
La implementación de tratados internacionales de derechos humanos por el Paraguay

*Cynthia González Feldmann **

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

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

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

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

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

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

Según el doctor Pedro Nicken:

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

Los tratados internacionales de derechos humanos

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

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

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

³ Ibídem.

⁴ Carlos Ayala, “Las consecuencias de la jerarquía constitucional de los tratados relativos a derechos humanos”, en Sesión de trabajo sobre implementación de los compromisos y estándares internacionales de derechos humanos, Washington D. C., marzo 2003, y opinión consultiva nº 16 de fecha 1-10-99 (OC-16/99), Serie A: Fallos y Opiniones.

⁵ Ibídem.

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

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

La inserción de los tratados en la legislación interna

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

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

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

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

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

⁹ Ayala, o. cit.

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

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

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

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

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

La implementación de los instrumentos según las distintas esferas del Estado

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

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

¹² Ayala, o. cit.

¹³ Villagra, o. cit.

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

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

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

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

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

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

La Defensoría del Pueblo

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

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

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

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

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

²⁰ Ibídem.

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

El Poder Judicial

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

Según Juan Méndez:

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

El Ministerio Público

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Procedimientos y mecanismos internacionales de implementación

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

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

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

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

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

²⁵ Dulitzky, o. cit., p. 51.

²⁶ Villagra, o. cit.

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

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

Bibliografía

- ABRIGÚ, Martín. “Introducción”, en *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1988.
- AYALA, Carlos. “Las consecuencias de la jerarquía constitucional de los tratados relativos a derechos humanos”, en *Sesión de trabajo sobre implementación de los compromisos y estándares internacionales de derechos humanos*, Washington D. C., marzo 2003.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio. *Tratado do direito internacional dos direitos humanos*, Sergio Antoni Fabris, Porto Alegre, 1999.
- Convención de los Derechos del Niño.
- DULITZKY, Ariel. “La aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos por los tribunales locales: un estudio comparado”, en *La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1998.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo. “La Convención Interamericana de Derechos Humanos como derecho interno”, en *Revista IIDH*, enero-junio 1988.

²⁷ Ibídem.

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

²⁹ Duarte Van Humbeck, o cit.

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

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

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