
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-Lamenxay.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 Lamenxay 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.