948,¹ empieza a estructurarse el marco jurídico regional tendiente a promover la observancia y protección de los derechos y libertades fundamentales de la persona humana.

El Paraguay formó parte de este proceso desde su génesis y participó en la consolidación del sistema interamericano de derechos humanos en ocasión de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Americanos, celebrada en 1959 en Santiago de Chile. En esta reunión se adoptaron importantes resoluciones, como la que creaba una instancia especializada para la observancia de los derechos humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y la que encomendaba el estudio de una convención sobre derechos humanos, la cual fue aprobada diez años más tarde en San José (Costa Rica), en 1969.²

* Abogado. Director de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores. Las opiniones aquí vertidas constituyen el punto de vista personal del autor y no reflejan en absoluto la posición oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores.

¹ Novena Conferencia Internacional Americana que tuvo lugar en Bogotá.

² La resolución III de la reunión encomendó al Consejo Interamericano de Jurisconsultos “el estudio de la posible relación jurídica entre el respeto de los derechos humanos y el efectivo ejercicio de la democracia representativa”. Por su parte, la Resolución sobre Derechos Humanos en la parte I encomendaba al Consejo Interamericano de Jurisconsultos la elaboración de un proyecto de convención sobre derechos humanos y el proyecto o proyectos de convención sobre la creación de una Corte Interamericana de Derechos Humanos y otros órganos adecuados para su tutela y observancia. La parte II de la citada resolución creaba la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, que entró en vigencia en 1978, ha sido la piedra fundamental sobre la que se edificó el sistema regional de derechos humanos. Ella estableció obligaciones para los Estados, como las de respetar derechos y libertades inherentes a la persona humana y adoptar disposiciones de carácter interno para hacer efectivo el goce de tales derechos consagrados en la Convención. Asimismo, ha creado el sistema de protección estableciendo los dos órganos competentes para garantizar la vigencia y el goce efectivo de los derechos por ella consagrados: la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El Paraguay firmó la Convención el 22 de noviembre de 1969 durante el gobierno del general Alfredo Stroessner —en ese entonces con 14 años en el poder—, quien impuso un régimen autoritario, arbitrario, represor y violador de los derechos y libertades fundamentales. Éste fue consolidándose sobre la base del atropello sistemático a los derechos civiles y políticos, la libertad de expresión, de opinión y prensa, entre otros derechos consagrados en la Declaración Americana, en la Convención Americana y otros instrumentos internacionales de derechos humanos. Ello produjo una crisis de los derechos humanos y su interrupción por 35 años en el Paraguay.

El régimen del terror de Stroessner, responsable de la desaparición, del asesinato político, de la represión, de la expulsión de opositores al gobierno y de las detenciones arbitrarias de centenares de miles de paraguayas y paraguayos, se consolidó con el tiempo hasta llegar a constituirse en la dictadura más longeva de América del Sur (1954-1989).

Las constantes denuncias de violaciones de los derechos humanos atribuidas al régimen de Stroessner hicieron que la OEA ejerciera una supervisión y presión diplomática permanente sobre él. Los pronunciamientos de sus órganos políticos y especializados fueron una constante, con más intensidad desde 1973 hasta su derrocamiento en 1989. Las relaciones entre el Estado y los órganos del sistema interamericano de derechos humanos en este período, puede afirmarse, no eran de las más armoniosas y fluidas.

En la práctica el gobierno de Stroessner desconocía completamente la competencia y las facultades de la Comisión Interamericana, previstas en la Carta de la OEA y en su Estatuto, incumplía sus obligaciones internacionales contraídas libremente como Estado miembro de la OEA, y sistemáticamente obstruía la supervisión internacional, no otorgando la anuencia a la CIDH para que realizara una visita *in loco* al país a fin de observar la situación general de los derechos humanos.

El restablecimiento del sistema democrático en febrero de 1989, luego del golpe de Estado liderado por el general Andrés Rodríguez, marca la pro-

gresiva reconstrucción de los derechos humanos,³ de las instituciones democráticas y del Estado de Derecho.⁴ Representa igualmente el reestablecimiento de las relaciones con el sistema regional de derechos humanos y constituye un hito en materia de ejecución de medidas para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados internacionales de derechos humanos.

En este período, puede afirmarse, el Paraguay se reposiciona internacionalmente en el campo de los derechos humanos con la inmediata ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en 1989, aprobada por ley 1/89, y con el posterior reconocimiento de la competencia obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1993.

A partir de entonces, los sucesivos gobiernos van consolidando una agenda proactiva a favor de la vigencia, el respeto y la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales.⁵

Los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos son progresivamente incorporados al derecho positivo nacional, facilitando el acceso del individuo a los mecanismos regionales y universales de protección. Se promueve una política de cooperación y diálogo con los órganos de supervisión internacional. Esto último hizo posible, en su momento, concretar las visitas *in loco* de la CIDH en la década de los noventa y formular en el 2003 —en ejecución de la política exterior en derechos humanos— por primera vez, la *standing invitation* o invitación abierta y permanente a todos los órganos, relatorías especiales y mecanismos de las Naciones Unidas.⁶

³ Celso Lafer, en su obra la “Reconstrucción de los derechos humanos. Un diálogo con el pensamiento de Hannah Arendt”, sostiene que ciertos regímenes, como el totalitarismo, representan una propuesta de organización de la sociedad que aspira la dominación total de los individuos. En ese sentido encarnan un proceso de ruptura con la tradición, puesto que no se trata de un régimen autocrático, que en contraposición dicotómica a un régimen democrático busca restringir o abolir las libertades públicas y las garantías individuales. Se trata, en realidad, de un régimen que no se confunde con la tiranía, ni con el despotismo, ni con las diversas modalidades del autoritarismo, porque se esfuerza por eliminar, en forma históricamente inédita, la espontaneidad misma —la más genérica y elemental manifestación de la libertad humana—. Para alcanzar ese objetivo genera el aislamiento, que destruye la posibilidad de una vida pública, y la desolación, que impide la vida privada.

⁴ En 1989 se legitima el gobierno de facto con elecciones relativamente transparentes, de las que resulta electo el general Andrés Rodríguez. En 1990 se sanciona el nuevo Código Electoral, que da lugar a las primeras elecciones democráticas, las municipales de 1991, y en 1992 se sanciona la primera Constitución democrática del Paraguay, con amplia participación de los sectores políticos y sociales.

⁵ En 1990 se crea la primera Dirección General de Derechos Humanos, dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo. A finales de los noventa y principios del 2000 se consolida una Red Interinstitucional de Derechos Humanos integrada por Direcciones Generales, Direcciones y Unidades de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo, Judicial y del Ministerio Público. La Red se fortalece con el establecimiento efectivo de la Defensoría del Pueblo a finales de 2001. El 14 de julio de 2003 la Red presenta el primer informe gubernamental sobre derechos humanos, el cual está disponible en la página electrónica <www.mre.gov.py/ddhh/ddhh3.htm>.

⁶ El ministro José Antonio Moreno Ruffinelli formuló la *standing invitation* en el discurso pronunciado en el Segmento de Alto Nivel del 59° período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, celebrado en Ginebra.

El presente trabajo buscará analizar desde la perspectiva de estos dos sistemas dicotómicamente contrapuestos —autocracia de tipo autoritario y democracia constitucional—⁷ los rasgos característicos de las relaciones entre el Estado y los órganos del sistema regional de derechos humanos. Asimismo, intentará identificar la incidencia de las instancias de supervisión internacional sobre el Estado en materia de promoción y protección de los derechos humanos, así como en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados, declaraciones y otros instrumentos de derechos humanos del sistema interamericano a los cuales el Estado de Paraguay se obligó libremente bajo el principio del *pacta sunt servanda*.

II. Relación del Estado con los órganos del sistema interamericano durante la dictadura 1954-1989

1. Contexto histórico

En el año 1954, seis años después de haberse firmado la Carta de la OEA y la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre, el general Alfredo Stroessner asumió la presidencia de la República del Paraguay tras el golpe de Estado que derrocó al gobierno del presidente Federico Chávez (1949-1954).

El gobierno de Stroessner contó en principio con un importante apoyo de los sectores políticos y militares influyentes del país. La promesa era la pacificación y reconstrucción nacional para dar término a la acuciante situación política, económica y social imperante en esa época signada por crisis institucionales y asiduos golpes de Estado.

Lo que parecía haber sido el inicio del restablecimiento de la institucionalidad democrática rápidamente fue desdibujándose hasta llegar a exteriorizar rasgos autocráticos. El gobierno recién instalado pronto se erigió en un régimen autoritario de tipo dictadura unipersonal con ciertas características del sistema de partido-Estado de estilo leninista, con apoyo de sectores político-partidarios y un rígido control militar.⁸ Bajo este modelo, Stroessner logró consolidar el poder absoluto, el cual llegó a corromperse absolutamente, inestando a vastos sectores de la sociedad que incondicionalmente se sometieron al único detentador del poder.

⁷ Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*.

⁸ Diego Abente, en su ensayo *People power in Paraguay*, señala: “al contrario de otros regímenes autoritarios en Latinoamérica, el régimen de Stroessner no estaba basado exclusivamente en la fuerza militar. Él descansó en el apoyo del Partido Colorado, con rígido control militar, y un sistema de partido-estado de estilo leninista gobernando con tácticas de ‘mano-dura’ por el general Stroessner” (original en Inglés).

El régimen de Stroessner no constituyó un tipo totalitario de autocracia, en oposición al autoritarismo.⁹ Sin embargo, siguiendo en paralelo la línea de análisis que hace Celso Lafer en su obra *La reconstrucción de los derechos humanos*, el modelo autoritario paraguayo en cierta forma alcanzó los objetivos del totalitarismo. Mediante la represión, la persecución y el terror, logró eliminar la espontaneidad del pueblo, definida por Hannah Arendt —según cita Lafer— “como la más genérica y elemental manifestación de la libertad humana”. Sin espontaneidad el pueblo terminó aislado y desolado, sin posibilidad de desarrollar normalmente una vida pública y privada. Esto produjo la ruptura de los derechos humanos que sólo podría ser recompuesta lentamente en la transición democrática inaugurada luego del derrocamiento del régimen, en 1989.¹⁰

Stroessner no fue un producto aislado de la época, sino un producto asimilado y alentado por el reposicionamiento mundial de posguerra, bajo la influencia de la doctrina de la seguridad nacional impuesta en la región por los Estados Unidos a finales de la década del cuarenta. Esta coyuntura mundial a la larga favoreció el establecimiento de regímenes autoritarios y anticomunistas en Latinoamérica.¹¹ Con el descubrimiento del *archivo del horror* en 1992, fruto de una persistente búsqueda de la verdad y la justicia del defensor de derechos humanos Martín Almada,¹² y confirmado con los documentos desclasificados del Departamento de Estado, surge otro hecho que no puede dejarse de lado en el contexto: la existencia de un mecanismo de cooperación militar y de inteligencia que operaba en Sudamérica bajo la denominación de *operativo Cóndor*.¹³ Este mecanismo de “cooperación” “unió a las dictaduras del Cono Sur entre los años 70 y 80 bajo un modelo cuyo hilo conductor era la Teoría de Seguridad Nacional de Estados Unidos. El argumento base era la ‘lucha anticomunista’ y la mano ejecutora los dictadores y sus organismos de seguridad, donde se ampararon verdaderos comandos asesinos”.¹⁴

Durante los treinta y cinco años de ininterrumpido ejercicio abusivo del poder, dentro de los cuales 1975 y 1976 son recordados como los años de

⁹ Karl Loewenstein, en su obra *Teoría de la Constitución*, distingue dos tipos de órdenes autocráticos: el de tipo totalitario y el autoritario.

¹⁰ Celso Lafer, o. cit., cap. IV: “Los derechos humanos y la ruptura. El Estado totalitario de naturaleza y la crisis de los derechos humanos. La problemática de la ruptura”, p. 135.

¹¹ Alfredo Boccia Paz, en la obra *En los sótanos de los generales. Documentos ocultos del Operativo Cóndor*, señala que “la doctrina de Seguridad Nacional fue formulada por los Estados Unidos a fines de la década del cuarenta, al influjo de la Guerra Fría instalada luego de la Segunda Guerra Mundial, en la que los antiguos aliados, la Unión Soviética y los Estados Unidos quedaron enfrentados y encabezaron dos grupos de países rígidamente alineados en posiciones ideológicas antagónicas: capitalismo-comunismo. El mundo quedó dividido en dos bloques, el Este y el Oeste, y la conflictividad se extendió a todos los continentes” (p. 36).

¹² Abogado, docente, defensor de derechos humanos y Premio Nobel Alternativo 2002.

¹³ Boccia Paz, o. cit., pp. 53-56.

¹⁴ Adolfo Pérez Esquivel, en Stella Calloni, *Los Años del Lobo. Operación Cóndor*, 2ª ed., Continente, Buenos Aires, 1998.

mayor violencia,¹⁵ Stroessner montó un aparato represor que avasalló sistemáticamente los derechos humanos. Entre abril y mayo de 1976 las organizaciones campesinas que se agrupaban con fuerza desde 1960¹⁶ fueron brutalmente disueltas por el régimen. Las violentas represiones, desapariciones y asesinatos de sus principales dirigentes en esas fechas le han dado la denominación de *Pascua dolorosa*.¹⁷

No existen datos precisos sobre el número de víctimas de la dictadura stronista. Por una parte hay quienes sostienen que “la lista podría ser interminable, teniendo en cuenta que la mayor parte de las personas que estuvieron detenidas fueron sometidas a tortura. Según estimaciones hechas por organizaciones de derechos humanos, la cifra de muertos y desaparecidos de la dictadura —si bien es imposible precisarla con exactitud— se aproxima a mil personas. Por otro lado, se estima que entre el 4 de mayo de 1954 y el 3 de febrero de 1989 se encarceló aproximadamente a 110.000 personas.¹⁸ Otra fuente señala que “el Paraguay de Stroessner acumuló entre 200 y 300 muertos por represión política desde 1954 a 1989” y que “si las cifras son imprecisas es sólo porque jamás se han contabilizado con rigor los asesinatos y ejecuciones cometidos contra los militantes de las incursiones guerrilleras de fines de la década del cincuenta”.¹⁹ Un informe del Comité de Iglesias registra quizás con mayor precisión el número de víctimas de la dictadura. Según el documento se han registrado 2.427 casos o denuncias de detenciones arbitrarias y torturas, con la individualización de víctimas, fechas y lugares de detención.²⁰

2. Relación con el sistema interamericano y el papel de la CIDH

Es en este contexto histórico que conviene analizar el papel que ha cumplido el sistema interamericano de derechos humanos frente a las graves violaciones de estos derechos que venían siendo denunciadas desde dentro y fuera del Paraguay, y —vale decirlo— con mucha antelación al establecimiento efectivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1960.²¹

¹⁵ Boccia Paz, o. cit., p. 229.

¹⁶ Aparecen las primeras Ligas Agrarias Cristianas (LAC), las Juventudes Agrarias Cristianas (JAC) y las comunidades eclesiales de base.

¹⁷ Quintín Riquelme, *Informe de derechos humanos del Paraguay 1996*, Organizaciones campesinas, Centro de Documentación y Estudio.

¹⁸ Dionisio Gauto, *Informe de derechos humanos en Paraguay 1996. Derecho a la indemnización*. Comisión Nacional de Derechos Humanos y Nelson García Ramírez, Asociación Americana de Juristas. Fuente: *Acción*, n° 96, junio de 1989, p. 24

¹⁹ Boccia Paz y otros, o. cit., p. 229 (“Los archivos del horror de Asunción”).

²⁰ Informe del Comité de Iglesias *Testimonio contra el olvido*, publicado en el marco del Convenio de la Corte Suprema de Justicia y el Comité de Iglesias.

²¹ El Consejo Permanente de la OEA eligió a los primeros siete miembros de la Comisión en 1960.

¿Qué incidencia tuvo en el Paraguay y en el régimen de Stroessner la supervisión de órganos regionales de protección de los derechos humanos, creados por los propios Estados miembros de la OEA, entre ellos el Paraguay, miembro de dicha organización desde su creación en 1948? ¿Qué respuesta daba el gobierno de Stroessner a las denuncias presentadas ante la Comisión Interamericana? ¿De qué manera colaboraba para responder adecuadamente a sus obligaciones como Estado signatario de importantes instrumentos internacionales de derechos humanos, como era el caso de la Declaración Americana? Éstas son algunas de las interrogantes que orientarán el análisis sobre el nivel de acatamiento del Estado con respecto a las normas y reglas del incipiente sistema de protección de derechos humanos que se estaba estructurando en el ámbito interamericano.

a. *Las décadas de los sesenta y setenta*

Desde su establecimiento efectivo, la CIDH empezó a procesar denuncias y casos concretos de violaciones de derechos humanos provenientes de diferentes países del continente y a tomar intervención conforme con las facultades que le confería su Estatuto aprobado en mayo de 1960. Una vez procesadas las denuncias, la CIDH, como primera medida, tomaba contacto con los Estados concernidos solicitando información sobre los hechos denunciados.

En el año 1970, una década después de su establecimiento, la CIDH presentó su primer *Informe anual* a la Asamblea General de la OEA. Este *Informe*, tal como habían acordado los propios Estados, contenía una relación sobre los campos en los cuales habían de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos conforme prescribía la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.²²

En este punto es importante señalar que, en virtud de que la Convención Americana no entró en vigencia hasta el año 1978, la Declaración Americana era el único instrumento interamericano que amparaba la protección de los derechos humanos, conforme al Estatuto y Reglamento de la Comisión.

