

Paraguay: Cumplimiento con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Aníbal Pérez-Liñán y Madeline Soiney, Universidad de Notre Dame

Este informe analiza el cumplimiento de la República de Paraguay con las medidas de reparación resultantes de demandas presentadas ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Estas medidas son producto de las soluciones amistosas firmadas por el Estado Paraguayo, de los informes de fondo publicados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

El estudio evalúa cuánto tiempo utiliza el Estado Paraguayo cumplir con las medidas de reparación, comparando los tiempos de cumplimiento para diferentes tipos de instrumento (soluciones amistosas, informes de fondo, o fallos de la Corte IDH), y para diferentes tipos de demandas.

Los resultados indican que:

1. Los tiempos de cumplimiento son significativamente mayores para las demandas que involucran a víctimas de la dictadura o a pueblos indígenas (con un promedio de demora de 16 años), en comparación con otras demandas de derechos humanos (5 años).
2. El Estado demora unos 11 años en promedio para cumplir medidas de reparación referidas a menores de edad.
3. Las soluciones amistosas impulsan el cumplimiento expeditivo (con una expectativa de 5 años) en comparación con las demandas que concluyen con informes de fondo publicados por la CIDH, o decisiones de la Corte IDH (17 años).
4. El Estado cumple con las medidas monetarias en unos 7 años, pero toma el doble de tiempo para satisfacer otras formas de reparación (como medidas de restitución o de no repetición). La excepción a este patrón son las obligaciones de investigar y sancionar a responsables; la probabilidad de cumplimiento en estas instancias es extremadamente baja.

Nuestro reporte es resultado de una investigación realizada en el marco del programa sobre Estado de Derecho y Cultura de la Integridad, auspiciado por el Instituto Desarrollo y la Universidad de Notre Dame, y desarrollado por el equipo de Diseño y Cumplimiento de Reparaciones (NDRL) de la Universidad de Notre Dame. Para este trabajo se solicitó la colaboración de la Dirección de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia.¹

¹ Agradecemos especialmente a Nury Montiel, Marian Mujica, Margarita Molinas, y el equipo de la Dirección de Derechos Humanos de la CSJ por su colaboración. Angie García Atehortúa y Railen Hernández Guatache (Universidad de Notre Dame), así como Analía Bogado y José Molinas (Instituto Desarrollo) contribuyeron en la investigación para este proyecto. Julia Cabello, María Noelia López, Pamela Peralta y Patricia Sulin ofrecieron orientación. Los equipos del Instituto Desarrollo (Paraguay), el Pulte Institute for Global Development y el Kellogg Institute for International Studies (Universidad de Notre Dame) hicieron posible nuestro trabajo.

Tiempo de Cumplimiento

Para los propósitos de este estudio, el **tiempo de cumplimiento** se define como el número de años desde que el Sistema Interamericano solicita una medida de reparación hasta que el Estado realiza una acción de cumplimiento (parcial o total) de la medida. El tiempo promedio de cumplimiento en nuestra muestra de 19 casos es de 12 años.

Nuestro análisis se basa en una documentación exhaustiva de 62 demandas históricamente presentadas contra Paraguay ante el Sistema Interamericano, de las cuales 19 involucran medidas de reparación pendientes durante las últimas dos décadas. Utilizando toda la información públicamente existente, el proyecto estima los tiempos de cumplimiento con 156 medidas solicitadas por la CIDH y la Corte IDH en estos 19 casos.

El cálculo de tiempos de cumplimiento presenta un desafío porque el promedio de años para medidas ya cumplidas no incluye información para las medidas todavía pendientes. Para resolver este problema, el estudio emplea una metodología novedosa, estimando la probabilidad de cumplimiento con las medidas de reparación con una frecuencia anual. Esta información permite realizar un cálculo del tiempo estimado de cumplimiento. El apéndice técnico presenta los criterios utilizados para realizar estas estimaciones.

