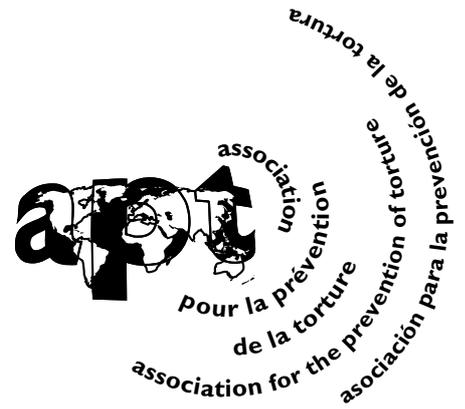




Resumen Ejecutivo

El papel del Ombudsman en América latina

Estudio comparativo sobre el impacto del Ombudsman como mecanismo de prevención de la tortura para las personas detenidas por la policía en América Latina



Resumen Ejecutivo

El papel del Ombudsman en América Latina

Estudio comparativo sobre el impacto del Ombudsman como mecanismo de prevención de la tortura para las personas detenidas por la policía en América Latina

Ginebra, Octubre 2000

INDICE RESUMEN EJECUTIVO	1
NOTA DEL AUTOR	2
METODOLOGÍA	3
EL DEFENSOR DEL PUEBLO : MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA Y DE LOS MALOS TRATOS PARA LAS PERSONAS DETENIDAS POR LA POLICÍA	7
1 El Defensor del Pueblo y la protección de los derechos humanos	9
2 Características fundamentales	9
3 Razones de su desarrollo en América Latina	10
4 Condiciones de eficacia del Defensor del Pueblo	11
5 Problemática de la prevención de la tortura	11
6 El Defensor del Pueblo y la policía	12
6.1 La policía ante los desafíos a la seguridad pública	12
6.2 Policía y prevención	12
7 Estudio por países	13
7.1 Argentina	13
7.2 Colombia	13
7.3 Guatemala	14
7.4 Honduras	14
7.5 Mexico	15
7.6 Perú	15
Síntesis: Defensor del Pueblo y prevención de la tortura	17
Recomendaciones	19

NOTA DEL AUTOR

Durante 1998, la Asociación para la Prevención de la Tortura decidió hacer un estudio comparativo sobre la función del defensor del pueblo con respecto a las detenciones policiales. Conforme a la hipótesis de que la tortura y el maltrato se pueden evitar preventivamente gracias a las visitas a los lugares de detención, en particular en los establecimientos policiales, la APT hizo este estudio con el objeto de analizar si el defensor del pueblo podía, como mecanismo nacional de protección de los derechos humanos, desempeñar esta función de prevención organizando visitas regulares y sistemáticas.

Este estudio tuvo igualmente como finalidad recordar las diversas funciones del defensor del pueblo, su papel en materia de derechos humanos y de prevención de la tortura así como los resultados de su acción.

A fin de obtener la información más completa posible, la APT preparó un cuestionario (véase el anexo) que retomaba los aspectos principales de la función del defensor del pueblo. En la primera parte del cuestionario, cierto número de preguntas se refieren a las disposiciones legales y estatutarias del defensor del pueblo, a saber, el modo de nombramiento, el mandato y las funciones generales. En la segunda parte, el cuestionario trata la metodología de trabajo del defensor del pueblo y sus actividades en materia de protección de derechos humanos. La tercera parte se relaciona específicamente con los procedimientos de visita a los lugares de detención policiales y la última parte versa sobre la etapa posterior a sus visitas, es decir, las medidas adoptadas, los informes y las recomendaciones.

METODOLOGÍA

El estudio sobre la función del defensor del pueblo como mecanismo de prevención de la tortura tuvo una duración prevista de 4 meses. La investigación se realizó mediante un viaje de varias semanas a 6 países de América Latina, 3 de América Central (México, Honduras y Guatemala) y 3 de América del Sur (Colombia, Perú y Argentina). En el caso de México, el trabajo realizado por una red de importantes ONG locales sobre la Comisión Nacional de Derechos Humanos mexicana y el problema de la tortura constituyó nuestra principal fuente de información para este país.¹

En lo que respecta a los otros países, el estudio se pudo hacer gracias a conversaciones *in situ* con los diferentes defensores del pueblo nacionales: Procurador de los Derechos Humanos en Guatemala, Comisionado Nacional en Honduras, y Defensor del Pueblo en Colombia, Perú y Argentina. También se celebraron conversaciones con las ONG más representativas, con representantes de organizaciones internacionales, con abogados y con otras personas interesadas en el tema. Estos contactos directos permitieron reunir datos muy útiles y pertinentes, dada la poca bibliografía existente con relación a este aspecto preciso de la función del defensor del pueblo en la prevención de la tortura.