Con relación al Paraguay, es importante destacar que la Comisión mantuvo una supervisión permanente sobre la situación de los derechos humanos a partir del año 1973 y sucesivamente hasta 1990. En este lapso, la CIDH

²² La Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, celebrada en Río de Janeiro en noviembre de 1965, dispuso, en su resolución XXII, apartado 4, lo siguiente: "4. Solicitar a la Comisión que rinda un informe anual a la Conferencia Interamericana o a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores que incluya una exposición sobre el progreso alcanzado en la consecución de los objetivos señalados en la Declaración Americana. Tal informe deberá contener una relación sobre los campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos conforme lo prescribe la Declaración, y formular las observaciones que la Comisión considere apropiadas respecto de las comunicaciones que haya recibido y sobre cualquiera otra información que la Comisión tenga a su alcance".

publicó dos informes especiales sobre Paraguay: el primero en 1978 y el segundo diez años más tarde, en 1987. Estos informes en su oportunidad fueron llevados a la atención de la Asamblea General de la OEA. En ellos, el señalamiento y la preocupación por las graves violaciones de derechos humanos fueron una constante, como también lo fue la recurrente solicitud de anuencia para realizar una visita *in loco*. Esta solicitud de la Comisión fue sistemáticamente rechazada por el gobierno hasta 1977, fecha en que prestó su anuencia, aunque después de ello nunca fijó una fecha para que tal visita se realizara efectivamente.

Entre 1970 y 1972 la Comisión presentó las primeras solicitudes de información al gobierno de Paraguay con relación a denuncias sobre detenciones arbitrarias, torturas y violaciones del derecho a la vida. Estas denuncias fueron procesadas por dicho órgano sin que el gobierno respondiera adecuadamente a dichas solicitudes de información. El *Informe anual* de 1972 refleja de manera contundente la reacción de la CIDH ante el silencio del gobierno de Stroessner y hace pública esta situación de falta de respuesta y colaboración.²³ Esto luego se tornaría una constante en las relaciones del Paraguay con el citado órgano interamericano durante prácticamente todo el período de la dictadura.

En el *Informe anual* de 1973 la CIDH emitió sus primeras resoluciones sobre comunicaciones y casos concretos sometidos a su conocimiento sobre hechos relacionados con la vigencia de los derechos humanos en Paraguay.²⁴ En una comunicación presentada en abril de 1973,²⁵ los peticionarios denunciaban a la Comisión sobre la situación de 87 personas privadas de libertad por razones políticas, algunas de ellas sometidas a torturas y otros tratos crueles. El informe indicaba que cinco de esas personas detenidas estaban en esa situación desde 1958, tres desde 1959 y una desde 1960. En el marco de estas graves denuncias la Comisión por primera vez solicitó²⁶ al gobierno de Stroessner su anuencia para realizar una visita *in loco*. El gobierno respondió que había “dado el curso correspondiente” a la nota del 15 de junio y sus anexos “remitiéndole al organismo competente”. Sin embargo, desde entonces no se respondió a dicho órgano sobre la anuencia solicitada, lo que se testimonia en la siguiente resolución dictada y presentada ante la Asamblea General de la OEA:

²³ CIDH, *Informe anual 1972*: “Con excepción del Gobierno del Paraguay, los demás gobiernos dieron respuesta a las solicitudes de la Comisión, en unos casos acompañando la información que estimaron oportuna y, en otros, solicitando prórroga al plazo del Artículo 51 del Reglamento para remitir tales informaciones”.

²⁴ *Informe anual 1973*, parte III, “Observaciones respecto a comunicaciones recibidas”.

²⁵ Casos 1758, 1759, 1762 y 1763, abril de 1973. *Informe anual 1973*, parte III.

²⁶ Nota de la CIDH del 15 de junio de 1973 dirigida al Gobierno del Paraguay solicitando anuencia para visita *in loco*. *Informe anual 1973*, parte III.

Que en vista del tiempo transcurrido sin que el Gobierno del Paraguay haya suministrado a la Comisión las informaciones solicitadas

Resuelve:

Por aplicación del Artículo 51, 1) del Reglamento, presumir verdaderos los hechos que se indican en los considerandos de la presente resolución.

Recomendar al Gobierno del Paraguay que dichas personas sean inmediatamente puestas en libertad.

Observar al Gobierno del Paraguay que tales hechos configuran gravísimas violaciones al derecho a la libertad; al derecho a la seguridad de la persona; al derecho de protección contra la detención arbitraria; al derecho de justicia y al derecho a proceso regular, establecidos en los Artículos I, XXV, XVII, XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Incluir esta resolución en su informe anual a la Asamblea General de la Organización (Artículo 9 (bis), inciso c) iii del Estatuto).

En la parte II del *Informe anual* de 1973 la Comisión identificó los campos en los cuales se habían de tomar medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos de acuerdo con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Estos campos se referían exclusivamente a los derechos civiles y políticos, el derecho a la vida, a la libertad e integridad física, a la libertad de información y expresión, al derecho a participar en el gobierno del Estado, al derecho a huelga y libertad sindical. Por ese entonces el régimen de Stroessner ya estaba por cumplir dos décadas en el poder y las violaciones de derechos humanos estaban a la orden del día.

El *Informe anual* de la CIDH de 1975 mantiene al Paraguay en la sección III sobre comunicaciones recibidas, e introduce por primera vez un informe sobre situación de los derechos humanos en un Estado, en este caso Cuba. Asimismo, en la parte II de su informe la Comisión emite una recomendación que refleja su grado de preocupación por las graves denuncias sobre violaciones de derechos humanos en la región:

Con el fin de tratar de reducir el agravio a los derechos humanos que resulta de la circunstancia de que en varios países americanos se ignora el paradero de centenares o miles de personas que han sido detenidas por las autoridades, se considera de la más alta prioridad que la Asamblea General de la Organización adopte una resolución inspirada en las observaciones que la Comisión se permite formular en esta Parte II de su informe.

Ese mismo año la Asamblea General de la Organización resolvió, en su sesión del 19 de mayo de 1975, aprobar una resolución (AG/Res. 190) en cuya parte dispositiva, apartado 4, disponía:

Solicitar que la Comisión Interamericana, aprovechando todos los medios pertinentes, obtenga y considere más información, y presente un informe sobre la situación de los derechos humanos en Chile a la próxima sesión de la Asamblea

General, cerciorándose de que el Gobierno de Chile disponga de un plazo prudencial para presentar sus propias observaciones.

Cabe destacar en este punto que la Comisión consiguió la anuencia del gobierno de Pinochet para realizar una visita *in loco* a Chile a fin de constatar la situación general de los derechos humanos en dicho país. La visita se registró en 1974, visita que la Comisión también había solicitado en su oportunidad al gobierno de Stroessner pero que éste por los conductos diplomáticos no había autorizado. El resultado de esta visita *in loco* en Chile demuestra de qué manera los órganos políticos de la Organización han actuado en seguimiento de los informes de la Comisión. En ese sentido, el *Informe anual* de 1976 de la CIDH registra una resolución de la Asamblea General²⁷ sobre el *Segundo informe de los derechos humanos en Chile* que en su parte dispositiva establece cuanto sigue:

La Asamblea General

RESUELVE:

1. Formular un encarecido llamamiento al Gobierno de Chile, a fin de que continúe adoptando y poniendo en práctica los medios y medidas necesarios para preservar y asegurar efectivamente la plena vigencia de los derechos humanos en su país.
2. Solicitar al Gobierno de Chile que continúe prestando a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la colaboración que sea necesaria para el cumplimiento de su labor y, al mismo tiempo, otorgue las garantías pertinentes a las personas e instituciones que le suministraren informaciones, testimonios, o pruebas de otro carácter.

El silencio de la Comisión sobre la situación general de los derechos humanos en Paraguay se rompió en el año 1978, coincidente con la entrada en vigencia de la Convención Americana. Ese año la CIDH decidió incluir al Paraguay en la sección IV de su *Informe anual* (“Desarrollo de la situación en varios países”). A partir de entonces Paraguay sería incluido en esta sección sucesivamente hasta 1990.

Este *Informe*, el primero con un enfoque general, fue llevado a la atención de la VIII Asamblea General de la OEA reunida en Washington D. C. del 21 de junio al 1 de julio de 1978. La Asamblea General adoptó la resolución 370, por la cual agradeció a la Comisión su informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay y le solicitó que continuara considerando el tema. Con ello la situación de los derechos humanos en Paraguay llegaba a la atención de la más alta instancia política de la Organización, con las consecuentes repercusiones políticas y diplomáticas que impactaron en el régimen de Stroessner.

²⁷ AG/RES. 243 (vi-o/76).

Las conclusiones de ese primer *Informe* son ilustrativas de la gravedad de la situación de los derechos humanos en Paraguay. El citado órgano interamericano señaló:

[...] del análisis objetivo de los datos y elementos de juicio que obran en [su] poder, permite establecer la conclusión de que en la República del Paraguay existe un orden de cosas conforme al cual la gran mayoría de los derechos humanos reconocidos por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y por otros instrumentos de la índole, no solamente no son respetados en forma concordante con los compromisos internacionales contraídos por ese país, sino que de su violación se ha hecho un hábito constante.²⁸

En la misma sección del citado informe, la CIDH igualmente concluyó que:

[...] las numerosas denuncias recibidas desde territorio del Paraguay, las informaciones recogidas por entidades internacionales que han visitado ese país, y muchos otros datos procedentes de distintas fuentes, así como el silencio del Gobierno paraguayo ante las numerosas observaciones y recomendaciones que le ha formulado la Comisión a lo largo de los años, le permiten a ésta afirmar que al amparo del régimen del estado de sitio, vigente ininterrumpidamente por espacio de más de 30 años, se ha incurrido en graves y numerosos actos de violación de los derechos fundamentales.

La CIDH señalaba:

Existen bases fundadas para afirmar que varias personas han muerto a manos de autoridades, en circunstancias no debidamente aclaradas; que la aplicación de apremios físicos y psíquicos y de toda clase de procedimientos de crueldad, para arrancar confesiones o para intimidar y deprimir a los detenidos, es una práctica constante en el Paraguay; que las detenciones efectuadas en virtud del estado de sitio, sin fórmula de juicio y sin atribución de cargos, se cuentan por centenares, y que algunos de los detenidos en forma tan arbitraria han llegado a cumplir hasta 19 años en prisión sin que se les someta a proceso alguno; que los detenidos en virtud del estado de sitio no disfrutaban del derecho a un proceso regular y que el recurso de hábeas corpus o de amparo carece en estos casos de toda eficacia; que se constatan hechos de amenazas contra los abogados defensores de las víctimas; que los lugares de reclusión no son aptos; que los medios de comunicación social en Paraguay no gozan de libertad ni para expresión del pensamiento ni para la labor de informar y que los derechos de reunión y asociación consagrados en la Declaración Americana son objeto de frecuentes violaciones y práctico desconocimiento.

²⁸ *Informe anual 1978*, sección IV, "Desarrollo de la situación de los derechos humanos en Paraguay".

Las recomendaciones de la CIDH fueron: 1) que el Gobierno adoptara las medidas necesarias para levantar el estado de sitio, el cual había venido prorrogándose sin interrupción por espacio de 30 años; 2) la plena vigencia del recurso de hábeas corpus a favor de toda clase de detenidos, sea que se los acusara de delitos comunes o políticos; 3) la puesta en libertad cuanto antes de aquellas personas detenidas en virtud del estado de sitio; 4) que se adoptaran las medidas administrativas y prácticas tendientes a asegurar que toda autoridad que incurriera en abusos o procedimientos crueles e inhumanos con personas detenidas sería ejemplar y debidamente sancionada; 5) que se tomaran las providencias para la protección de abogados y jueces; y 6) que el gobierno comunicara a la Comisión las medidas que se adoptaran en desarrollo de estas recomendaciones.

Fue la resolución 370 de la Asamblea General de la OEA la que motivó la primera reacción del gobierno de Stroessner por los canales diplomáticos. En la nota dirigida el 2 de julio de 1979 al presidente de la CIDH, cuyo texto íntegro se encuentra en el informe de referencia, el gobierno respondió enérgicamente defendiéndose de los cargos, negando hechos o argumentando “enfáticamente que el Gobierno se vale de este legítimo recurso constitucional [en alusión al estado de sitio] para defender la paz, la normalidad democrática y la estabilidad institucional que vive el país; que no renunciará a él porque solamente a la autoridad pública le compete medir el alcance de su responsabilidad en materia que le es absolutamente privativa”.

Lo concreto es que la decisión de la Comisión de publicar el *Primer informe sobre Paraguay* en 1978 tuvo como resultado el inicio de un diálogo más asiduo con el gobierno de Stroessner, el cual en la práctica estuvo ausente desde su establecimiento en 1960, por la negativa del régimen de cumplir con sus obligaciones como Estado parte del sistema interamericano de derechos humanos.

El cumplimiento parcial por parte del Estado de las recomendaciones de la Comisión se reflejó en su respuesta a la comunicación gubernamental de julio del 79, inserta en su propio informe, en la cual señaló que “desde que se emitió nuestro informe, el estado de sitio²⁹ ha sido levantado en todas partes del país excepto en la capital, lo cual tiene muy poco efecto práctico, en virtud de que los detenidos en el interior son trasladados inmediatamente a Asunción para ser retenidos ahí bajo el estado de sitio”.

La Comisión igualmente comentó que la ley 254, del 17 de octubre de 1955, denominada “Defensa de la democracia”, y la ley 209, del 18 de septiembre de 1970, llamada “Defensa de la paz pública y la libertad física

²⁹ La Comisión señaló en su informe que desde de 1929 existía “un estado de sitio en vigor en [Paraguay], salvo durante los días de elecciones nacionales o durante el lapso de cerca de seis meses en 1946”.

del individuo”, eran incompatibles con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. El informe señalaba que en su nota del 2 de julio de 1979 el gobierno había alegado que la ley 254 “no castiga[ba] a una persona por sus ideas u opiniones, sino la campaña proselitista encaminada a la alteración del orden”. A esto la Comisión respondió que “el derecho de sostener una opinión es realmente un derecho carente de contenido sin el derecho paralelo de diseminar esa opinión, ya sea personalmente o conjuntamente con otro”.

Con respecto a la respuesta del Estado sobre la ley 209, de que ésta había sido aplicada solamente “a personas incurso individualmente o en asociación con otras en labores subversivas o terroristas”, la Comisión respondió: “Sea como fuere, este tipo de ley conduce a abusos porque es el gobierno el que entra en el mundo tenebroso de definir la subversión y el terrorismo”. Lo que se produjo realmente en Paraguay con la sanción y vigencia de estas leyes de represión fue una ruptura e interrupción de los derechos humanos —siguiendo el pensamiento de Arendt y Lafer— al eliminar la espontaneidad de la mayoría del pueblo, aislándolo y desolándolo, o reprimiendo y persiguiendo a los “subversivos” que se levantaban contra el nuevo orden impuesto por el dictador.

El impacto de la observación y el reclamo internacional sobre el régimen parecían haber logrado atenuar su ferocidad. El *Primer informe especial sobre el Paraguay* que la CIDH llevó a la atención de la Asamblea General de la OEA avizoraba un nuevo esquema de relación con el gobierno. Éste destacaba que desde la publicación del citado informe en el Paraguay se habían producido varios cambios, como la liberación de presos políticos, la disminución considerable de la práctica de la tortura y del control de la prensa escrita. Esto representaba en la práctica el cumplimiento de recomendaciones dictadas por el órgano interamericano.

Sin embargo, aun con esas primeras muestras de colaboración del Estado, la CIDH reiteraba su preocupación por la impunidad de los agentes responsables de hechos de tortura, por la falta de cambios institucionales que garantizaran que los hechos denunciados no se repetirían y por la vigencia del estado de sitio en la capital. Entre las recomendaciones finales la CIDH reiteraba al gobierno la necesidad de que éste, con la mayor brevedad, estableciera una fecha precisa para que la Comisión visitara el país durante el año 1979, o dentro del primer semestre de 1980, para practicar la observación *in loco*, en virtud de la anuencia ya concedida. También recomendó el levantamiento del estado de sitio y que las cuatro personas detenidas en virtud del artículo 79 de la Constitución Nacional fueran puestas en libertad, o bien, si existiera causa legal para dicha acción, que fueran sometidas a proceso regular con todas las garantías.

La presión diplomática no se hizo esperar y el 31 de octubre de 1979 la Asamblea General emitió una nueva resolución donde dispuso instar al gobierno de Paraguay a demostrar su voluntad de cooperar con la Comisión fijando una fecha próxima y concreta para la visita a dicho país. Basándose en esa resolución del máximo órgano político de la Organización, la Comisión volvió a dirigir un cable al gobierno de Stroessner señalando: “en fecha 28 de abril de este año, la Comisión recibió, por la vía cablegráfica, la contestación del Gobierno paraguayo, en la que expresa su negativa a determinar la fecha para la observación *in loco*, aduciendo razones de soberanía”. La respuesta por el canal diplomático pertinente no se hizo esperar; el gobierno paraguayo insistió en que “por razones de soberanía que son de su exclusiva competencia e iniciativa, sigue reservándose la decisión de determinar la oportunidad en que podría realizarse una visita de esa Comisión a mi país”.³⁰

Lo concreto es que esta visita nunca se materializó durante la dictadura y recién en 1990, un año después del derrocamiento de Stroessner, la Comisión pudo concretar la primera visita *in loco* al Paraguay, por invitación del gobierno de Andrés Rodríguez.

En el *Informe anual* de 1979-1980 la Comisión incluyó nuevamente al Paraguay en el capítulo V, dedicado a la situación de los derechos humanos en diferentes países de la región, conforme al mandato recibido por la Asamblea General de la OEA, y de acuerdo con las disposiciones reglamentarias y las contenidas en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Es importante señalar que en este informe la Comisión reconoció que, a partir de la publicación del *Primer informe especial sobre Paraguay*, si bien hubo “una disminución en términos relativos de violaciones a los derechos humanos, ello no permite afirmar que en Paraguay exista un respeto pleno a tales derechos”. El informe igualmente advertía que “la persistencia del estado de sitio crea un clima de inseguridad y de temor que lesiona sensiblemente la observancia de derechos fundamentales, y que la misma continúa vigente pese a que la Asamblea General de la OEA en su Resolución del 31 de octubre de 1979 resolvió solicitar al Gobierno del Paraguay que levante el Estado de Sitio en todo el país y permita el retorno de los exiliados”. Asimismo, el informe constataba que “la Comisión Nacional de Derechos Humanos es hostigada frecuentemente y objeto de limitaciones en sus actividades, habiendo sido víctima de ello su presidenta señora Carmen de Lara Castro”.