Los resultados presentados en las secciones siguientes son estimaciones estadísticas basadas en la información disponible a mediados de 2021. Esta estimación permite establecer criterios de referencia y expectativas razonables para la implementación de obligaciones estatales en materia de derechos humanos.

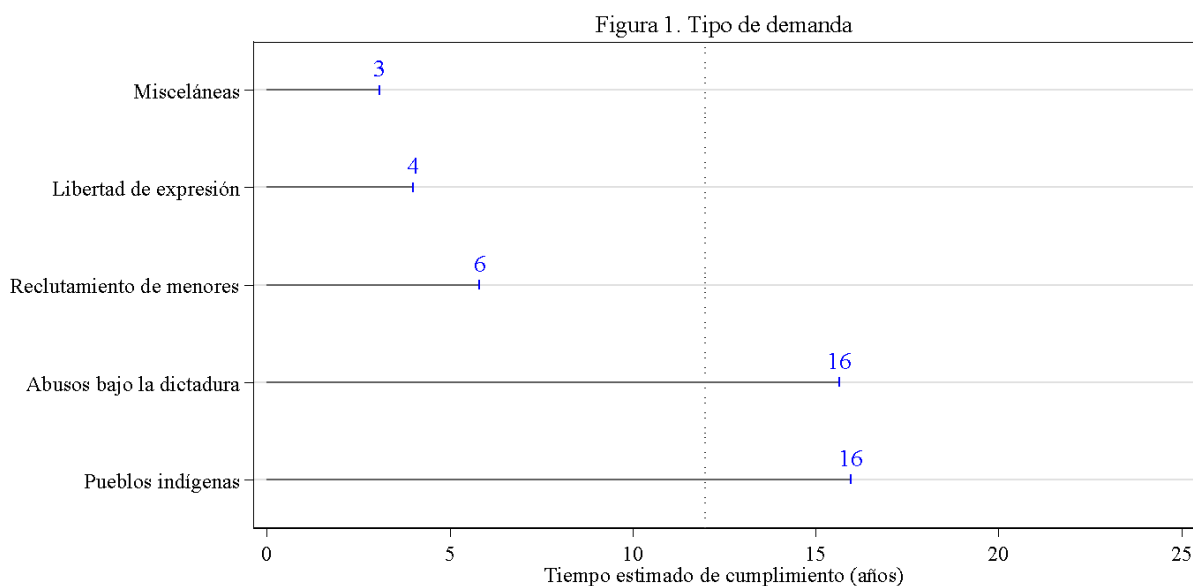
Tipos de demanda

Nuestro primer análisis compara el tiempo de cumplimiento para cinco tipos de demanda:

Censura/libertad de expresión: Estos casos tratan de la libertad de expresión de las víctimas. En algunos casos (v.g., *ABC Color* y *Radio Ñanduti*), las víctimas fueron medios de comunicación. En otros, fueron personas castigadas por su expresión política. En nuestra muestra, la única demanda en esta categoría es la de *Ricardo Canese*, que incluye tres medidas de reparación.

Reclutamiento militar de menores: En estos casos, menores de edad fueron reclutados forzosamente por el ejército de Paraguay y después murieron o desaparecieron. Los casos en nuestra muestra son los de *Pedro Antonio Centurión*, *Victor Hugo Maciel*, *Vicente Ariel Noguera*, y *Gerardo Vargas-Areco*, con un total de 26 medidas de reparación.

Abusos bajo la dictadura: En estos casos, las víctimas fueron sometidas a detención arbitraria, detención sin debido proceso, tortura, desaparición o muerte durante los años de la dictadura. Los casos en nuestra muestra son *José Victor dos Santos* y *Waldemar Gerónimo Pinheiro*; *Instituto de Reeducación del Menor*; *Octavio Rubén González Acosta*; *Agustín Goiburú Gimenez* y otros. Estos casos representan 60 medidas de reparación.