A fin de facilitar una mayor comprensión, se decidió referirse sólo al término general « defensor del pueblo », que incluye a las comisiones nacionales de derechos humanos que desempeñan una función similar a la de aquél. A esta altura, sin embargo, es importante señalar que hay distinciones entre las dos categorías.

Se reconoce en general que las comisiones de derechos humanos están más involucradas en funciones específicas con relación a la promoción y la protección de derechos humanos, incluida una función de asesoramiento (con relación a las leyes y políticas gubernamentales sobre derechos humanos), de educación (orientada hacia el público) y de investigación.

En diferentes países se han establecido comisiones para asegurar que las leyes y los reglamentos relativos a la protección de los derechos humanos se apliquen de forma efectiva. La función más común es recibir y luego investigar quejas formuladas por personas (y a veces grupos) con relación a abusos de derechos humanos cometidos en violación de leyes nacionales existentes. La otra tarea importante consiste en vigilar de manera sistemática la política gubernamental en materia de derechos humanos y, en caso necesario, proponer cambios. Por último, se ha encomendado a las comisiones la promoción de los derechos humanos y de la educación a fin de instaurar una verdadera cultura de los derechos humanos.

En cuanto a la institución del defensor del pueblo, se caracteriza generalmente por su función de investigación imparcial. El defensor del pueblo existe, en particular, para proteger los derechos de las personas que se consideran víctima de un acto ilegal de parte de la administración pública. El defensor del pueblo desempeña con frecuencia el papel de mediador imparcial entre el ciudadano y el Estado.

Sin embargo, la distinción entre defensor del pueblo y comisión nacional es cada vez más difícil de determinar porque el defensor del pueblo desempeña igualmente una gran gama de actividades para promover y proteger los derechos humanos y no se limita a recibir quejas y a investigarlas.

La presentación del estudio se ha dividido en dos partes principales, es decir, en la primera parte, la descripción general de las funciones del defensor del pueblo y sus características (históricas, presentación de textos internacionales sobre las instituciones nacionales de derechos humanos, entre ellas el defensor del pueblo, interés por el tema y problemática con relación a la policía).

1 Informe de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos « Todos los Derechos para todos ». La CNDH: *Impunidad y Tortura*. México, 1997.

La segunda parte presenta la situación en los 6 países estudiados a fin de profundizar y ver si el defensor del pueblo desempeña en efecto una función de prevención de la tortura y el maltrato en los diversos lugares de detención policiales y a través de qué medios puede verdaderamente actuar. A continuación se presenta una síntesis del tema del defensor del pueblo y la prevención, y se formulan varias recomendaciones.

Síntesis y conclusiones

En primer lugar, todas las legislaciones constitutivas de la institución del defensor del pueblo en los países en cuestión reconocen que el defensor del pueblo tiene el poder de acceso a cualquier lugar de detención y de conversar con cualquier detenido sin que pueda interponérsele ninguna limitación. Los agentes de policía tienen la obligación de colaborar con esta institución. Teóricamente, el defensor del pueblo podría organizar verdaderamente de manera regular visitas a los lugares de detención con una finalidad preventiva e incluso tener un representante en los diversos establecimientos policiales.

Sin embargo, la práctica demuestra que la organización de visitas sistemáticas a los lugares de detención no se efectúa en realidad por diversos motivos. En primer lugar, la falta de recursos financieros y, por ende, de personal suficiente y idóneo limita considerablemente tales actividades. A ello se añade, en la mayoría de los casos, una restricción presupuestaria de parte del Estado como forma de presión sobre el cumplimiento de las funciones del defensor del pueblo. En segundo lugar, las denuncias de casos de tortura o de maltrato de detenidos por parte de la policía llegan muy rara vez al despacho del defensor del pueblo, lo cual dificulta a veces la detección de la existencia de tales artimañas. Por último, la prevención de la tortura no es considerada siempre como una prioridad en el programa de actividades del defensor del pueblo, dado el número elevado de quejas a atender y otros problemas existentes.