Las conclusiones del citado informe señalaban que en Paraguay no existía clima propicio para el pleno desenvolvimiento de los derechos humanos y de las organizaciones partidarias que permitieran el funcionamiento de un sis-

³⁰ CIDH, *Informe anual 1979-1980*, capítulo V, “Paraguay”, p. 2.

tema democrático dentro de un Estado de Derecho. Las recomendaciones puntuales, entre otras, fueron: a) que se levantara el Estado de Sitio, b) que el gobierno garantizara la plena independencia del Poder Judicial; c) que el gobierno autorizara el retorno de los exiliados y reconociera a éstos sus derechos civiles y políticos; e) que las personas que cumplían largas penas de prisión sin causa legal fueran puestas en libertad o, en su caso, sometidas a juicio; d) que el gobierno, de conformidad con la resolución 443 de la Asamblea General de la OEA, fijara una fecha próxima y concreta para la observación *in loco* de la Comisión.

b. Desde 1980 hasta el derrocamiento de Stroessner

En su *Informe* correspondiente al año 1980-1981, la Comisión señaló que “el Gobierno del Paraguay, hasta la fecha, no ha adoptado las medidas necesarias para poner en práctica la mayoría de las recomendaciones de la Comisión. Por el contrario, continúa la práctica de prorrogar el Estado de Sitio cada noventa días, lo cual contribuye a mantener el clima de inseguridad y temor”. El breve informe igualmente destacaba que, según denuncias recibidas, “parece haberse experimentado un recrudecimiento de la persecución y encarcelamiento de personas por motivos políticos a partir del mes de febrero de 1982, después de que el Gobierno afirmó haber descubierto una conspiración comunista y detuvo a 38 personas que hoy se encuentran procesadas bajo la ley 209”.³¹ Un aspecto positivo que destacó la Comisión en dicho informe fue la eficacia del recurso de hábeas corpus interpuesto para favorecer a nueve detenidos incomunicados bajo el amparo del artículo 79 de la Constitución. La petición de mayo de 1982 fue resuelta favorablemente; así, se dispuso judicialmente la suspensión de la incomunicación de los detenidos y detenidas y se ordenó fueran trasladados a la Penitenciaría de Tacumbú y del Buen Pastor, respectivamente.

El *Informe* de 1983-1984 señalaba igualmente como un aspecto positivo el hecho de que en los últimos tres años la Comisión no había recibido denuncias por violaciones al derecho a la vida; sin embargo, aclaraba que otros derechos fundamentales continuaban siendo violados.

Este Informe igualmente registraba por primera vez el acercamiento entre la representación diplomática del Paraguay acreditada ante la OEA y la Comisión, “acercamiento que ha permitido a la CIDH realizar gestiones ante las autoridades paraguayas, las que basadas siempre en razones humanitarias y de justicia han permitido superar la situación anómala en que se encontraban varios detenidos”, en alusión a Cantalicio Orué y el sargento Escolástico Ovan-

³¹ CIDH, *Informe anual 1981-1982*, capítulo V, “Paraguay”.

do, quienes fueron liberados luego de largos años de encierro arbitrario. El citado informe concluía que en Paraguay había habido modestos progresos en algunos campos, pero que sin embargo no se habían producido modificaciones institucionales que representaran un cambio de actitud del gobierno.

En el *Informe* del año 1984-1985, tal vez continuando con un tono diplomático persuasivo, la Comisión inició el estudio sobre Paraguay señalando que “durante este periodo, ha habido algunas mejorías respecto a la situación de los derechos humanos”, fórmula utilizada en los últimos informes analizados. Entre dichas mejorías, la CIDH señalaba, por ejemplo, que no había recibido denuncias de violaciones del derecho a la vida por motivos políticos, imputables al gobierno, y que había habido una marcada disminución de detenidos políticos en que se hubiera evidenciado la práctica de torturas a manos de autoridades policiales. En este punto hay que tener en cuenta que la Comisión señalaba esto sobre la base de los informes recibidos de varias fuentes y no como consecuencia de su constatación *in situ*, la cual no fue permitida por el gobierno de Stroessner hasta su derrocamiento.

Nuevamente el documento destacó el acercamiento del gobierno a la Comisión por medio de su Misión Permanente en Washington D. C., y mencionó que las “relaciones de cooperación” habían permitido que el gobierno diera oportuna contestación a las comunicaciones de la Comisión, así como la continuación de gestiones basadas en razones humanitarias y de justicia para la liberación de detenidos por razones políticas. La Comisión lamentó una vez más la negativa del gobierno de fijar fechas para la visita *in loco* en atención a la anuencia otorgada para ello en 1977 por el ministro de Relaciones Exteriores. Concluyó que el Gobierno debía proceder con la mayor brevedad a fijar dicha fecha y que “otra actitud por parte del Gobierno sería demostrativa de que el mismo no está dispuesto a respetar sus compromisos”.³²

En el *Informe* 1985-1986 la Comisión volvió a insistir respecto a concretar la visita *in loco* al Paraguay, señalando nuevamente que se “han producido algunos cambios en lo que respecta a la observancia de los derechos humanos”, como la liberación de dirigentes detenidos arbitrariamente, así como la autorización del ingreso al país del dirigente político y defensor de derechos humanos Luis Alfonso Resk y del destacado escritor Augusto Roa Bastos, expulsados por el régimen en junio de 1981 y abril de 1982, respectivamente.³³

El informe igualmente mencionaba: “durante el período al que [éste] se contrae no se registran casos de desaparecidos; que la práctica de torturas ha disminuido, así como con relación a los asesinatos por motivos políticos, con una importante excepción: el caso del estudiante de la Facultad de Derecho

³² *Ibidem.*

³³ CIDH, *Informe anual 1985-1986*, capítulo IV, “Paraguay”.

Rodolfo González, muerto como consecuencia de las torturas que se le infligieron el 10 de abril de 1986”. El gobierno, reza el informe de la CIDH, se limitó a informar al respecto que la causa permanece en la etapa secreta de instrucción sumarial.

En el informe de referencia la CIDH “dejó constancia de las oportunas respuestas que ha recibido del Gobierno a los pedidos de información, así como las autorizaciones otorgadas por éste a distintas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales como la OIT, Americas Watch y Amnesty International para viajar al país”, al tiempo de reiterar su solicitud de fijación de fechas para concretar su ansiada visita *in loco*.

En septiembre de 1987 la Comisión publicó el *Segundo informe especial sobre Paraguay*, que contenía una relación de las numerosas violaciones cometidas en los últimos diez años contados a partir de la publicación del *Primer informe*, en 1978. En las conclusiones la Comisión entraba en el campo de los cuestionamientos a la estructura política del Estado paraguayo, señalando por ejemplo que, tal como estaba regulada por la Constitución vigente, ésta concedía una excesiva predominancia al Poder Ejecutivo sobre los otros poderes del Estado, en especial respecto al Poder Judicial, lo cual atentaba contra su independencia. Igualmente hacía una crítica al sistema de representación proporcional en el Congreso, lo que en la práctica llevaba a que el Partido Colorado controlara la totalidad del proceso legislativo y del proceso electoral, y que la concentración de facultades en el Poder Ejecutivo y en el partido de gobierno determinara que el presidente, quien también era jefe honorario del Partido Colorado, general en actividad y comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, poseyera en la práctica un conjunto de facultades equivalente a la suma del poder público. Asimismo, cuestionaba la enmienda constitucional que permitió la reelección presidencial, la cual había conducido a una verdadera perpetuación en el poder que afectaba negativamente los postulados básicos del ordenamiento democrático,³⁴ lo que podría ser definido como la ruptura institucional democrática y del Estado de Derecho.

En el citado *Informe especial*, al igual que en anteriores informes, la Comisión hacía duros cuestionamientos al gobierno por la práctica de torturas y malos tratos, el empleo del Estado de sitio como un instrumento para marginar a los opositores del gobierno y para silenciar a cualquier persona o grupo disidente; la ausencia de recursos judiciales al alcance de los individuos y de un Poder Judicial independiente e imparcial para garantizar el derecho a la libertad personal; la violación del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión y prensa, en alusión a la clausura de dos medios de comunicación: el diario *ABC Color* y radio Ñandutí.

³⁴ CIDH, *Informe especial 1987*, capítulo IV, “Paraguay”, p. 1, ítemes 2 y 3.

En conclusión, el gobierno de Stroessner se escudó permanentemente en el principio de soberanía y de no injerencia en los asuntos internos para no cumplir, como Estado miembro de la OEA, sus obligaciones en materia de derechos humanos. No sólo obstruyó a la CIDH su tarea de supervisión de la vigencia de tales derechos en Paraguay omitiendo dar respuesta a las comunicaciones y solicitudes de información, sino también no otorgando la anuencia para la realización de la visita *in loco* o no fijando las fechas para dicha visita. En este período el Estado violó sistemáticamente derechos consagrados en la Declaración Americana, con lo que generó la ruptura e interrupción de los derechos humanos.

Frente a la sistemática violación de derechos humanos en Paraguay, el sistema regional, aun con las limitaciones descritas, actuó, supervisó y en cierta forma ejerció un control y una presión gravitante sobre el régimen. Éste a mediados de los ochenta ya daba muestras de debilidad e iba cediendo progresivamente frente a la presión internacional y a la democratización de la región.

III. Democracia, derechos humanos y el reposicionamiento del Estado frente a los órganos interamericanos de derechos humanos

1. El derrocamiento de Stroessner y la reconstrucción de los derechos humanos

El 2 y 3 de febrero de 1989, dentro de un clima de creciente presión y abierto malestar en la opinión pública y de los diversos sectores sociales, en especial los partidos políticos, incluyendo sectores del partido gobernante Colorado, la Iglesia, los sindicatos urbanos y las organizaciones campesinas, tuvo lugar una sublevación militar que depuso al presidente Alfredo Stroessner.³⁵

El derrocamiento del dictador Stroessner y la caída de su régimen marcaron el inicio de un proceso gradual de reconstrucción de los derechos humanos, del Estado de Derecho y de la institucionalidad democrática, como será argumentado más adelante. Este proceso de reconstrucción de los derechos humanos se dio con el inmediato restablecimiento de los derechos civiles y políticos, sin excepción. La institucionalidad democrática inició su reconstrucción a partir de la legitimación del gobierno surgido de elecciones convocadas en el plazo de 90 días para cubrir la acefalía producida en el Poder Ejecutivo y para renovar el Congreso de la Nación. Finalmente, puede decirse que la reconstrucción del Estado de Derecho se inició en el año 1992 con la sanción y promulgación de la Constitución Nacional legitimada por una Asam-

³⁵ CIDH, *Informe anual 1988-1989*, capítulo IV, "Paraguay", p. 1.

blea Nacional Constituyente democráticamente conformada luego de la reforma electoral de 1990.

La reconstrucción de los derechos humanos es un punto central para el análisis, teniendo en cuenta que en su mensaje el general Rodríguez —en ese entonces comandante interino del 1^{er} Cuerpo de Ejército— señalaba:

Asumo el compromiso personal de defender las instituciones con energía si fuere necesario, pero siempre dentro del marco de la ley y del respeto de los derechos humanos [...] pienso que para que los derechos humanos sean una realidad y no una simple expresión de deseos debe existir una democracia auténtica no solamente de fachada o meramente legal, en la que exista una justicia fuerte e independiente, en que se respete el derecho de expresar opiniones, el de reunirse pacíficamente, de manera de que cada paraguayo tenga las mismas posibilidades, sin privilegios de ninguna clase.³⁶

Parecería que la *proclama Rodríguez* estaba dirigida a la CIDH como respuesta inicial a las innumerables recomendaciones emitidas en sus sucesivos informes anuales y especiales sobre el Paraguay, ya que aludía con precisión a las principales preocupaciones del citado órgano: el respeto irrestricto a los derechos humanos, la vigencia del Estado de Derecho, la independencia del Poder Judicial, el ejercicio pleno de las libertades públicas y de los derechos políticos.

La inmediata ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada por ley 1/89, y la invitación cursada a la CIDH por el gobierno del general Andrés Rodríguez para que finalmente pudiera concretar su esperada visita *in loco* al Paraguay, confirmaban el compromiso del gobierno recién instalado con la reconstrucción de los derechos humanos y con el cumplimiento de buena fe de sus compromisos y obligaciones internacionales en esta materia.

El *Informe* de la CIDH correspondiente a 1988-1989 ya dejaba constancia del cumplimiento por parte del gobierno de Paraguay de algunas de las recomendaciones emitidas por dicho órgano especializado, como la derogación de las leyes 294/55 y 209/70. Estas leyes fueron utilizadas por el régimen de Stroessner para violar sistemáticamente los derechos y libertades fundamentales durante varias décadas. Asimismo, el informe destacaba el compromiso asumido por el ministro de Relaciones Exteriores de promover la reforma constitucional que no autorizara la reelección presidencial, creara la figura de la Vicepresidencia de la República e instaurara un tribunal electoral independiente. Esto último fue cumplido con la sanción y promulgación de la ley 1/90, Código Electoral. Con ello se posibilitó la realización de las primeras

³⁶ CIDH, *Informe anual 1988-1989*.

elecciones más confiables y democráticas, en 1991, para elegir autoridades municipales, que fue observada con mucho interés por la comunidad internacional.

El informe sintetiza en su parte final que la Comisión “puede señalar que el Gobierno ha reconocido y se ha comprometido a solucionar la sistemática violación de los principios democráticos y de los derechos humanos enraizada en la estructura legal e institucional desarrollada durante el régimen anterior, y recomendó concretamente:

1. la pronta modificación de la ley electoral para obtener una representatividad gubernamental democrática, recomendación que al año siguiente ya fue cumplida, como se ha señalado;
2. la reforma constitucional que refuerce estos principios y la independencia del Poder Judicial y reduzca el poder desmedido del Poder Ejecutivo, recomendación que fue cumplida en 1992;
3. la desaparición de la adhesión forzosa de funcionarios civiles y militares al Partido Colorado, recomendación que fue cumplida igualmente durante el gobierno del general Rodríguez; y
4. la supresión activa de toda práctica contraria a las leyes y los derechos humanos, especialmente de los sectores rurales e indígenas, progresiva y parcialmente cumplida.

Otro aspecto resaltado en el citado informe es la apertura del Paraguay al escrutinio internacional. Con esto el gobierno democrático dejaba atrás el principio de soberanía y de no injerencia en los asuntos internos. Esto significó un paso importante en materia de política internacional, pues el Estado se abrió a la supervisión externa de órganos de protección de los derechos humanos, tal como prescribe la doctrina Roldós, sin que ello constituya injerencia en asuntos internos o riña con el principio de soberanía.³⁷ Justamente, sobre la base de esta doctrina el Paraguay llegaría a formular las invitaciones a la CIDH en 1990 y 1999, y la *standing invitation* en las Naciones Unidas en el año 2003, ratificando el giro de 180° de la política exterior en derechos humanos con relación al régimen de Stroessner. Así, el informe concluye señalando:

La Comisión ve con agrado que el Gobierno del Paraguay, que durante más de una década desde 1978 venía postergando su anuencia para la visita solicitada, ha indicado oficialmente su aceptación de la misma, la que se espera realizar durante el próximo mes de febrero de 1990.

³⁷ La doctrina Roldós, plasmada en la Carta de Conducta de Riobamba, establece que “la acción internacional para la defensa de los derechos humanos no constituye injerencia en los asuntos internos de los Estados”. Ayudamemoria de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos elaborado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, documento que sintetiza los antecedentes, contenidos y aportes de la Carta, octubre de 2002.

En el informe del año siguiente, correspondiente a 1989-1990, la Comisión empezó destacando la amplia anuencia y colaboración de gobierno con la delegación de la CIDH que realizó la visita *in loco* en febrero de 1990, ocasión en la que tuvo la oportunidad de entrevistarse con representantes de distintos sectores de la población y las autoridades nacionales. El informe igualmente indicaba:

[La Comisión] ha comprobado que en los doce meses transcurridos desde la asunción del General Andrés Rodríguez a la presidencia, el Gobierno ha tomado medidas e iniciativas destinados a restablecer la vigencia de los derechos humanos previstos en la Convención Americana y ha creado un clima general más propicio al respeto de los mismos. Sin embargo, ha encontrado al mismo tiempo dificultades legales, socio-económicas y aun de hábitos y costumbres que obstaculizaban el pleno imperio de los mismos.

Esta fue la última vez que la Comisión incluyó al Paraguay en su *Informe anual* presentado a la Asamblea General, hasta que en 1998 —luego de la crisis institucional generada por el enfrentamiento de los poderes Legislativo y Judicial contra el Poder Ejecutivo bajo la administración del presidente Raúl Cubas— decidió nuevamente ocuparse de la situación de los derechos humanos en Paraguay de manera general.

2. La supervisión internacional en tiempos de democracia

En este segundo período, de transición democrática o reconstrucción de los derechos humanos, la CIDH emitió tres informes: el primero en 1998, sobre la crisis institucional en Paraguay durante el gobierno de Cubas; luego publicó el *Tercer informe de derechos humanos*, en el año 2001; y finalmente el *Informe de seguimiento a las recomendaciones del tercer informe*, publicado en el año 2002.