Pueblos indígenas: En estos casos, las víctimas son las comunidades indígenas *Sawhoyamaxa*, *Yakye Axa*, *Xákmok Kásek*, *Y'Akâ Marangatú*, y *Enxet-Lamenxay*. Estas demandas involucran un total de 53 medidas de reparación.

Demandas Misceláneas: Estos casos (*Carlos Alberto Mojoli Vargas*, *Jorge Enrique Patiño Palacios*, y *Miriam Beatriz Riquelme Ramírez*) no corresponden claramente con las otras categorías. En conjunto representan 14 medidas de reparación.

La Figura 1 compara el tiempo esperado de cumplimiento para estas categorías de demanda. La evidencia indica una clara distinción entre las medidas de reparación vinculadas a abusos bajo la dictadura y a pueblos indígenas, con un tiempo esperado de cumplimiento de 16 años, y las otras categorías, con un tiempo esperado de apenas 5 años. La línea de puntos incluida en las figuras marca, como referencia, el tiempo medio para toda la muestra de casos (12 años).

Tipos de víctima

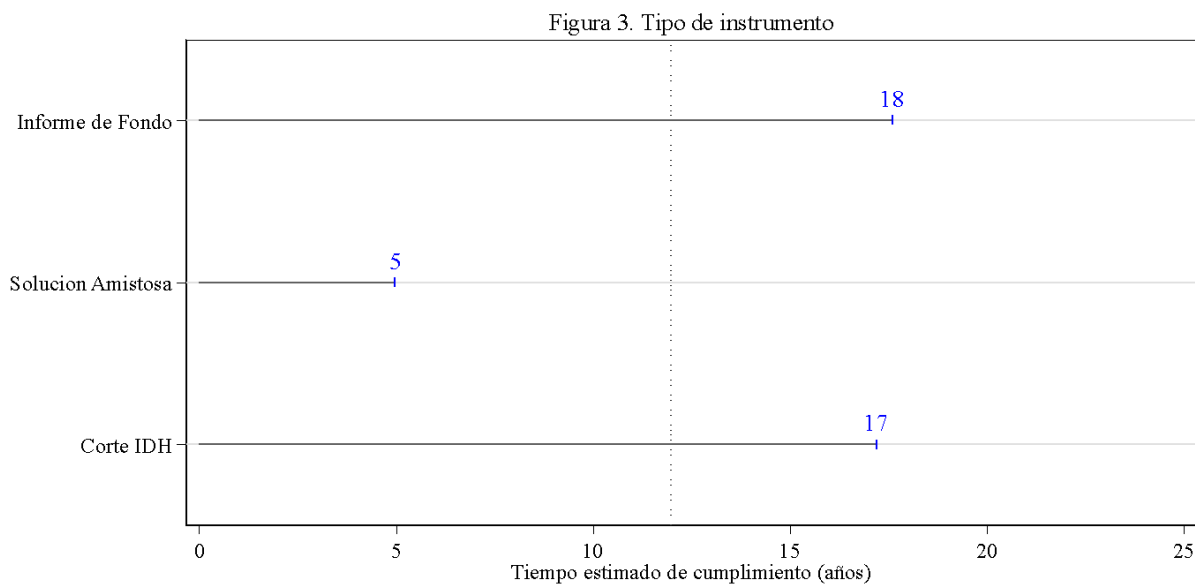
Es probable que las diferencias observadas en la Figura 1 reflejen en parte que los diferentes tipos de demanda refieren a diferentes tipos de víctimas. Para explorar esta posibilidad, clasificamos a las víctimas en cinco categorías: Funcionarios y otros (dos demandas), Pueblos indígenas (cinco demandas), menores de edad (cinco demandas), mujeres (una demanda), y prisioneros políticos (cuatro demandas). Esta clasificación fue desarrollada de manera inductiva a partir de los casos incluidos en la muestra.



