
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 1° (“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.