Se puede decir que en este período los órganos políticos de la OEA y la CIDH han jugado un papel fundamental en la defensa de la democracia paraguaya. En 1996 la rápida reacción del Consejo Permanente de la OEA y la gestión proactiva del secretario general, César Gaviria, neutralizaron la insurrección del ex general Lino César Oviedo contra las autoridades legítimamente constituidas y el orden constitucional de la República. En dicha oportunidad la CIDH expresó su apoyo a la consolidación de la democracia en Para-

³⁸ Comunicado CIDH n° 6/96: “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, reunida en su 92° Período Extraordinario de Sesiones en Washington, D. C., envió el día de hoy el siguiente mensaje al Excelentísimo señor Juan Carlos Wasmosy, Presidente de la República de Paraguay: Excelentísimo señor Presidente: En nombre de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, tengo el honor de dirigirme a Vuestra Excelencia, a fin de expresarle nuestra satisfacción por la solución de la reciente crisis en Paraguay, la que ha afirmado la libre expresión de la voluntad popular de ese país y constituye un avance trascendental en la consolidación de la democracia. Quiero reiterarle los ofrecimientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de colaborar plenamente en la promoción y protección de los derechos humanos en su país. Washington, D. C, 1° de mayo de 1996”.

guay.³⁸ En marzo de 1999 la CIDH exteriorizó su condena por el asesinato del vicepresidente de la República, “que no sólo quebranta la ley sino que también pone en peligro la estabilidad institucional y la normalidad democrática en ese país”. La CIDH advirtió que el magnicidio se produjo en el contexto de una seria crisis institucional desatada en Paraguay en 1998.³⁹ En ocasión del intento de golpe de Estado de mayo de 2000, el Consejo Permanente de la OEA de nuevo se pronunció enérgicamente en contra del atentado al orden democrático y constitucional.⁴⁰ La CIDH por su parte ha dado un minucioso seguimiento al desarrollo institucional de la República en su *Informe anual de 1998* y en el *Tercer informe 2001*, alentando la vigencia, el fortalecimiento y la defensa de la democracia representativa como un medio efectivo para garantizar la vigencia y protección de los derechos humanos.

Volviendo al análisis de los informes elaborados por la Comisión en este segundo período, como se describe más arriba, el *Primer informe* fue incluido en el capítulo V del *Informe anual 1998*, “Desarrollo de los derechos humanos en la región”. La inclusión de Paraguay en dicha sección del *Informe anual* se hizo conforme al criterio establecido previamente por la Comisión respecto a situaciones coyunturales o estructurales que se encuentran presentes en países cuyos gobiernos han sido electos democráticamente, pero que por diversas razones enfrentan situaciones que afectan gravemente el goce y disfrute de los derechos fundamentales consagrados en la Convención Americana o en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.⁴¹

En dicho *Informe* la Comisión señalaba entre sus conclusiones que había “seguido con extrema preocupación la seria situación institucional planteada en el Paraguay, caracterizada por el enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y la justicia electoral, por una parte, y por la otra, con los Poderes Legislativo y Judicial” que tuvo su origen en el decreto n° 117 dictado por el presidente Raúl Cubas tres días después de asumir la presidencia, por el cual “conmu-

³⁹ Comunicado CIDH n° 9/99. “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión”) ha tenido conocimiento del asesinato del doctor Luis María Argaña, Vicepresidente de la República del Paraguay, ocurrido en la mañana de hoy en la ciudad de Asunción. Como órgano principal del sistema interamericano, la Comisión expresa su más enérgica condena de este crimen atroz, que no sólo quebranta la ley sino que también pone en peligro la estabilidad institucional y la normalidad democrática en ese país. La Comisión no puede dejar de señalar que el asesinato del doctor Argaña tiene lugar en un contexto de seria crisis institucional que se arrastra desde hace varios meses y que ha llevado a un abierto enfrentamiento entre el poder ejecutivo y la autoridad electoral, por un lado, y entre el poder legislativo y la Corte Suprema de Justicia, por el otro. La Comisión considera que la solución a esta crisis debe darse en el marco de la legalidad y del Estado de derecho, cuya máxima expresión en el orden interno es la Constitución nacional, sustento del sistema democrático de gobierno y fuente de la legitimidad de todas las autoridades en la República del Paraguay. La Comisión hace un llamado urgente al Estado paraguayo para que investigue, identifique y sancione a los responsables de este crimen execrable, con la transparencia y con la eficacia que las circunstancias exigen. Washington, D. C., 23 de marzo de 1999”.

⁴⁰ Resolución 770 (1.235/OO) del Consejo Permanente de la OEA. Respaldo al Gobierno Constitucional del Paraguay del 19 de mayo de 2000.

⁴¹ CIDH, *Informe anual 1998*. Capítulo V. Introducción.

tó” las penas de 10 y 3 años de prisión, respectivamente, de los ex militares Oviedo y Bóveda por la de tres meses de arresto para ambos. Esta decisión administrativa fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia⁴² y ello generó un enfrentamiento de poderes. Posteriormente, Oviedo recurrió al sistema interamericano y su petición fue declarada inadmisibile por la CIDH.⁴³

En atención a la situación planteada, la CIDH, entre otros puntos, había recomendado:

Las soluciones a la crisis que se ha generado deben ser encontradas en el marco de la legalidad y el Estado de Derecho, cuya máxima expresión es la Constitución Nacional, en la cual se sustenta el sistema democrático de gobierno, y que constituye el origen de la legitimidad de todas las autoridades que ejercen el poder en la República del Paraguay. La Comisión, de acuerdo con su doctrina hemisférica de defensa de los derechos humanos, considera necesario recordar igualmente que otro principio fundamental para enfrentar la situación actual debe ser el rechazo de impunidad por hechos ilegítimos.⁴⁴

Igualmente, en esta sección del informe la CIDH insistía en la necesidad de que se cumpliera con los mandatos de la Constitución y fuera designado el defensor del pueblo, recomendación que se cumplió a finales de 2001.

La CIDH concluía el citado informe instando a las autoridades paraguayas y sus poderes públicos “a que adopten todas las medidas para asegurar la vigencia plena del Estado Constitucional de Derecho”, advirtiendo que “continuará observando el desarrollo de los acontecimientos en Paraguay hasta que se consolide la normalidad institucional, en el contexto del fortalecimiento de la democracia representativa en el hemisferio”.⁴⁵

Sin duda alguna, tanto en la crisis institucional de abril de 1996, como en el intento de golpe de Estado de mayo 2000 y el magnicidio del vicepresidente de la República en marzo de 1999, la Comisión ha jugado un papel activo y fundamental, como órgano imparcial y especializado de la OEA, en defensa de la democracia y de los derechos humanos.

El extenso *Tercer informe*, del año 2001, representa quizás la muestra más clara del grado de atención que la OEA a través de la CIDH ha dedicado al proceso político institucional, a la defensa de la democracia y a la protección integral de los derechos humanos en el Paraguay. Fue elaborado sobre la base de la información recabada por la CIDH antes y durante su segunda visita

⁴² *Ibidem*, capítulo V, “Conflicto de poderes y crisis institucional”, § 18 y ss.

⁴³ Véase el Informe de inadmisibilidad 88 /99, Lino César Oviedo Silva, del 27 de septiembre de 1999.

⁴⁴ CIDH, *Informe anual*, capítulo V, § 54-55.

⁴⁵ *Ibidem*, § 59.

al Paraguay, celebrada en julio de 1999 por invitación del gobierno. Está dividido en nueve capítulos que abarcan el análisis de la institucionalidad democrática; el Estado de Derecho; la impunidad; la administración de justicia y derechos humanos; los derechos económicos, sociales y culturales (DESC); la situación penitenciaria; el derecho a la libertad de expresión; los derechos de la niñez y de la mujer; y los derechos de los pueblos indígenas.

El citado *Informe*, aprobado por la CIDH el 9 de marzo de 2001 en su 110° período de sesiones, formula al Estado paraguayo 44 recomendaciones, seis de ellas sobre impunidad, cinco sobre administración de justicia y derechos humanos, cinco sobre los DESC, cuatro sobre libertad de expresión, ocho sobre niñez, ocho sobre derechos de la mujer y ocho recomendaciones sobre derechos de los pueblos indígenas.

Algunos de los temas que merecen un adecuado seguimiento del Estado con respecto a las recomendaciones están contenidos en los capítulos dedicados a la impunidad, la corrupción, los derechos económicos, sociales y culturales, la condición carcelaria, los derechos de la niñez y de los pueblos indígenas. Estos campos requieren de mayores esfuerzos de las instancias gubernamentales pertinentes para concretar avances en materia de protección y pleno goce de los derechos humanos, y sería conveniente que se promoviera un mayor acercamiento con los sectores de la sociedad civil para afianzar los cambios en estas áreas.

Es destacable el hecho de que el gobierno no sólo brindó su anuencia y total cooperación a la Comisión para la realización de la segunda visita de la CIDH al Paraguay, sino que en marzo de 2002 realizó un esfuerzo para presentar su informe sobre cumplimiento de las recomendaciones.⁴⁶ Este hecho ha significado el establecimiento de un diálogo institucional con la CIDH sobre el cumplimiento de las decisiones del citado órgano interamericano y comprueba fehacientemente la ejecución de una política de Estado a favor del fortalecimiento de los órganos del sistema interamericano y la promoción de los derechos humanos.

Luego del estudio de esta respuesta del Estado y del seguimiento de los sucesos posteriores a la publicación del *Tercer informe*, la CIDH publicó en el año 2002 un *Informe de seguimiento*. A éste el Estado respondió el 17 de octubre de 2003 con la presentación de un *Informe de cumplimiento de recomendaciones*, presentado en una audiencia sobre situación general convocada a solicitud del gobierno por la CIDH, que fue llevada a cabo en Washington, D. C.⁴⁷ El citado *Informe* presentado por el gobierno fue el resultado de los

⁴⁶ Informe del Estado elaborado por el Viceministerio de Justicia en marzo de 2002, <www.cidh.org>.

⁴⁷ Véase el Anexo "Informe de cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH". Fuente: Dirección de Derechos Humanos MRE.

trabajos de la Red Interinstitucional de Derechos Humanos del Estado, que ha buscado identificar las acciones ejecutadas en diferentes campos para responder temáticamente a las recomendaciones de la CIDH contenidas en su *Tercer informe* y en el *Informe de seguimiento*, respectivamente.

El cumplimiento de un importante número de recomendaciones —entre éstas, la designación del defensor del pueblo en 2001, la promulgación de la ley 2.225 que crea la Comisión de Verdad y Justicia en 2003, o la reforma del sistema judicial, más específicamente del proceso penal— demuestra por un lado el activo rol de la CIDH en su doble carácter: como órgano de supervisión y de cooperación. Por otra parte, certifica el óptimo nivel de acatamiento de los sucesivos gobiernos de la era democrática de sus obligaciones como Estado parte del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, realizando sus mejores esfuerzos para cumplir de buena fe con las recomendaciones de la Comisión.

Cabe apuntar igualmente que en el período democrático se generó un nuevo tipo de relacionamiento entre el gobierno y la Comisión, a través de la tramitación de las denuncias individuales presentadas contra el Estado a mediados de 1990. Sin duda, la tramitación de las peticiones y casos individuales ha tenido y sigue teniendo una incidencia gravitante en el gobierno para la ejecución de acciones positivas que garanticen y promuevan la vigencia de los derechos humanos desde una perspectiva general.

Esto igualmente ha hecho que la dinámica de esta nueva relación gire en torno a la colaboración con la CIDH, dando pronta respuesta, en lo posible, a sus solicitudes de información. Por otra parte, ha permitido explorar acuerdos de solución amistosa, en el marco de la Convención Americana y el respeto de los derechos humanos. Este mecanismo de arreglo registró algunos logros importantes, como la firma del Acuerdo de Solución Amistosa en el caso Comunidad Indígena Enxet-Lamexay.⁴⁸

⁴⁸ CIDH, Comunicado n° 4/98. “El día de hoy, 25 de marzo de 1998, a las 12:00, en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en Washington, D. C., se reunieron los representantes de la República del Paraguay (el Estado Paraguayo) y de la organización indígena ‘Tierra Viva’, asesorada por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional —CEJIL-Paraguay— para formalizar un acuerdo de solución amistosa, mediante la firma de un Convenio, el cual favorecerá a unas 300 personas de las comunidades indígenas Lamexay y Riachito (Kayleyphapopyet), ambas del Pueblo Enxet-Sanapana, lo que pondría término al Caso No. 11.713 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Este arreglo fue alcanzado por iniciativa de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, representada por el relator para los asuntos de Paraguay, Decano Claudio Grossman. La CIDH, según el artículo 48.1.f de la Convención, tiene la facultad de ponerse a disposición de las partes interesadas en un caso individual, ‘a fin de llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto a los derechos humanos’ reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El acuerdo de solución amistosa propiciado por la CIDH, consiste en la adquisición por parte del Estado Paraguayo de las tierras reivindicadas por los peticionarios, la posterior titulación de estas tierras por parte de los órganos competentes a nombre de las comunidades en cuestión, y su entrega final a estas. La superficie de la tierra reivindicada es de 21.884,44 hectáreas y está ubicada en el distrito de Pozo Colorado, Departamento de Presidente Hayes, del Chaco paraguayo, a unos 311 kilómetros

Con respecto al trámite de peticiones o casos individuales ante la CIDH, en este período se constata un aumento moderado, con un número total que no supera los treinta casos registrados hasta la fecha.⁴⁹ Ello no implica que los derechos humanos no sean objeto de violaciones en el Paraguay o que los tribunales apliquen adecuadamente las normas del derecho internacional de derechos humanos. Más bien significa que la gran mayoría desconoce aún la competencia subsidiaria de los órganos del sistema interamericano de protección del cual el Paraguay forma parte.⁵⁰

A mediados de los noventa la Comisión dio trámite a las primeras denuncias contra el Estado por las graves violaciones de derechos humanos cometidas durante la dictadura de Stroessner. Estas denuncias eran las que posteriormente se conocerían como casos históricos: Goiburú, Soler, Mancuello, Cubas y Ramírez Villalba, las cuales actualmente se han acumulado y se encuentran en la etapa de estudio sobre el fondo.

A medida que el Estado iba recibiendo comunicaciones del sistema interamericano, dimensionaba el gran paso dado al internalizar los tratados regionales de derechos humanos. El nuevo desafío, en consecuencia, lo constituía la aplicación y el cumplimiento efectivo de tratados internacionales de derechos humanos, materia sobre la cual aún se está trabajando para su perfeccionamiento.

Es conveniente señalar, como un hecho positivo, que en este período el Estado ha realizado sus mejores esfuerzos para responder adecuadamente a las comunicaciones y decisiones de los órganos de supervisión, sea en la tramitación de casos o en la adopción de medidas cautelares. En gran medida la constitución de la red interinstitucional del Estado en materia de derechos humanos ha contribuido significativamente para responder en forma adecuada a las denuncias presentadas ante el sistema interamericano, así como para

de Asunción, sobre el ramal Pozo Colorado Sta. Juanita. Este es el primer acuerdo de solución amistosa en el sistema interamericano de derechos humanos, que restablece en sus legítimos derechos a una comunidad indígena en el hemisferio. El acuerdo ha sido el resultado de un complejo proceso dirigido por la CIDH. Al efecto, el Decano Claudio Grossman, relator de la CIDH para Paraguay, viajó a dicho país en julio de 1997, acompañado de la abogada Christina Cerna, Especialista de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión, donde se entrevistaron con los peticionarios y sus representantes, así como con el Excelentísimo Presidente del Paraguay, ingeniero Juan Carlos Wasmosy, y otros altos funcionarios del Gobierno, como el ingeniero agrónomo Julio César Colman, Presidente del Instituto del Indígena (INDI), con quienes se sentaron las bases de la presente solución amistosa. La Comisión expresa su reconocimiento al Gobierno de Paraguay por su voluntad de resolver este caso a través de medidas de reparación, incluyendo las necesarias para reivindicar esta tierra y transferirla a las comunidades indígenas Lamexay y Kayleyphapopyet —Riachito— y la asistencia comunitaria necesaria a estas comunidades. La CIDH expresa asimismo su reconocimiento a los peticionarios y a los afectados, por la aceptación de los términos del acuerdo en referencia. La Comisión manifiesta, por último, su complacencia por este acuerdo de solución amistosa y reconoce los esfuerzos y disposición de ambas partes para concluirlo y darle cumplimiento. Washington, D. C., 25 de marzo de 1998”.

⁴⁹ Actualmente están en trámite 14 casos y 8 peticiones. Fuente: Dirección de Derechos Humanos MRE, <www.mre.gov.py/ddhh/ddhh3.htm>.

⁵⁰ Véase Mario López Garelli, “El carácter de los mecanismos de protección de derechos humanos en el sistema interamericano”, en esta publicación.

establecer mesas de diálogo en sede interna con los peticionarios a instancia de la CIDH.

Entre 1996 y 2002 el número de casos se amplió levemente y se incorporaron nuevas temáticas: derecho a las garantías judiciales, libertad personal, protección judicial, derecho a la tierra, libertad de expresión, derecho a la vida en cumplimiento del servicio militar obligatorio, derecho a la salud, y derechos del niño, entre otros. Eventualmente estos nuevos casos serán resueltos por la CIDH y ésta podría establecer recomendaciones cuyo cumplimiento generará obligaciones para el Estado.