La Figura 2 muestra una brecha significativa entre los tiempos de cumplimiento con pueblos indígenas (16 años), prisioneros políticos (13 años), y menores (11 años), frente al resto de los grupos, con tiempos de cumplimiento entre 2 y 4 años.

Tipo de instrumento

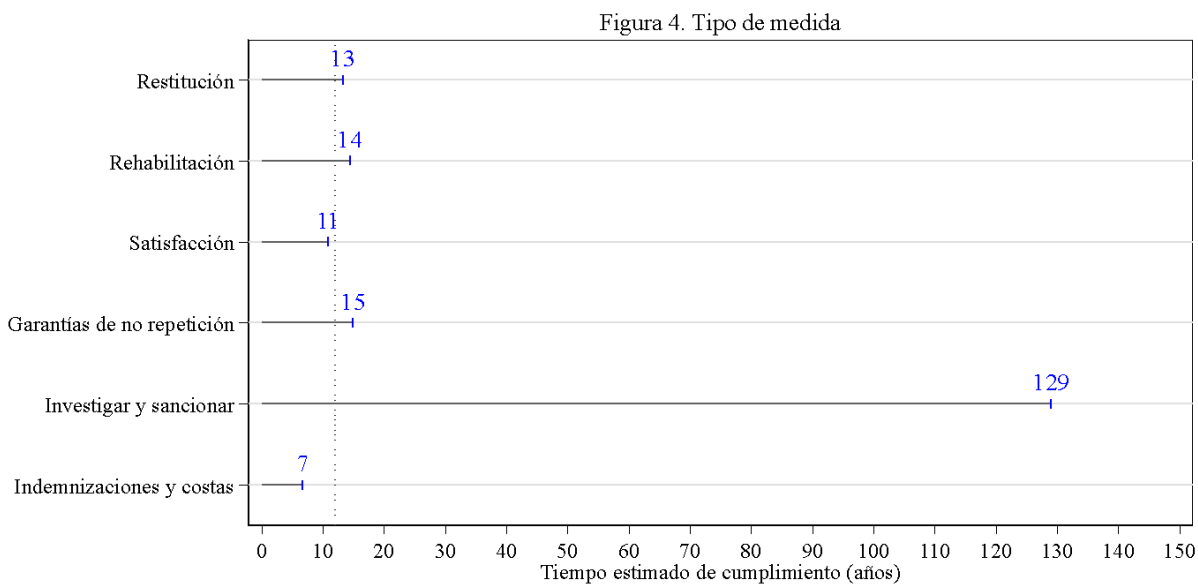
Al mismo tiempo, es posible que las diferencias en la Figura 1 reflejen el uso de diferentes instrumentos legales para procesar diferentes tipos de demanda. Las 156 medidas de reparación analizadas en este estudio emergen de dos informes de fondo publicados por la CIDH (*Mojoli Vargas, y dos Santos y Pinheiro*), siete soluciones amistosas firmadas por el Estado Paraguayo (*Centurión; Enxet-Lamenxay; González Acosta; Maciel; Patiño; Riquelme; Y' Akâ Marangatú*), y ocho decisiones de la Corte IDH (*Instituto de Reeducción del Menor; Canese; Goiburú y otros; Noguera; Sawhoyamaxa; Vargas-Areco; Xákmok Kásek; y Yakyé Axa*).



La Figura 3 muestra la importancia de los esfuerzos realizados para lograr soluciones amistosas bajo los auspicios de la CIDH. Mientras que cumplir con las medidas resultantes de los informes de fondo toma 18 años (contando la fecha del informe privado del art. 50 como punto de partida), y cumplir con las medidas de reparación ordenada por la Corte IDH toma 17 años en promedio, las soluciones amistosas logran acciones de cumplimiento en unos 5 años a partir del acuerdo.