La jurisprudencia del citado órgano jurisdiccional es igualmente ilustrativa con relación al valor jurídico de las *recomendaciones* de la CIDH, lo cual López Garelli abarca con mayor amplitud en su trabajo “El carácter de los mecanismos de protección de derechos humanos en el sistema interamericano”, incluido en la presente publicación. Cabe destacar que en la jurisprudencia de la Corte quedó establecido que:

De conformidad con la regla de interpretación contenida en el artículo 31.1. de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el término “recomendaciones” usado por la Convención Americana debe ser interpretado conforme a su sentido corriente. Sin embargo, en virtud del principio de buena fe consagrado en el mismo artículo 31.1 de la Convención de Viena, si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si se trata de derechos humanos, como el caso de la Convención Americana, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que es, además, uno de los órganos principales de la Organización de los Estados Americanos, que tiene como función “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en el hemisferio”.⁵¹

En consecuencia, queda por ver cómo el Paraguay responderá a las decisiones de la CIDH. La respuesta la tendremos en el primer caso, complejo por cierto, que concluye con un informe sobre el fondo conforme con el artículo 51 (3) de la Convención. Éste fue iniciado en mayo de 1995 sobre hechos ocurridos en 1985. El citado informe fue aprobado por la CIDH el 27 de diciembre de 2002,⁵² y en él la Comisión concluyó que el Paraguay violó en perjuicio de las víctimas —dos personas de nacionalidad brasileña sindicadas como autores de delitos comunes, una de ellas prófuga de la justicia— los derechos a la libertad y la integridad personales, las garantías judiciales y el acceso a un recurso judicial simple y efectivo, consagrados en los artículos I, XXV y XXVI de la Declaración Americana y 1, 5, 7 y 8 de la Convención

⁵¹ Corte IDH, caso *Loayza Tamayo*, sentencia del 17 de septiembre de 1997, § 79 y 80.

⁵² Informe 77/02, caso 11.506, *Paraguay Waldemar Gerónimo Pinheiro y José Víctor Dos Santos*.

Americana. En dicho informe la CIDH recomendó al Estado que repare plenamente a las víctimas, señalando que dicha reparación debe ser proporcional a los daños infligidos; que se ordene una investigación para determinar quiénes fueron los responsables de las violaciones que la Comisión ha encontrado, y sancionarlos; y, finalmente, que se tomen las medidas necesarias para prevenir la repetición de estos hechos en el futuro.

A falta de una ley especial sobre cumplimiento de decisiones y sentencias de los órganos internacionales de protección, tal vez una interpretación de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia del artículo 145 de la Constitución Nacional, el cual admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, podría allanar el camino; o de lo contrario, el propio Congreso de la Nación podría enmendar esta laguna jurídica aprobando la ley pertinente.

A partir del reconocimiento de la competencia obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en 1993, se abre otro campo en materia de cumplimiento, más aún teniendo en consideración que existen tres demandas que están siendo sustanciadas ante el máximo órgano jurisdiccional de la OEA.⁵³ Eventualmente estas demandas serán resueltas por la Corte, lo cual puede imponer decisiones de cumplimiento obligatorio al Estado paraguayo.

En conclusión, en este segundo período, definido como *democrático constitucional*, en contraposición al anterior, el óptimo nivel de cooperación y diálogo caracterizan las relaciones entre el Estado y el órgano de supervisión interamericano. A partir de 1989 la CIDH, con la facilitación y cooperación del gobierno, realiza un seguimiento del proceso político institucional y democrático. Sin duda, el sistema regional desempeña un papel decisivo en la defensa de la democracia e incide en el proceso de fortalecimiento del sistema nacional de protección de derechos humanos. Éste hoy está nutrido por el conjunto de instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos que integran el derecho positivo nacional y por las instituciones del sector gubernamental que se encargan de su promoción y aplicación. La permanente observación crítica sobre la falta de designación del defensor del Pueblo, así como las sucesivas recomendaciones para el establecimiento de la Comisión de Verdad y Justicia en Paraguay, a lo cual se habían comprometido los propios representantes de los tres poderes del Estado en diciembre de 2000, son algunas muestras de la atención permanente del sistema regional en el desarrollo del proceso paraguayo en materia de protección y promoción de los derechos humanos.

⁵³ *Centro de Reeducación del Menor; Ricardo Canese y Comunidad Indígena Yakye Axa del Pueblo Enxet — Lengua—*, son los tres primeros casos sometidos a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

IV. Conclusión

La supervisión del sistema regional de derechos humanos, en particular de la CIDH, aun con sus limitaciones, fue gravitante en el período autocrático de corte autoritario o dictadura de Alfredo Stroessner. La liberación de presos políticos o el levantamiento parcial del estado de sitio, entre otros hechos, dieron en cierta forma respuesta a las persistentes recomendaciones de la CIDH. Sin embargo, el nivel de cooperación no pasó de los esporádicos informes suministrados por el gobierno, en razón que éste nunca otorgó la ansiada anuencia para que la CIDH realizara la visita *in loco* al Paraguay. La permanente supervisión del citado órgano interamericano, los informes especiales y anuales a la Asamblea General, constituyeron en su momento efectivos mecanismos de presión diplomática que impactaron en el régimen y tal vez hayan salvado muchas vidas en Paraguay durante la vigencia del régimen del terror.

Al contrario del anterior período, durante la transición democrática o reconstrucción de los derechos humanos, de la institucionalidad democrática y del Estado de Derecho, el papel del sistema regional de derechos humanos se vio beneficiado por el reposicionamiento internacional del Paraguay en materia de protección de los derechos humanos. Inmediatamente después del derrocamiento de la dictadura 1954-1989, los sucesivos gobiernos asumieron obligaciones al incorporar progresivamente al derecho interno los instrumentos internacionales de derechos humanos, adecuaron la legislación nacional y crearon direcciones y unidades de derechos humanos en diversas dependencias gubernamentales. El nivel de respuesta que los sucesivos gobiernos han dado a las recomendaciones contenidas en los informes especiales aprobados por la CIDH en este período demuestra el grado de incidencia del sistema regional en materia de protección y promoción de los derechos humanos en el país. En este período se destaca igualmente un excelente nivel de diálogo y cooperación entre el Estado y la CIDH, cuyo objetivo mutuo es la protección y promoción de los derechos humanos.

La progresiva reconstrucción de los derechos humanos ha superado diferentes tipos de obstáculos en catorce años de ejercicio democrático. En ocasiones, tales obstáculos han dificultado la concreción de avances significativos en materia de derechos humanos. Tal es el caso de la falta de designación, por casi una década, del defensor del Pueblo, en abierta violación de la propia Constitución Nacional. Este hecho no pasó inadvertido a los órganos internacionales de supervisión. En el sistema regional, la CIDH fue la que observó con seria preocupación esta situación irregular que afectaba al mismo proceso democrático. Un nuevo obstáculo que se presenta en este proceso de reconstrucción es la falta de aplicación efectiva de la ley 2.225/03 que crea la Comisión de Verdad y Justicia, promulgada por el Poder Ejecutivo bajo la adminis-

tración Duarte Frutos en el *Año de la Memoria*.⁵⁴ El efectivo funcionamiento de la citada comisión consolidará sustancialmente el proceso de reconstrucción de los derechos humanos en Paraguay.

Una sociedad democrática no puede sostenerse y mucho menos consolidarse sobre la base del olvido y la impunidad de las graves violaciones de derechos humanos, como las cometidas por la dictadura 1954-1989. La reconstrucción de los derechos humanos para su plena realización requiere la búsqueda de la reconciliación a través de la verdad y la justicia. Tengo la certeza y la convicción de que estos dos valores positivos se constituirán en sólidos pilares sobre los cuales se sostendrán las instituciones democráticas y la sociedad paraguaya en el siglo XXI. Es por ello que la concreción de ambos —la verdad y la justicia— representa una prueba de fuego, tanto para el sector gubernamental como para la sociedad civil. Lograr estos objetivos no sólo representará un cambio sustancial en la agenda de derechos humanos en el ámbito interno, sino que tendrá también una importante repercusión en la esfera internacional en materia de cumplimiento de obligaciones derivadas de tratados y resoluciones sobre derechos humanos adoptadas tanto en el sistema regional como universal.

Bibliografía

- BOCCIA PAZ, Alfredo, y otros. *En los sótanos de los generales. Documentos ocultos del Operativo Cóndor*.
- CALLONI, Stella. *Los años del Lobo. Operación Cóndor*, 2ª ed., Continente, Buenos Aires, 1998.
- GAUTO, Dionisio. *Informe de derechos humanos en Paraguay, 1996. Derecho a la indemnización*, Comisión Nacional de Derechos Humanos y Nelson García Ramírez, Asociación Americana de Juristas. Fuente: *Acción*, n° 96, junio de 1989.
- LAFER, Celso. “Reconstrucción de los derechos humanos. Un diálogo con el pensamiento de Hannah Arendt”, página web de la Dirección de Derechos Humanos del MRE, <www.mre.gov.py/ddhh/ddhh3.htm>.

⁵⁴ Por ley n° 2107/03 del 29 de mayo de 2003, el año 2003 fue declarado *Año de la Memoria Histórica*, en honor de las víctimas de las graves violaciones de los derechos humanos cometidas durante la dictadura 1954-1989.

**Informes de la Comisión Interamericana
de Derechos Humanos**

Informe anual 1979-1980 y 1981-1982, capítulo V, Paraguay.

Informe anual 1984-1985, 1985-1986, 1988-1989, capítulo IV, Paraguay.

Informe especial 1987.

Informe anual 1988-1989.

Informe anual 1998, capítulo V, Introducción.

Resoluciones del Consejo Permanente de la OEA.

El sistema universal de derechos humanos: los mecanismos convencionales y los mecanismos basados en la Carta

*Soledad Villagra de Biedermann **

I. La creación del sistema universal

La comunidad internacional no se ha ocupado, hasta fechas relativamente recientes, de la protección de las personas a nivel internacional. Desde siempre, las violaciones de derechos humanos habían sido exclusiva competencia de los Estados en particular. Cada Estado se constituía en juez único para juzgar el quebrantamiento de los derechos por él concedidos o reconocidos por sus propias leyes, y la protección de éstos se ejercía a través de sus órganos internos. Gran Bretaña, por ejemplo, podía protestar a Francia si este país maltrataba a un súbdito británico que vivía en Francia, pero no podía hacerlo si Francia violaba los derechos de un ciudadano francés. Esta contradicción dio lugar en la práctica internacional al ejercicio del poder con marcados abusos. Ante esta paradoja surgió el reconocimiento de que la protección de la persona humana se debe dar a nivel universal, tratando de romper el círculo.

Los primeros antecedentes son la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, de la Revolución Francesa, y las enmiendas de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, que logran el reconocimiento constitucional de las libertades y garantías individuales. Estos documentos son importantes no sólo porque reconocen derechos humanos a ciudadanos franceses o norteamericanos, sino porque los consideran como inherentes al individuo; hablan de derechos que limitan el poder del Estado frente a la persona, sin importar donde ésta se halle.

* Experta independiente del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria.

Siguiendo a estas declaraciones, durante el siglo XIX se inicia un primer movimiento constitucional que afirma lo que se conoce como el *principio de legalidad* o *Estado de Derecho*, conforme al cual el poder público se ejerce según las competencias y atribuciones que expresamente derivan del poder constitucional, presupuesto necesario para los derechos individuales de los que va acompañado. Nuestra Constitución de 1870 ya tiene, como otras constituciones occidentales liberales de la época, derechos y garantías individuales reconocidos en su texto.

En la entrada del siglo XX, tanto los movimientos políticos que se generan en América como en Europa, dan lugar a un nuevo tipo de constitucionalismo, representado por las constituciones de Querétaro en México (1917) y de Weimar en Alemania (1919), que dan entrada a otro tipo de derechos: los económicos, sociales y culturales.¹ La internacionalización de los derechos humanos comienza ya con algunas instituciones como la protección diplomática, el derecho humanitario, y más tarde con la protección de minorías, que se hace tangible con la creación de la Sociedad de las Naciones en 1919, luego de la primera guerra mundial, aunque estas figuras no constituyen aún una protección integral internacional a las personas.

La necesidad de esta protección internacional más comprehensiva de la persona humana, sobre la base de una soberanía entendida ya como relativa por la comunidad jurídica internacional, la importancia de prevenir, limitar y controlar el poder público de los propios Estados como violadores de derechos humanos, y la urgencia de mantener la paz, la seguridad y la cooperación internacionales, tal como fue visible sobre todo durante la segunda guerra mundial, hizo posible que los Estados diseñaran y crearan organizaciones internacionales y sistemas en los que sus propios actos pudieran ser controlados por la comunidad internacional.

El verdadero nacimiento de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos se produce, entonces, luego de la segunda guerra mundial, con la creación de las grandes organizaciones internacionales; en primer lugar la Organización de las Naciones Unidas, establecida en la Carta de la ONU en la Conferencia de San Francisco en 1945, y en el plano regional, paralelamente a la creación del sistema europeo, con el sistema interamericano de derechos humanos de la Organización de Estados Americanos, establecido en la Novena Conferencia Panamericana de Bogotá, en 1948.

¹ Carlos M. Ayala Corao, "La jerarquía de los tratados de derechos humanos", en Juan E. Méndez y Francisco Cox (eds.), *El futuro del sistema interamericano de protección de derechos humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José (Costa Rica), 1998, p. 138.

II. La Organización de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos

Luego de lo que significaron el holocausto y los horrores de la segunda guerra mundial, con la puesta en funcionamiento de la Organización de las Naciones Unidas se produjo un desarrollo dramático del derecho internacional de los derechos humanos. Los propósitos establecidos en la Carta de la ONU son, entre otros, buscar mantener la paz y la seguridad internacional, la cooperación en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, sin distinciones por motivos de raza, sexo, idioma o religión. La Carta otorga un carácter internacional a los derechos humanos, reconociendo que son materia de interés internacional y no asuntos exclusivos de su jurisdicción doméstica. La obligación de los Estados de cooperar en la promoción de los derechos humanos y libertades fundamentales creó las bases jurídicas para que la ONU iniciara el trabajo de definir y codificar esos derechos. Esto se haría a través de la recién creada (por el Consejo Económico y Social) Comisión de Derechos Humanos, a la que se le encomendó la redacción del instrumento universal.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948, surgida del seno de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, fue de esta manera el primer instrumento integral de derechos humanos proclamado por una organización internacional universal, que estableció derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales. Constituyó un hito, uno de los instrumentos de mayor influencia para el género humano; se considera que debido a su estatus moral e importancia legal y política está por encima de todos los acuerdos internacionales a los que se ha llegado en nuestra era. Asistentes a la firma en París de esta Declaración Universal de 1948 han dicho que es difícil que se repitan en la historia circunstancias que posibiliten un consenso como éste, en el que se aprobó por unanimidad de todos los Estados un verdadero *mínimo común denominador* que regiría a todos los Estados por igual en el futuro.

La Declaración Universal no es un tratado, aunque ésta fuera la intención de algunos Estados que trabajaban en la Comisión de Derechos Humanos al diseñarla. Fue adoptada por la Asamblea General de la ONU como una resolución sin valor jurídico normativo. Sin embargo, desde su adopción, este valor ha pasado por importantes transformaciones: hoy la doctrina sostiene casi unánimemente que la Declaración es un instrumento normativo que crea obligaciones legales para los Estados miembros de la ONU. Los Estados cuando son reclamados en el cumplimiento de la Declaración Universal, se limitan a justificar su incumplimiento, pero nunca niegan su fuerza obligatoria. Esto se debe a que por mucho tiempo fue el único instrumento con que contaban las Naciones Unidas para la protección internacional, y a su gran utilización por

espacio de dos décadas, mientras se redactaban y adoptaban los pactos sobre derechos humanos. La Declaración pasó a ser, entonces, el modelo de lo que la comunidad internacional entiende por derechos humanos. Los países que no han ratificado los pactos tienen los estándares de la Declaración Universal de Derechos Humanos asumidos como obligaciones frente a los diferentes mecanismos basados en la Carta, en especial aquellos extraconvencionales.

1. La estructura del Sistema de las Naciones Unidas: los mecanismos convencionales y los basados en la Carta

La estructura de derechos humanos de las Naciones Unidas² consiste en dos tipos de mecanismos:

- Los mecanismos basados en tratados (o convencionales, por fundarse en convenciones o pactos), que emanan del mandato de seis tratados principales del sistema de las Naciones Unidas, tales como el Comité de Derechos Humanos —formado bajo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos— y otros cinco organismos que han sido creados con el fin de monitorear el cumplimiento de las obligaciones de los Estados estipuladas en dichos tratados.
- Los basados en la Carta de las Naciones Unidas, cuya creación emana directamente del mandato de esta Carta, que son la Asamblea General, el Consejo Económico y Social (el ECOSOC) y la Comisión de Derechos Humanos, o los que han sido autorizados por alguno de estos cuerpos, tales como la Subcomisión de Protección y Promoción de Derechos Humanos, los mecanismos extraconvencionales tales como los relatores especiales, los grupos de trabajo, etc.

Los mecanismos especializados de derechos humanos, tanto los convencionales como los extraconvencionales de la Comisión de Derechos Humanos, son de alguna manera coordinados³ y apoyados por el personal de secretaría, asesoría y administración de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (anteriormente era el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas) con sede en Ginebra. La Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas fue creada en la Conferencia de Viena de Derechos Humanos de la ONU de 1993; su principal figura, el alto comisionado para los Derechos Humanos de las Na-

² Para un organigrama completo del sistema de derechos humanos de la ONU véase el sitio <www.unhchr.ch>.

³ Si bien los expertos independientes, por la naturaleza independiente y voluntaria —no perciben salarios— de sus funciones, no están sometidos a ninguna forma de supervisión por parte de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

ciones Unidas, es nombrada por el secretario general de las Organización y es quien la representa en derechos humanos al más alto nivel.

2. El desarrollo y funcionamiento de los mecanismos convencionales

La Declaración Universal de los Derechos Humanos constituyó el punto de partida para el desarrollo de una serie de pactos y convenciones que protegen tanto aspectos generales como específicos de derechos humanos, y que a su vez generaron una serie de organismos que controlan el cumplimiento de estos convenios y pactos por parte de los Estados que los ratifican.

Como resultado de las acciones de la ONU en la identificación y definición de los derechos humanos fundamentales, y debido al desarrollo de los mecanismos de supervisión internacional, se ha creado una verdadera Carta Internacional de Derechos Humanos, que se integra con la Declaración Universal, los dos pactos internacionales de derechos humanos y el Protocolo facultativo al Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

La elaboración de los dos pactos principales que desarrollaron y en algunos casos ampliaron derechos establecidos en la Declaración Universal no fue un proceso rápido; casi veinte años transcurrieron hasta que en diciembre de 1966 la Asamblea General de la ONU adoptó finalmente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sería necesario que transcurriera otra década para llegar al número de 35 países requerido para que ambos instrumentos entraran en vigencia. En la actualidad los han ratificado más de 150.

En su carácter de tratados, los pactos crean obligaciones convencionales para los Estados parte en ellos. Tanto el catálogo de derechos civiles y políticos —para uno— como de derechos económicos, sociales y culturales —para el otro— fueron redactados con mayor precisión jurídica que la Declaración Universal.

El *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (en adelante PIDCP) establece un Comité de Derechos Humanos integrado por 18 miembros, que son elegidos por los Estados parte pero actúan en calidad de expertos independientes, sin representación gubernamental. El Comité tiene como función primera la de examinar informes que cada Estado parte está obligado a someter sobre las disposiciones que hayan adoptado y den efecto a los derechos del Pacto, y los progresos realizados en cuanto al goce de esos derechos. El Pacto prescribe asimismo un procedimiento opcional para presentar comunicaciones interestatales, denuncias de un Estado contra otro por violaciones del tratado, aunque en realidad esta posibilidad no ha sido usada.

Lo que mejor caracteriza al funcionamiento del Comité de Derechos Humanos y a la exigibilidad de las normas del PIDCP es la posibilidad de que los individuos que aleguen ser víctimas de violaciones del Pacto puedan presentar peticiones ante él. Este sistema de peticiones individuales ha sido establecido por separado en un Protocolo facultativo que permite la competencia del Comité para recibir denuncias individuales. Las peticiones individuales sólo pueden ser presentadas contra los Estados que ratificaron este Protocolo facultativo.

Desde la entrada en vigencia del Protocolo al PIDCP, en 1976, son innumerables las peticiones individuales presentadas, y existe una jurisprudencia importante sobre los casos individuales.⁴ Muchas peticiones han sido declaradas inadmisibles por no haberse agotado los recursos internos o por estar pendiente el mismo asunto en otro procedimiento internacional. A pesar de que Paraguay ratificó hace ya varios años, como veremos en el siguiente apartado, el PIDCP y el Protocolo facultativo, no existe ningún caso sobre el país, sea debido a la casi total ausencia de presentaciones o bien porque éstas no se han formulado como casos, sino como complementos a los informes.

El *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (en adelante PIDESC) contiene una enumeración más amplia de los derechos económicos, sociales y culturales que los establecidos en la Declaración Universal; los describe y define en detalle e indica los pasos a seguirse para su realización. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del PIDESC no ha sido creado en su texto sino por una resolución posterior del ECOSOC, en 1985, que establece su composición: 18 expertos elegidos por su capacidad personal y su funcionamiento para controlar las disposiciones del PIDESC.

El PIDESC requiere que los Estados parte presenten informes periódicos sobre las medidas adoptadas y el progreso hecho en la observancia de los derechos reconocidos en el Pacto, que se deben presentar al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La labor de este Comité al examinar los informes de los Estados parte y sus comentarios generales han ayudado a definir el carácter normativo de los derechos económicos, sociales y culturales.

Aunque el PIDESC no establece ningún sistema de quejas interestatales o individuales, se encuentra en estudio un proyecto de Protocolo al PIDESC que permitiría dar competencia al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para recibir comunicaciones individuales relativas a algunos de los derechos establecidos en el Pacto.

⁴ Véase la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos y los demás comités creados por tratados en la base de datos de los *treaty bodies* (mecanismos convencionales), <<http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/>>.

Los otros cuatro tratados que junto con los Pactos conforman los seis tratados principales del sistema convencional de derechos humanos de las Naciones Unidas, cuyos organismos, creados y basados en el cumplimiento de estos tratados, constituyen lo que se denominan *órganos creados por tratados o mecanismos convencionales (treaty bodies)* son los siguientes:

La *Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes*, de 1984, que crea un Comité contra la Tortura (conocido como CAT), con 10 expertos individuales, y permite denuncias individuales, con la declaración especial del artículo 22 de la Convención. Ante el CAT los Estados también deben presentar sus informes periódicos sobre el cumplimiento de las disposiciones de la Convención.

La *Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer*, de 1979, que creó un Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (por sus siglas en inglés, CEDAW) con 23 expertos independientes, que recibe informes periódicos sobre el cumplimiento de la Convención. En 1999 se aprueba un Protocolo facultativo a esta Convención, que permite la presentación de denuncias individuales al CEDAW, además de habilitar a este organismo a realizar investigaciones sobre los temas de su competencia.

La *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial*, de 1965, crea un Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (llamado CERD), con 18 expertos independientes. El CERD, además de recibir informes periódicos, con la declaración del artículo 14 de esta Convención, puede recibir igualmente denuncias individuales.

La *Convención sobre los Derechos del Niño*, de 1989, crea un Comité de Derechos del Niño, compuesto inicialmente por 10 y actualmente por 18 expertos independientes.⁵ Esta Convención tiene un número récord de 191 ratificaciones. El Comité de Derechos del Niño recibe informes periódicos de los Estados parte sobre el cumplimiento de los artículos de la Convención y formula observaciones a éstos; no recibe denuncias individuales.

De los seis organismos que constituyen mecanismos convencionales o *treaty bodies*, cuatro están habilitados para recibir comunicaciones de víctimas de violaciones y emitir informes individuales sobre casos: el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura, el CEDAW y el CERD. Ni el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ni el Comité de Derechos del Niño tienen competencia, hasta el momento, para recibir denuncias individuales. Si se quisieran presentar casos ante éstos, podrían incluirse como

⁵ Entre ellos está nuestra compatriota especialista en derechos de la infancia, Rosa María Ortiz.

parte de informes alternativos (denominados *informes sombra* por estar elaborados por el sector no gubernamental a partir de los informes oficiales) cuando se presenten los informes hechos por los Estados.

III. Principales tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas ratificados por Paraguay

Paraguay ha ratificado, sobre todo en los últimos años, un importante número de compromisos internacionales del sistema de las Naciones Unidas, tanto instrumentos generales como específicos de derechos humanos.⁶ Los primeros son resultado de un enfoque global y sistemático que refleja la preocupación por los derechos humanos en el sentido más amplio, mientras que los instrumentos específicos pueden provenir del trabajo de las agencias u organizaciones con competencia o responsabilidad en un ámbito determinado. Tales instrumentos específicos pueden constituir también una respuesta a las preocupaciones políticas o sociales de carácter urgente y general.

Paraguay es parte de la llamada Carta Internacional de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que reúne los instrumentos de derechos humanos de carácter general, compuesta por la Declaración Universal de Derechos Humanos (un instrumento que por su naturaleza se firma pero no se ratifica) y, además, por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ratificado como ley n° 5/92), el Protocolo facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ley n° 400/94), y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ley n° 4/92).

En cuanto a la cooperación a la supervisión internacional referente a la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo facultativo, se puede señalar que el informe inicial fue presentado ya en 1994, y el examen se efectuó en marzo de 1995 (véase CPR/C/79/Add. 48). Está pendiente el examen del segundo informe periódico de Paraguay. Se ha ratificado asimismo el Segundo Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte, como ley n° 2131/03.

A pesar de estar habilitado el Comité de Derechos Humanos del PIDCP para la recepción de casos desde 1994, por esta vía, como señalábamos, no se registran prácticamente denuncias de casos; se han enviado casos en general para los informes alternativos. Esto se debe en gran parte a que, para la gran mayoría de las peticiones, se prefiere presentarlas —por conocerlo mejor— al

⁶ En la conocida compilación de instrumentos internacionales de derechos humanos hecha por Naciones Unidas (*A compilation of International Instruments*, vol. I, partes 1 y 2, “Universal instruments”, Naciones Unidas, Nueva York, 1994) se listan nada menos que 95 instrumentos del sistema universal de derechos humanos, que han ido aumentando cada año desde entonces.

sistema interamericano de derechos humanos, lo que se repite en general en toda Latinoamérica.

Con relación al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ley n° 4/92), se presentó el informe inicial al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1993; en 1996 se realizó el examen, cuyas conclusiones se encuentran en E/C.12/1/Add. 1. Está pendiente la presentación del segundo informe periódico.

Además de los dos pactos citados, Paraguay ha ratificado ya los cuatro restantes, que tratan de un derecho específico o problemática particular, y que junto con los anteriores conforman los seis tratados principales de las Naciones Unidas: la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (ley n° 69/90); la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (ley n° 1215/86); la Convención sobre los Derechos del Niño (ley n° 57/90); y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (ley n° 2128/03).

En cuanto a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (ley n° 69/90), se presentó el informe inicial al Comité contra la Tortura en 1991, el segundo informe en 1995 y el tercero en 1999 (CAT/C/49/Add. 1). Este último examen se realizó en mayo de 2000. Se han ratificado asimismo los artículos 21 y 22 de la Convención contra la Tortura (esta declaración tiene el número de ley 1.886, de mayo del 2002), cuyo primer artículo otorga competencia al Comité para recibir denuncias interestatales y, el segundo, denuncias individuales. No se han presentado aún casos individuales del país al Comité contra la Tortura una vez habilitado este mecanismo.

Sobre la Convención sobre los Derechos del Niño (ley n° 57/90), el informe inicial al Comité de Derechos del Niño se presentó en 1992, el segundo en 1998 (CRC/C/65/Add. 12) y el tercero fue examinado en octubre de 2001 (CRC/C/15/Add. 166). Se ratificaron también sus protocolos: el Protocolo facultativo relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados, por ley n° 1.897 en mayo de 2002, y el Protocolo facultativo relativo a la Venta de Niños, Prostitución Infantil y Utilización de Niños en la Pornografía, como ley n° 2.134/03.

En cuanto a la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (ley n° 1215/86), ya fueron presentados y examinados el informe inicial y el segundo informe periódico, recibidos en 1992. Asimismo fueron presentados el tercer y cuarto informes periódicos, aún pendientes ser examinados por el Comité. Se ratificó asimismo el Protocolo facultativo de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que permite presentar denuncias ante el CEDAW, por ley n° 1.683/01, aunque a la fecha todavía no se han recibido comunicaciones por esta vía.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial fue la última del grupo en ser ratificada (ley n° 2.128, de julio de 2003). Paraguay aún no ha efectuado, por tanto, la declaración del artículo 14, que permite a su Comité, el CERD, la recepción de denuncias individuales.

Sobre varias temáticas de derechos humanos y entre los principales tratados de la ONU ya ratificados por nuestro país están:

- la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio (ley n° 1.748/01);
- el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (ley n° 1.663/01);
- la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 (ley n° 136/69);
- los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicación (ratificado por ley n° 748/61); n° 98 sobre Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva (ratificado por ley n° 977/64); n° 105 sobre Abolición del Trabajo Forzoso (ratificado por ley n° 1.234/67); n° 169 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales de Países Independientes (ratificado por ley n° 234/93) y varios otros; y
- los cuatro Convenios de Ginebra sobre Derecho Humanitario, ratificados como ley n° 693/60 y sus dos Protocolos adicionales, ratificados como ley n° 28/90.

IV. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. La Subcomisión de Promoción y Protección de Derechos Humanos

La Comisión de Derechos Humanos fue creada en 1946 por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la Organización de las Naciones Unidas y fue el organismo proyectista de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Está compuesta en la actualidad de 53 Estados miembros. La Comisión se reúne anualmente en Ginebra, durante seis semanas, desde mediados de marzo hasta fines de abril, y ocasionalmente puede hacerlo en sesiones de emergencia (lo ha hecho en situaciones como las de la antigua Yugoslavia, Ruanda y los territorios ocupados en Palestina).

Trata de una multiplicidad de asuntos que van desde el voto o las situaciones de derechos humanos en Cuba, Sudán, Camboya, Haití, Myanmar o la República Popular de China, hasta resoluciones sobre cómo conviene que estén diseñados los términos de un futuro protocolo al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el análisis de la independencia de la judicatura en el mundo, temas como el derecho a la vivienda, los efectos nocivos del vertimiento y traslado

de los desechos tóxicos, el derecho al desarrollo, los migrantes y las personas desplazadas, el racismo y la xenofobia, la extrema pobreza, etcétera.

Por poner un ejemplo del volumen de trabajo que maneja la Comisión, en la sesión de 1999 se distribuyeron 485 documentos que sumaban 6.278 páginas sólo en la versión en inglés. Participaron 3.240 personas, 587 de las cuales representaban a los 53 Estados miembros, 568 a otros 91 Estados, 217 a 29 organizaciones de las Naciones Unidas y otras internacionales, y 1.284 representantes de 212 ONG que estuvieron observando los procedimientos o participando en ellos de una forma específica. Estas figuras incluyeron a 37 dignatarios (jefes de gobierno, ministros de Relaciones Exteriores o jefes de organizaciones internacionales) que se dirigieron a la Comisión. Se adoptaron 82 resoluciones, de las cuales 24 requirieron votos. Se tomaron también unas 13 decisiones sobre asuntos de procedimiento.⁷

Los Estados miembros, por otra parte, tienen un sistema de representación por grupos geográficos, constituidos por los países de Asia, de África, de Latinoamérica y el Caribe (llamado GRULAC: Grupo de América Latina y el Caribe), de Europa Oriental y Europa Occidental y *otros*, categoría esta última que incluye a Canadá, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda. La presidencia rota cada año entre los grupos. De la misma manera, cada grupo tiene un país coordinador por ese año y varias de las decisiones y resoluciones se votan por consenso en cada grupo. Los 53 Estados miembros son designados por el ECOSOC por el término de tres años, siguiendo una fórmula diseñada para asegurar el principio de rotación entre países y una distribución geográfica igualitaria entre diferentes regiones del mundo.⁸

Este año se designó entre los nuevos miembros de la CDH a Paraguay, que por primera vez desde la existencia de la Comisión ha sido miembro por tres años, con capacidad para votar resoluciones y no ya solamente como país observador.

Junto a la Comisión, como un órgano subsidiario de ésta, funciona la Subcomisión de Promoción y Protección de Derechos Humanos (desde 1947 a 1999 llamada Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías), que en contraste con la Comisión —que está compuesta enteramente por representantes gubernamentales— se compone de 26 expertos independientes, electos por la Comisión a propuesta de los gobiernos, pero que sirven según sus capacidades personales y no siguiendo instrucciones de los gobiernos. Estos expertos se reúnen anualmente en Ginebra cuatro semanas, en agosto, hacen los estudios que autorice la Comisión, formulan recomenda-

⁷ Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/2000/8.

⁸ Henry J. Steiner y Philip Alston, *International Human Rights in Context. Law, Politics, Morals*, Oxford University Press, Nueva York, 2000.

ciones y tratan diferentes temas que han sido precedidos por grupos de trabajo, generalmente bajo el procedimiento 1503/70 —que estudia violaciones masivas y sistemáticas en los países, como pueden ser el derecho de los pueblos indígenas, minorías, discriminación racial, violencia contra la mujer, formas contemporáneas de esclavitud y otros—. Anteriormente emitían resoluciones sobre países, aunque esta competencia fue modificada en el 2000 por el Consejo Económico y Social en la revisión del procedimiento 1503/70.

Aunque la Comisión de Derechos Humanos ocupa en la ONU un lugar de inferior jerarquía que la Asamblea General o el ECOSOC, en el área de derechos humanos es mucho más significativa que estos órganos y su trabajo es mucho más visible; es de hecho el foro natural para la discusión de todos los temas de derechos humanos en el mundo. Junto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, creada por la Conferencia de Viena de 1993, constituyen el centro neurálgico operacional de instituciones y programas de derechos humanos,⁹ así como el lugar principal donde las naciones se reúnen para la atención universal de denuncias de violaciones de derechos humanos.

1. Los mecanismos extraconvencionales de la Comisión de Derechos Humanos

A partir de 1975, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha venido creando una serie de mecanismos destinados a mejorar la protección internacional de los derechos humanos cuando se presentan situaciones que parecen revelar un cuadro persistente de violaciones de esos derechos. Estos procedimientos se basan en las resoluciones del ECOSOC¹⁰ n° 1.235, de 1967, y n° 1.503, de 1970, y se crean por una resolución de la Comisión de Derechos Humanos. Son de dos tipos; pueden referirse a:

- a. Países en que existen cuadros semejantes de violaciones, como Myanmar, Irak, Congo, Burundi, Sudán, Haití, Palestina.
- b. Temas específicos en todo el mundo, como violaciones de determinados derechos tales como la libertad de expresión y de opinión, el derecho a la educación o la independencia de jueces y abogados, o formas especialmente graves de violaciones a los de-

⁹ Thomas Buergenthal, *International Human Rights in a Nutshell*, West Publishing, St. Paul, Minnesota, 1995, p. 81.

¹⁰ La n° 1235/67 se emite a raíz de las violaciones notorias de derechos humanos y libertades fundamentales en el *apartheid* practicadas en la República de Sudáfrica y la discriminación racial de Rodhesia del Sur para examinar esta situación y las que comporten un cuadro persistente de violaciones de derechos humanos, y la 1503/70 extiende la posibilidad de examinarse situaciones de violaciones masivas y sistemáticas en cualquier Estado del mundo.

rechos humanos como las desapariciones forzadas, la tortura, detenciones arbitrarias, ejecuciones sumarias y arbitrarias, violencia contra la mujer, etcétera.