Tipos de medida de reparación

El último criterio empleado para comparar los tiempos de cumplimiento es el tipo de medida requerida por el Sistema Interamericano. Siguiendo los criterios de la CIDH (según la información del SIMORE Interamericano) y de la Corte IDH, clasificamos las medidas como acciones de Restitución del derecho afectado (13 medidas en nuestra base de datos), Rehabilitación física o psicológica de las víctimas (12), Satisfacción a través de medidas no pecuniarias (58), Garantías de no repetición por medio de acciones de política pública (28), Obligaciones de investigar y sancionar a los responsables por violaciones a derechos humanos (10), y pago de Indemnizaciones y costas (35). La distribución de medidas no es necesariamente igual para todos los tipos de demanda. Por ejemplo, los casos de pueblos indígenas generalmente requieren medidas de restitución, mientras que los casos de reclutamiento de menores a menudo demandan una investigación y sanción de los responsables.



La Figura 4 muestra la comparación del tiempo estimado de cumplimiento por tipo de medida. El aspecto más llamativo de esta gráfica es el cambio de escala con respecto a las imágenes anteriores. Como la probabilidad de cumplimiento con las obligaciones de investigar y sancionar es extremadamente baja—un patrón recurrente entre los países que integran el Sistema Interamericano—el horizonte estimado a partir de esta probabilidad es artificialmente largo: 129 años. Este valor implausible refleja de manera contundente la probabilidad casi nula de cumplimiento con las obligaciones de investigar registradas en la base de datos.

La estimación para las categorías restantes muestra también valores consistentes con la evidencia comparativa para otros países. El tiempo de cumplimiento es de aproximadamente 7 años para el pago de indemnizaciones y costas, 11 años para medidas de satisfacción, y 13 o 14 años para medidas de restitución y rehabilitación, y 15 años para garantías de no repetición.

Nota final

Los resultados presentados en este reporte resultan de estimaciones estadísticas, y como tales involucran, en cada instancia, un componente de incertidumbre. Los valores reflejan el mejor cálculo disponible sobre el tiempo esperado de cumplimiento, pero no ofrecen por sí mismos una evaluación normativa de los plazos incurridos por el Estado Paraguayo. Sin embargo, esta evidencia nos permite llamar la atención sobre la desigualdad entre tipos de demandas y grupos de víctimas, destacar la utilidad de las soluciones amistosas, y cuantificar la diferencia dramática en el cumplimiento de distintas formas de reparación. Esperamos que esta información sirva para fijar estándares realistas de política pública que guíen las expectativas de implementación con los requerimientos del Sistema Interamericano a partir de nuevos criterios basados en la evidencia.

Apéndice técnico

Uno de los principales desafíos para la estimación de los tiempos de cumplimiento es que existen medidas pendientes que no han experimentado implementación aún. Por este motivo, el cálculo de un promedio simple para medidas ya implementadas resulta engañoso, dado que no refleja la demora de las medidas postergadas para las cuales no existe un plazo observable.

El proyecto sobre Diseño y Cumplimiento de Reparaciones (NDRL) de la Universidad de Notre Dame ha desarrollado una metodología para abordar este problema.² Los principios de esta metodología pueden resumirse en cuatro puntos:

- Recolectamos información para cada medida de reparación, y generamos un registro anual hasta que el Estado cumple con la medida (o hasta el presente, si no hay cumplimiento). En este proyecto, las 19 demandas analizadas contienen 156 medidas de reparación solicitadas por la CIDH y la Corte IDH, que representan un total de 1174 observaciones anuales (medidas-año).
- Utilizamos modelos estadísticos para analizar la probabilidad de cumplimiento para cada una de estas medidas-año. Dado que la probabilidad de cumplimiento en un año dado es siempre pequeña, empleamos un estimador log-log complementario. Las variables explicativas utilizadas en los modelos estadísticos para este informe son los tipos de demanda, de víctima, de instrumento legal, y de medida de reparación. La información empleada corresponde al total de 1174 medidas-año, ya sea que las medidas hayan logrado cumplimiento o estén todavía pendientes.
- Una vez que obtenemos un modelo predictivo, calculamos la probabilidad esperada de cumplimiento para el escenario en que las medidas-año cumplen con cierta característica de interés (por ejemplo, refieren a demandas sobre menores de edad). El promedio de estos valores en nuestra muestra refleja la probabilidad p de que el Estado cumpla con este tipo de medida en un año típico.
- Finalmente, obtenemos el tiempo estimado de cumplimiento como la inversa de esta probabilidad ($1/p$). Este valor es presentado gráficamente en las figuras que acompañan este informe.