En estos procedimientos se analiza el tema de la situación que es objeto del mandato. Según el sistema utilizado, el presidente de la Comisión nombra a una persona con especial capacidad en el asunto que se examina (conocida como el *relator especial*) o a un grupo de expertos (*grupo de trabajo*) —que representen los cinco diferentes grupos geográficos del mundo—, para que investiguen la cuestión y presenten un informe a la Comisión en su siguiente período de sesiones anual. El mandato de los relatores por países es de un año y el de los relatores y grupos de trabajo temáticos es por tres años. Ninguno de estos expertos representa a su país, sino que actúan a título individual.¹¹

2. Mandatos en determinados países

Los relatores especiales por países, que son actualmente once, aunque su número puede variar de año a año, son nombrados cuando ha habido una resolución de la Comisión de Derechos Humanos con un mandato para crear el mecanismo para un país específico, o bien cuando han sido nombrados directamente por mandato del secretario general.

En la base de la creación de estos mecanismos por la Comisión de Derechos Humanos está la resolución 1503/70 del ECOSOC. Este procedimiento autoriza en primer lugar a la Subcomisión a formar en su seno un grupo de trabajo de cinco miembros para analizar las comunicaciones recibidas por la ONU e identificar los cuadros persistentes de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos en cualquier país (no se trata de meros casos individuales, sino de violaciones sistemáticas de derechos humanos a gran escala). Se prevé que la revisión de estas comunicaciones por la Subcomisión sea acompañada de las respuestas de los gobiernos en *sesiones privadas*, a fin de examinar las comunicaciones, las respuestas y cualquier otra información pertinente, para pasarlas, en su caso, a ser presentadas como situaciones a la Comisión de Derechos Humanos. La Comisión, que hasta ahora mantuvo el procedimiento confidencial y dirá públicamente la lista de países que están bajo examen de este procedimiento,¹² puede decidir una variedad de opciones en cada situación: mantener el caso en examen, formular recomendaciones al ECOSOC, elegir otro procedimiento que sea público para

¹¹ Véase la lista de expertos temáticos en <www.unhcr.ch/spanish/html/menu2/7/b/cm_sp.htm> y lista de expertos por países en <www.unhcr.ch/spanish/html/menu2/7/a/cm_sp.htm>.

¹² A esta lista se la denomina *lista negra en derechos humanos* de los Estados, porque, aunque no se publicaran las situaciones, se sabe que están siendo examinados por un procedimiento en el cual sólo se ven casos de violaciones masivas y sistemáticas.

el estudio de la situación o, en un paso más avanzado, designar un experto independiente para el país que se está examinando.

El Paraguay estuvo bajo examen del procedimiento 1503 por la Comisión de Derechos Humanos durante once años en los últimos años de la dictadura, e incluso se llegó a nombrar un experto independiente (el doctor Rivas Posadas, colombiano) como relator especial para Paraguay, quien visitó el país y elaboró los informes respectivos. Otros países de la región, como Argentina, Bolivia y Chile, también tuvieron relatores especiales en esos años de autoritarismo. Justamente fue a raíz del cruento golpe de Estado en Chile en 1973 que comenzaron a gestarse en las Naciones Unidas los mecanismos por países, con el primer nombramiento de relatores especiales por la Comisión de Derechos Humanos para la situación en Chile.

Estos relatores monitorean la situación del país respectivo y realizan una o más visitas el mismo al año, para informar a la Comisión sobre la evolución de la situación de derechos humanos del país. En algunas ocasiones, los Estados en los que se han nombrado estos mecanismos específicos por países no han permitido las visitas,¹³ pero aun así, valiéndose de otros medios tales como informes especializados y entrevistas con actores específicos, han logrado igualmente elaborar sus informes.

3. Mecanismos temáticos

Existe una veintena de mecanismos temáticos en el sistema extraconvenacional que se distinguen claramente, como señalábamos, de los mecanismos de los tratados (órganos creados por tratados). Los mecanismos temáticos, al no ser creados por un tratado sino por resoluciones de órganos basados en la misma Carta de las Naciones Unidas, alcanzan en su competencia respectiva a un mayor número de Estados —todos los miembros de la ONU y no sólo los Estados parte de un tratado— y aplican como su principal sustento jurídico la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Estos mecanismos en general no tienen procedimientos elaborados para recibir y opinar sobre casos,¹⁴ aunque sí reciben informaciones de diferentes fuentes y denuncias de víctimas e intervienen ante los gobiernos en favor de ellas. Preparan anualmente un informe sobre la situación temática de su com-

¹³ Entre otros ejemplos, Cuba, que ha rechazado las últimas resoluciones de la Comisión respecto al nombramiento de una relatora especial que visite el país, e Irán, que sin embargo luego sí ha permitido la visita de mecanismos temáticos, como en el 2003 al Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria.

¹⁴ El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria es el único mecanismo que no ha sido creado en virtud de un tratado en cuyo mandato se prevé expresamente el examen de denuncias individuales. Sus actividades se basan en el derecho de petición de los particulares en cualquier parte del mundo.

petencia a la Comisión de Derechos Humanos o a la Asamblea General de la ONU sobre sus resultados, conclusiones y recomendaciones, hacen visitas a los países, investigan y estudian cuestiones de su interés. Cuentan, entre otros métodos de trabajo, con los procedimientos de carácter urgente y las misiones sobre el terreno, como tipos de acciones para la prevención de violaciones y la protección de los derechos humanos.

4. Procedimientos de acciones urgentes

La mayoría de los mecanismos temáticos utilizan un procedimiento de *acción urgente* para los casos en que haya denuncias de que puede haber una violación de derechos humanos que constituya un grave peligro para el ejercicio de determinado derecho, de la salud o la vida misma de una persona. En estos casos, que con frecuencia se realizan en conjunto con otros mecanismos especiales de las Naciones Unidas (por ejemplo, relator contra la Tortura y relatora contra Violencia contra la Mujer, o relator sobre Libertad de Expresión y grupo de trabajo sobre la Detención Arbitraria), se dirige un llamamiento urgente por la vía más rápida al ministro de Relaciones Exteriores del Estado interesado, en el que se solicita la adopción de medidas apropiadas para garantizar el derecho específico y la integridad de la persona concernida. Se establece expresamente que estos llamamientos no prejuzgan que exista una violación de derechos humanos por parte del Estado y que su carácter es puramente humanitario.

5. Misiones sobre el terreno

Las visitas se hacen por invitación de los países interesados, como en todos los mecanismos de supervisión internacionales. El presupuesto de las Naciones Unidas permite que los expertos independientes visiten un país unas dos veces por año. Los expertos de los mecanismos temáticos tratan de cubrir en sus visitas todas las regiones del mundo. Las misiones son de carácter oficial, normalmente organizadas en coordinación con el equipo de las Naciones Unidas en el respectivo país; siempre se realizan con el acompañamiento de la Secretaría de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos y, cuando se precisa, de intérpretes oficiales de la ONU.

Constituyen una oportunidad para que los relatores especiales mantengan un diálogo directo con el gobierno interesado y los representantes de la sociedad civil, comprendan mejor la situación existente en el país, así como los motivos subyacentes de las violaciones de derechos humanos encontradas. Las entrevistas celebradas con miembros del Poder Judicial, Poder Ejecutivo, Legislativo, miembros de la prensa, víctimas y sus familiares, en las visitas a las comunidades, a las prisiones, permiten a los relatores especiales compren-

der mejor el estado y la evolución de la legislación nacional desde la óptica de la legislación internacional de derechos humanos, teniendo en cuenta el contexto social, político e histórico de cada país. El país anfitrión debe dar a los expertos seguridad de acceso a los lugares (centros de detención), de respetar el carácter independiente de sus actividades, así como de que las personas que tengan contacto con ellos no serán sometidas a amenazas, hostigamientos o castigos.

De cada visita se realiza un informe sobre la situación del país en general que se presenta a la Comisión de Derechos Humanos, en el caso de los mecanismos por países, y de la situación del determinado derecho o situación, en el caso de los mecanismos temáticos, y se realizan las recomendaciones que demandan un seguimiento posterior.

6. La eficacia de los mecanismos convencionales y extraconvencionales como medios de protección de derechos humanos

A pesar de que los mecanismos internacionales de supervisión de derechos humanos son sólo subsidiarios o complementarios a los del derecho interno, su eficacia se da en la medida en que sean utilizados oportunamente y que redunden en beneficio directo de las víctimas. Aunque muchas veces no se logra a corto plazo este beneficio, el solo hecho de llamar la atención mundial sobre un caso olvidado ya ayuda a preservar la integridad y muchas veces la vida de una persona, y permite una esperanza de cambio en los sistemas y en las prácticas violatorias de derechos humanos.

En un ejemplo de uno de los mecanismos temáticos, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, éste declaró entre 1991 y 1997 la detención de 1.331 personas como arbitraria, de 19 como no arbitraria, y decidió archivar 335 casos en los cuales los detenidos fueron liberados luego de la presión de ser presentado el caso al examen del Grupo de Trabajo o, en ocasiones, con posterioridad a sus opiniones. Estos casos investigados se referían a unos 60 países de todo el mundo. No todos son dictaduras; también en democracia pueden existir algunos casos en que las instituciones o el sistema hayan permitido que se produzca esta violación. De alguna manera la creación y el funcionamiento de éste y otros mecanismos ha servido para impulsar a Estados no obligados por ningún otro mecanismo internacional similar a investigar situaciones ocurridas en su territorio, e incluso a despertar la atención mundial sobre problemas graves dejados de lado en países democráticos.

En todos los casos, los mecanismos de las Naciones Unidas no representan solamente la posibilidad de presentar denuncias o informes acerca de la situación de personas en un país, sino una profusa jurisprudencia de resolucio-

nes, opiniones, observaciones e informes, la cual, aunque se da en llamar *soft law* por su falta de exigibilidad, es una excelente fuente para hacer reformas legislativas e institucionales y para la necesaria aplicabilidad del derecho internacional en el orden interno.

Las organizaciones y la sociedad civil paraguaya en general todavía no utilizan como deberían los mecanismos convencionales —los cuales, al haber ratificado Paraguay sus instrumentos, tienen toda competencia para examinar la situación interna— ni los mecanismos temáticos extraconvencionales, a fin mejorar los estándares de cumplimiento del derecho internacional de los derechos humanos, base de estos mecanismos. Es de esperar que, en los próximos años, las nuevas generaciones de la diplomacia, la abogacía, la judicatura, el periodismo y las universidades conocerán y utilizarán mejor el derecho internacional de los derechos humanos y que esto implicará un mejor trabajo jurídico interno para un aprovechamiento adecuado de los procedimientos internacionales, posibilitando el objetivo final y la justificación de la existencia misma de toda esta maquinaria: mejorar la calidad de la protección a la persona humana.

Bibliografía

- AYALA CORAO, Carlos M. “La jerarquía de los tratados de derechos humanos”, en Juan E. Méndez y Francisco Cox (eds.), *El futuro del sistema interamericano de protección de derechos humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José (Costa Rica), 1998.
- BUERGENTHAL, Thomas. *International Human Rights in a Nutshell*, West Publishing, St. Paul, Minnesota, 1995.
- Compilation of International Instruments*, vol. I, partes 1 y 2, “Universal Instruments”, Naciones Unidas, Nueva York, 1994.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS, sitio oficial, <<http://www.unhchr.ch>>.
- STEINER, Henry J., y Philip ALSTON. *International Human Rights in Context. Law, Politics, Morals*, 2ª ed., Oxford University Press, Nueva York, 2000.

Anexo

Recomendaciones de la CIDH

A. Impunidad

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomendó en el 2001 al Estado paraguayo:

1. Adoptar políticas planificadas a corto, mediano y largo plazo para tratar de eliminar o reducir las situaciones de impunidad.
2. Tratar de alcanzar a la brevedad posible un poder judicial que funcione a cabalidad.
3. Cumplir con la obligación de investigar y sancionar a los responsables de las violaciones de los derechos humanos, mediante sentencias definitivas y firmes.

Cumplimiento del Estado paraguayo

A. Impunidad

1. Se inició el proceso de reforma legislativa, en particular la reforma penal. Actualmente están vigentes la ley 1.160/97 (Código Penal) y la ley 1.286/98 (Código Procesal Penal, CPP), que reemplazaron a los códigos obsoletos que regulaban la materia. En 1999 se sancionó y promulgó la ley 1.444 con el fin de “regular el período de transición” entre el antiguo y el nuevo sistema penal. Existe un proyecto de Ley de Ejecución Penal que está pendiente de remisión para el estudio en el Congreso de la Nación.
2. El Poder Judicial desde la reforma constitucional se encuentra en un proceso de fortalecimiento y perfeccionamiento, y hay coincidencias en todos los sectores de la sociedad sobre la necesidad de profundizar los cambios para mejorar la administración de justicia.
3. Se han registrado avances en materia de investigación y sanción por las violaciones de los derechos humanos durante la dictadura. A la presente fecha, la mayoría de las

- violaciones durante la dictadura han sido investigadas y castigadas. La Corte Suprema de Justicia cuenta con una Unidad de Derechos Humanos establecida por resolución n° 759/00 y aprobó en agosto de 2002 (acta n° 31 de la CSJ) un plan estratégico que está en ejecución. Existe un Centro de Documentación y Archivo para la Defensa de los Derechos Humanos, dependiente de la CSJ.
4. Designar defensor del Pueblo previsto en la Constitución.
 5. Tomar en cuenta los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario internacional, a obtener reparación” preparados por el relator especial de la ONU Theo Van Boven.
 6. Crear una comisión investigadora, independiente e imparcial, que elabore un informe sobre las muertes, desapariciones, torturas y demás violaciones cometidas en la época de la dictadura.
4. El Congreso de la Nación designó a los señores Manuel Páez Monges y Héctor Raúl Marín como defensor del Pueblo y defensor del Pueblo adjunto, por resolución n° 768 de fecha 11 de octubre de 2001. Ya se ha iniciado en el Congreso de la Nación el proceso de selección de terna para la elección del nuevo defensor del Pueblo.
 5. En el Paraguay está vigente la ley 838/96, “que indemniza a las víctimas y o a sus familiares por las violaciones de los derechos humanos durante la dictadura 1954-1989”.
 6. El Congreso de la Nación sancionó la ley n° 2.225 que crea la Comisión de Verdad y Justicia el 11 de septiembre de 2003, promulgada por el Poder Ejecutivo el 6 de octubre de 2003.

B. Administración de justicia y derechos humanos

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomendó en el 2001 al Estado paraguayo:

1. Tome las medidas necesarias para que la puesta en práctica del nuevo sistema procesal penal se realice de manera rápida y efectiva.
2. Se asegure la vigencia de las garantías del debido proceso consagradas en la Convención Americana a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado paraguayo.
3. Se tomen medidas inmediatas para mejorar las condiciones carcelarias en todos los establecimientos del país, y se cierre de inmediato el Correccional de Menores Panchito López.

B. Administración de justicia y derechos humanos

1. En el año 1999 se sancionó y promulgó la ley 1.444 con el fin de “regular el período de transición” entre el antiguo y nuevo sistema penal. Asimismo, se creó el Programa de Depuración de Causas, a fin agilizar los procesos iniciados bajo el procedimiento escrito y subsanar el problema de retardo de justicia. Actualmente está en funcionamiento la Oficina Técnica para la Implementación del CPC, dependiente de la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Igualmente, la CSJ ha creado una Oficina Técnica para la Implementación del Código de la Niñez y Adolescencia, capítulo V (“Infractores a la ley penal”).
2. Los derechos procesales y la garantía del debido proceso tienen rango constitucional y están contenidos en el capítulo II de la Constitución Nacional de 1992; por tanto, su vigencia está asegurada. Además, el nuevo sistema penal es eminentemente garantista.
3. El Panchito López fue clausurado definitivamente en julio de 2001. Esta medida fue puesta a conocimiento de la Comisión. Los menores reclusos fueron trasladados a diferentes centros penitenciarios por orden de la jueza de ejecución penal interviniente y como medida de urgencia. Más tarde fueron gradualmente trasladados al Centro

4. Se asegure la tramitación de los procesos penales dentro de un plazo razonable.

5. Se dé plena vigencia al principio de presunción de inocencia, de modo que la regla general sea que no haya individuos detenidos durante los procesos, sin perjuicio de las excepciones a dicha regla contemplada en el derecho internacional.

C. Derechos económicos, sociales y culturales

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomendó en el 2001 al Estado paraguayo:

1. Otorgar mayor prioridad y voluntad política a los aspectos relacionados con los derechos humanos de naturaleza social y económica.
2. Redoblar esfuerzos en adoptar políticas que procuren un incremento económico del país que beneficie a las clases sociales vulnerables.
3. Luchar contra la pobreza, utilizando las siguientes estrategias:
 - procurar el crecimiento económico en beneficio de los pobres;

Educativo Itaguá. A finales del 2002 se han habilitado dos centros modelo para adultos privados de libertad, en Concepción y Encarnación, en el marco de la reforma penitenciaria.

4. El Código Procesal Penal establece en su capítulo V el control de la duración del proceso, disponiendo que todo procedimiento tendrá una duración máxima de tres años contados desde el primer acto del procedimiento. Esta disposición está vigente desde 1999, es decir, desde dos años antes de la recomendación de la Comisión.

5. La presunción de inocencia tiene jerarquía constitucional; por lo tanto, su plena vigencia está debidamente garantizada y es fielmente observada por los órganos jurisdiccionales sin excepción.

C. Derechos económicos, sociales y culturales

1 y 2. El Poder Ejecutivo emitió el Decreto 12.512/01 “por el cual se dispone la ejecución y el cumplimiento obligatorio del Plan Estratégico Económico y Social” (PEES), vista la necesidad de impulsar con urgencia un proceso de reactivación económica y de crecimiento social.

3 y 5. El Estado paraguayo toma debida nota de las recomendaciones, las cuales comparte plenamente. Re-

- reestructurar los presupuestos;
 - garantizar la participación;
 - proteger los recursos ambientales y el capital social de las comunidades pobres;
 - eliminar la discriminación contra las mujeres y los grupos minoritarios.
4. Otorgar debida importancia y respeto a todo lo concerniente a los derechos al trabajo, derechos sindicales y seguridad social, incluyendo medidas destinadas a garantizar el cumplimiento de la legislación sobre salario mínimo.
- afirma que se encuentra realizando sus mejores esfuerzos para cumplir con todas las recomendaciones emanadas de los organismos internacionales en esta sensible área, en la medida de sus posibilidades y capacidades financieras. El presidente de la República conjuntamente con miembros del Gabinete Social se han trasladado hasta los asentamientos campesinos e indígenas para verificar la situación en que se encuentran estos grupos vulnerables y han iniciado mesas de negociaciones para impulsar proyectos de autogestión y de asistencia integral. Los aspectos que limitan el desarrollo del país, además de factores internos, son las trabas e inequidades del comercio internacional (subsidios a la agricultura, altas tasas arancelarias, etc.) y el trato no preferencial como país sin litoral marítimo, lo que imposibilita que los productos paraguayos puedan competir en igualdad de condiciones en el comercio internacional. Esta posición ha sido sustentada por el Gobierno en la OMC.
4. Los derechos laborales están plenamente garantizados. En Paraguay existe libertad sindical. El gobierno nacional se encuentra impulsando profundas reformas en el ámbito social, en particular en el Instituto de Previsión Social. El salario mínimo recientemente fue reajustado por decisión del Consejo de Salario Mínimo, integrado por representantes de los sectores gubernamental, obrero y empresarial. Fue establecido por decreto del Poder

5. Otorgar prioridad a la solución de los problemas estructurales relacionados con la situación de la población campesina y con el derecho a la salud de todas las personas.

D. Derecho a la libertad de expresión

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomendó en el 2001 al Estado paraguayo:

1. Adoptar una ley que reglamente el derecho de acceso a la información en poder del Estado.
2. Promover la distinción entre personas públicas y privadas, despenalizando las injurias y calumnias en contra de las personas públicas.
3. Disponer las medidas necesarias para asegurar la adecuada distribu-

Ejecutivo n° 20.400 de fecha 18 de febrero de 2003, y reglamentado por resolución del Viceministerio de Trabajo n° 99 de fecha 24 de febrero de 2003.

D. Derecho a la libertad de expresión

1. La libertad de expresión del Paraguay es uno de los principales logros de la transición democrática iniciada en 1989 y el Estado le asigna una especial atención por constituir un elemento fundamental del sistema democrático de gobierno. Se halla regulada en el artículo 26 de la Constitución Nacional,
2. El hábeas data tiene rango constitucional: “Toda persona puede acceder a la información y a los datos que sobre él mismo, o sobre sus bienes, obren en registros oficiales o privados de carácter público, así como conocer el uso que se haga de los mismos y de su finalidad. Podrá solicitar ante el magistrado competente la actualización, la rectificación o la destrucción de aquellos, si fuesen erróneos o afectaran ilegítimamente sus derechos” (artículo 135).
- 3 y 4. El Estado realizará todas las acciones necesarias, legislativas, ad-

ción de frecuencias radiales, de acuerdo con criterios democráticos.

4. Tomar las medidas necesarias para proteger la integridad física de los comunicadores sociales, investigando y sancionando a los responsables de las violaciones a la libertad de expresión y del ataque a los comunicadores sociales.

E. Derechos de la niñez

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomendó en el 2001 al Estado paraguayo:

1. Se avance en la aprobación y rápida instrumentación del Código de la Niñez.
2. Se cumpla con la previsión de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño respecto de la prisión como medida de *ultima ratio* y se disponga la inmediata creación de nuevos centros de detención adecuados a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado.

ministrativas y judiciales, para responder efectivamente a dichas recomendaciones, a los cuales brinda una especial atención.

E. Derechos de la niñez

1. El 30 de mayo de 2001 fue aprobada y sancionada la ley 1.680/01, Código de la Infancia y la Adolescencia, que establece y regula los derechos, garantías y deberes del niño y del adolescente. En cumplimiento de dicha ley, el 11 de agosto de 2003 se realizó el lanzamiento de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia y el Plan Nacional de Acción por la Niñez y Adolescencia. Asimismo, están en pleno funcionamiento el Consejo y la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia y las CODENIS.
2. La ley 1.680 busca en primer término la protección del menor al prever la adopción de medidas socioeducativas para aquellos que han realizado algún hecho punible. Establece igualmente que “sólo en caso de que dichas medidas no sean suficientes el adolescente será castigado con medidas correccionales o con una medida privativa de libertad”.

- | | |
|--|---|
| <p>3. Se cierre de inmediato el Correccional de Menores Panchito López.</p> | <p>3. El Correccional de Menores Panchito López fue cerrado definitivamente, y los menores trasladados por orden judicial a varios centros penitenciarios y asimismo al nuevo Centro de Educación Integral. El Gobierno de la República del Paraguay continúa realizando sus esfuerzos para consolidar la reforma integral del sistema de atención a adolescentes en conflicto con la ley. Recientemente ha finalizado la elaboración de un proyecto de Ley de Ejecución Penal que será sometido a consideración del Congreso de la Nación.</p> |
| <p>4. Se impulsen políticas públicas dirigidas a asegurar que no haya niños ni niñas que vivan en la calle.</p> | <p>4. Al finalizar el año 2001 concluyó uno de los programas de atención a la niñez y se dio inicio a otro. El primero es el Programa de Atención a la Niñez Trabajadora de la Calle, con fondos provistos por el Banco Interamericano de Desarrollo, y el segundo, el Programa de Atención a Menores en Alto Riesgo, con fondos suministrados por la Unión Europea. Lamentablemente, estos programas no han tenido el impacto esperado.</p> |
| <p>5. Se dicten normas necesarias para asegurar que no se viole la legislación internacional y nacional en materia de trabajo de la niñez. Dichas normas incluyen disposiciones sobre edades mínimas para el trabajo y excluyen asimismo ciertos tipos de trabajo.</p> | <p>5. El proceso de aprobación del proyecto de ley para la ratificación del Convenio 138 de la OIT, sobre la Edad Mínima para el Trabajo Infantil, ya cuenta con media sanción de la Cámara de Senadores. En el año 2002 el Gobierno Nacional impulsó el proceso de ratificación en una acción conjunta con organismos internacionales (UNICEF, OIT) y organizaciones de la sociedad civil. Cabe señalar que algunas ONG (Calle Escuela) han movilizado a los niños y niñas trabajadores de la</p> |

6. Se implementen políticas públicas y legislativas encaminadas a otorgar adecuado tratamiento al problema del abuso y la explotación sexual de niñas y adolescentes, y asimismo, que se investigue y sancione a quienes sean responsables del abuso y explotación sexual de niñas, niños y adolescentes. La comercialización sexual de la niñez ofende no sólo los derechos de las niñas explotadas, sino que compromete el futuro del Paraguay.
7. Se cumpla con la ley vigente que prohíbe el ingreso de menores de 18 años al servicio militar, y se investigue y sancione la muerte de menores de 18 años en los cuarteles. La muerte de esos niños que efectuaban ilegalmente el servicio militar no debe quedar impune.
8. Se implementen las medidas adecuadas en materia de salud, a fin de asegurar un acceso igualitario a todos, tanto en su aspecto cuantitativo como cualitativo.
- calle contra la ratificación de dicho documento, lo que motivó la penalización al estudio del citado instrumento. En el 2003 las nuevas autoridades de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia han reiniciado la campaña en favor de la ratificación, con resultados auspiciosos. Actualmente el proyecto de ley se encuentra en la Cámara de Diputados.
6. El 22 de julio de 2003 fue ratificado el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la Venta, Prostitución Infantil y Utilización de Niños en Pornografía, por ley n° 1.886. Asimismo, se encuentra en elaboración el Plan Nacional de Erradicación de la Explotación Sexual Infantil, en el cual tienen activa participación los niños y niñas y las organizaciones de la sociedad civil.
7. El Servicio de Reclutamiento y Movilización de las Fuerzas Armadas está obligado a dar pleno cumplimiento a lo establecido en la ley con respecto al reclutamiento de menores de la edad reglamentaria para cumplir con el servicio militar obligatorio. El Ministerio Público y la Justicia paraguaya se encuentran investigando la muerte de niños soldados bajo cumplimiento del servicio militar.
8. El Código de la Niñez y Adolescencia confiere al adolescente una serie de garantías, tales como la prevención de la salud, ser sometidos periódicamente a un examen médico, etc. Dicha legislación se carac-

F. Derechos de la mujer

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomendó en el 2001 al Estado paraguayo:

1. Se impulsen las modificaciones legislativas que no se han llevado a cabo hasta el momento, a fin de lograr una completa protección de las mujeres contra la discriminación.
2. Se pongan en práctica programas encaminados a solucionar el problema de la violencia contra la mujer, así como la atención y el asesoramiento de las víctimas.
3. Se impulsen las medidas adecuadas para lograr la igualdad laboral entre hombres y mujeres.

teriza por cubrir los distintos aspectos de una protección global de adolescentes y niños.

F. Derechos de la mujer

1. Los avances legislativos más importantes fueron: la Ley 1.600/00 contra la Violencia Doméstica; la Ley 1680/01 de la Niñez y la Adolescencia, que prevé la atención prenatal para la madre; el Estatuto del Educador, que equipara el permiso de maternidad con el Código Laboral. Igualmente fueron ratificados importantes instrumentos internacionales, como el Protocolo facultativo de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
2. Uno de los avances legislativos fue la sanción de la Ley 1.600 Contra la Violencia Doméstica, que consiste en una medida cautelar, así como la ejecución del proyecto Red de Centros de Iniciativa para el Desarrollo de la Mujer, que brindan a las mujeres orientación y apoyo integral.
3. La Secretaría de la Mujer forma parte de la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades en el Empleo; tiene por objeto trabajar en las políticas vinculadas a la disminución de las discriminaciones de género. Asimismo, según el *Informe anual 2001* de la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, la

4. Se promueva la participación de las mujeres en cargos públicos, en particular en aquellos puestos que impliquen toma de decisión.
5. Se pongan a disposición de las mujeres, en especiales las mujeres pobres e indígenas, servicios adecuados de salud, así como programas de información y asistencia en salud reproductiva.
6. Se promueva la educación bilingüe, sobre todo en las zonas rurales, y se incorpore la educación para los derechos humanos en todos los niveles curriculares, estableciendo la educación no sexista y el derecho a la igualdad y la no discriminación como componentes fundamentales para el goce y ejercicio de los derechos humanos.
7. Se tomen las medidas de prevención necesarias para evitar el agravamiento de las condiciones carcelarias de las reclusas, así como también las medidas para mejorar su situación y, en particular, se les otorguen los mismos derechos que a los hombres, sobre todo con relación a sus visitas.
- situación laboral de la mujer ha cambiado en cuanto a su intensidad y composición.
4. El Poder Ejecutivo ha promovido a mujeres en altos cargos, como en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Educación y Cultura, Secretaría de la Mujer, Secretaría de la Niñez, DIBEN y Viceministerio de Industria y Comercio. El Proyecto de Formación y Capacitación Laboral del Ministerio de Justicia y Trabajo ha entregado, a través de la Secretaría de la Mujer, bonos de capacitación y becas de estudio.
5. El Ministerio de Salud cuenta con una Política Nacional de Atención a la Salud Integral de la Mujer. Como medida de apoyo a adolescentes y mujeres en situación de explotación sexual, se produjo la firma de un acuerdo con la organización Luna Nueva.
6. La Secretaría de la Mujer cuenta con un Programa de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en la Educación.
7. En este marco se realizan constantemente talleres y seminarios nacionales e internacionales sobre género, pobreza y empleo.

8. Se impulsen medidas de acción positiva encaminadas a lograr la efectividad del principio de no discriminación en todos los ámbitos de la vida pública y privada de las mujeres, por medio de programas de información y educación, destinados a eliminar estereotipos sexistas.

G. Derechos de los pueblos indígenas

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomendó en el 2001 al Estado paraguayo:

1. Que se apliquen y lleven a la práctica sin mayor dilación las disposiciones de la Constitución paraguaya respecto al respeto y la restitución de los derechos a la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas y al otorgamiento gratuito de tierras en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas de vida.
2. Que se respeten, fiscalicen y promuevan los derechos laborales según lo establece la legislación laboral paraguaya, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 20 del Convenio 169 de la OIT.

8. También se ejecuta un proyecto denominado “Formación y capacitación para la prevención y el tratamiento de la violencia contra la mujer”, que cuenta con la cooperación de la Agencia Canadiense de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ACDI).

G. Derechos de los pueblos indígenas

1. El Estado está comprometido a encontrar una solución que beneficie a los pueblos indígenas del Paraguay que reclaman la restitución de tierras, y en particular en los casos sometidos ante el Sistema Interamericano, y como medida de urgencia considera que lo más conveniente es explorar, con los directos afectados, lugares alternativos de igual extensión y calidad que los de las tierras reclamadas, para trasladar a dichas comunidades, con su previo consentimiento, de conformidad con el Convenio 169 de la OIT y la legislación nacional, sin perjuicio de los trámites administrativos del INDI para la compra directa de las tierras reclamadas o, en su caso, la sanción y promulgación de leyes de expropiación por causa de utilidad pública.
2. El Estado velará por el cumplimiento de esta recomendación.

- | | |
|---|--|
| <p>3. Que se aseguren los fondos para dar cumplimiento a lo anterior</p> | <p>3. A fin de dar cumplimiento a los compromisos de restitución de tierras ancestrales de comunidades indígenas, actualmente existe un proyecto de Ley de Ampliación Presupuestaria a favor del Instituto Nacional del Indígena (INDI). El citado proyecto tuvo sanción favorable de la Cámara de Diputados y fue remitido para su estudio a la Cámara de Senadores, la cual lo rechazó. Actualmente se encuentra nuevamente en la Cámara de origen (Diputados) para su consideración. Cabe señalar que el presidente del INDI, conjuntamente con líderes de diferentes parcialidades indígenas del Paraguay, mantuvo un encuentro con el presidente de la República en la sede gubernativa, en la cual el presidente de la República, Nicanor Duarte Frutos, adelantó su apoyo a las comunidades indígenas del Paraguay y su respaldo a las gestiones del INDI para reivindicar los derechos reclamados por los pueblos indígenas, entre ellos el derecho a la tierra.</p> |
| <p>4. Que se resuelvan favorablemente las solicitudes de reivindicación de tierras planteadas por las comunidades indígenas en trámite ante la autoridad administrativa y legislativa de la Nación, dejando para ello sin efecto las normas regresivas dictadas a finales del año 2000. Con respecto a las reivindicaciones ya resueltas la Comisión Interamericana recomienda se les otorgue titulación a nombre de las respectivas comunidades.</p> | <p>4. El Congreso de la Nación tiene facultades privativas para incidir sobre las solicitudes de expropiación. No existen normas tales como las que refiere la CIDH; lo que existió fue un proyecto de Ley de Reforma del INDI, que fue retirado del Congreso por el Poder Ejecutivo para realizar consultas con los directos beneficiarios, las comunidades indígenas del Paraguay. El Consejo de Coordinación de Organizaciones Nativas (CCON) ha presentado for-</p> |

5. Que se dé cumplimiento al decreto presidencial n° 3.789, del 23 de junio de 1999, que declaró en estado de emergencia a las comunidades indígenas Yakye Axa y Sawhoyamaxa del pueblo Enxet y reconoce que han sido privadas del acceso a los medios de subsistencia tradicionales ligados a su identidad cultural, acceso que el derecho ordena restablecer.
6. Que se adopten a la brevedad las medidas necesarias en favor de las comunidades indígenas para mejorar la implementación y el acceso a los servicios de salud. Que se realicen acciones de salud preventiva y de asistencia sanitaria, con especial énfasis en los esfuerzos para disminuir las altas tasas de desnutrición, mortalidad infantil y tuberculosis, y combatir y prevenir el mal de Chagas y la malaria.

malmente al gobierno las conclusiones del Primer Congreso Indígena del Paraguay, llevado a cabo del 10 al 12 de octubre de 2003, en el cual participaron líderes de las 13 parcialidades indígenas del país. Las propuestas de intervención y restructuración del INDI y la modificación de la ley 904 serán debidamente estudiadas por el gobierno.

5 y 6. El INDI, conjuntamente con el Ministerio de Salud, el Ministerio de Justicia y Trabajo, el Ministerio de Educación y Cultura y el Servicio de Emergencia Nacional del Ministerio del Interior, han brindado asistencia médica, provisión de víveres y educación. Uno de los principales problemas del INDI es la falta de recursos. La Fundación Primera Dama de la Nación ha realizado una importante gestión para la obtención de financiamiento y cooperación externa a fin de impulsar y ejecutar programas de apoyo integral a comunidades indígenas. Igualmente llevó a cabo el lanzamiento de un programa de asistencia sanitaria, odontológica, saneamiento ambiental y provisión de medicamentos. En el primer mes de su gestión, el presidente Nicanor Duarte Frutos se trasladó al Chaco paraguayo para conocer y verificar el estado de las comunidades indígenas que estaban padeciendo dificultades por la prolongada sequía en la zona. Luego de la visita, varias instituciones gubernamentales, con apoyo de empresas privadas y organizaciones no gubernamentales, realizaron una campaña soste-

7. Que se mejoren los servicios educativos y su calidad, respetando la diversidad cultural y haciendo efectivo el derecho a una educación primaria obligatoria y gratuita, incluyendo las medidas educativas necesarias para disminuir la tasa de deserción y el analfabetismo.
8. Que se adopten las medidas necesarias para proteger del deterioro ecológico al hábitat de las comunidades indígenas, con especial énfasis en la protección de los bosques y las aguas, básicos para su salud y supervivencia como comunidades.

nida de provisión de agua y víveres indispensables para tales comunidades, al igual que asistencia sanitaria.

7 y 8. El Estado velará por el cumplimiento de esta recomendación, y las medidas fueron trasladadas a las autoridades nacionales competentes (Fiscalía del Ambiente, Secretaría del Medio Ambiente).