De este modo, el **tiempo estimado de cumplimiento** puede interpretarse como el número de años que tomaría al Estado cumplir con una medida, si su objetivo es alcanzar una probabilidad anual de cumplimiento como la observada en los datos existentes.

Las figuras presentadas en el informe reflejan las estimaciones resultantes de modelos que incluyen cada variable explicativa separadamente. Para verificar la robustez de estos resultados, la Tabla 1 presenta los coeficientes de modelos multivariados. Este análisis complementario confirma que las reparaciones vinculadas a pueblos indígenas y las obligaciones de investigar tardan más tiempo en lograr cumplimiento, mientras que los acuerdos de solución amistosa y las medidas de reparación monetaria impulsan un cumplimiento acelerado.

² Para una presentación detallada de esta metodología, véase: Pérez Liñán, Aníbal, Luis Schenoni, y Kelly Morrison. 2019. "Time and Compliance with International Rulings: The Case of the Inter-American Court of Human Rights." Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2019-17. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3463105>

Tabla 1: Modelos estadísticos multivariados

| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
|----------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| <i>Tipo de demanda</i> | | | | | | |
| Libertad de expresión | -0.31 (0.64) | | | 0.87 (0.70) | -1.03 (0.68) | 0.49 (0.75) |
| Reclutamiento de menores | -0.74* (0.37) | | | -0.24 (0.38) | -0.58 (0.43) | 0.01 (0.45) |
| Abusos bajo la dictadura | -1.79* (0.32) | | | -0.62 (0.42) | -2.03* (0.35) | -0.51 (0.46) |
| Pueblos indígenas | -1.81* (0.33) | | | -1.07* (0.36) | -2.06* (0.36) | -0.85* (0.43) |
| <i>Instrumento</i> | | | | | | |
| Solución Amistosa | | 1.34* (0.47) | | 1.32* (0.55) | | 1.84* (0.58) |
| Corte IDH | | 0.02 (0.47) | | 0.11 (0.48) | | 0.29 (0.50) |
| <i>Tipo de medida</i> | | | | | | |
| Rehabilitación | | | -0.09 (0.52) | | -0.68 (0.58) | -0.18 (0.58) |
| Satisfacción | | | 0.20 (0.39) | | 0.06 (0.42) | 0.60 (0.44) |
| Garantías de no repetición | | | -0.12 (0.43) | | -0.60 (0.47) | 0.12 (0.51) |
| Investigar y sancionar | | | -2.31* (1.06) | | -2.82* (1.09) | -2.54* (1.08) |
| Indemnizaciones y costas | | | 0.72 (0.40) | | 0.49 (0.45) | 1.12* (0.49) |
| Constante ^(a) | -0.93* (0.27) | -2.84* (0.45) | -2.55* (0.35) | -2.23* (0.61) | -0.58 (0.48) | -3.00* (0.82) |
| Medidas-año | 1174 | 1174 | 1174 | 1174 | 1174 | 1174 |

Notas: los valores son coeficientes en modelos log-log complementarios. * $p < 0.05$

Los tipos de víctima (Figura 2) no son incluidos por su colinealidad con el tipo de caso.

(a) La constante corresponde a la categoría de referencia: medidas de restitución resultantes de informes de fondo, en demandas clasificadas como misceláneas.