La facultad del defensor del pueblo de desempeñar una función de prevención de violaciones de derechos humanos será más efectiva si éste respeta cierto número de criterios con relación a su mandato. El defensor del pueblo debe dar muestras de independencia y accesibilidad, y tener un mandato definido con exactitud y apropiado.

Agradecimientos

Debo expresar un agradecimiento muy especial al Instituto Interamericano de Derechos Humanos en Costa Rica, que permitió que la misión sobre el terreno pudiera realizarse en las mejores condiciones y que facilitó especialmente los contactos en cada país.

Deseo asimismo agradecer sinceramente a los diferentes defensores del pueblo de Argentina, Colombia, Guatemala, Honduras y Perú y a sus asistentes, que me otorgaron tan gentilmente la posibilidad de celebrar conversaciones y que fueron una fuente inestimable de información. Y, por supuesto, hago llegar mi sentido agradecimiento a las numerosas ONG locales con las que pude reunirme y que me proporcionaron lo esencial en materia de documentación, informes y bibliografía que sirvieron de base para este estudio, así como sus puntos de vista y su experiencia en el terreno.

Jean-Michel DIEZ
Encargado del programa América Latina para la APT

**El Defensor del Pueblo :
Mecanismo nacional
de prevención de la tortura
y de los malos tratos
para las personas detenidas
por la policia**

1 El Defensor del Pueblo y la protección de los derechos humanos

La idea de crear instituciones nacionales para promover y proteger los derechos humanos fue tratada por primera vez por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en 1946, dos años antes de que la Asamblea General aprobara la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Este debate prosigue hasta la actualidad. Las Naciones Unidas, así como muchos otros organismos regionales, han destacado siempre la importancia de las instituciones nacionales como medio democrático para promover y proteger los derechos humanos.

Uno de los debates más importantes tuvo lugar en París en octubre de 1991. Sus conclusiones se conocen bajo el nombre de «Principios de París». Afirman que se debe dotar a las instituciones nacionales de competencia para promover y proteger los derechos humanos, así como del mandato más amplio posible, enunciado claramente en un texto constitucional o legislativo.

La Conferencia Mundial de los Derechos Humanos, así como la Declaración y el Programa de Acción de Viena, han reafirmado «la función importante y constructiva que desempeñan las instituciones nacionales en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular por su función consultiva ante las autoridades competentes y por su función en las medidas tendientes a remediar las violaciones de las que son objeto estos derechos así como en la difusión de información sobre los derechos humanos y la educación en la materia», y fomentado «la creación y el fomento de instituciones nacionales» (artículo 36).

Desde la adopción de los Principios de París y la Declaración de Viena, numerosos países han creado en su orden jurídico interno la figura del defensor del pueblo.

2 Características fundamentales

La Conferencia de Madrid organizada en mayo de 1992, sobre los mecanismos no jurisdiccionales para la protección de los derechos fundamentales de las personas, aportó cierto número de conclusiones acerca de las características del defensor del pueblo. Se especificó que, cualquiera que sea el país, es importante que:

- la institución del defensor del pueblo sea instaurada en un régimen democrático;
- estos servicios sean gratuitos para los ciudadanos que deseen formular una queja por violación de derechos humanos o mala administración;
- estas funciones estén previstas en el acta de fundación y en la ley;
- sea totalmente independiente de la administración.

El defensor del pueblo, que existe en numerosos países, es en realidad una institución **sui generis**, nombrada por el parlamento en virtud de sus poderes constitucionales o por sanción de una ley especial. Se trata de un mediador independiente – y en ciertos casos de un órgano colegiado – cuya función principal consiste en velar por el respeto de la equidad y la legalidad en la administración pública, dicho de otro modo, proteger los derechos de los particulares que se consideran víctimas de una acción (u omisión) administrativa injusta.

Es asimismo una institución no jurisdiccional de control destinada a supervisar la administración pública y a **prevenir** y corregir los abusos cometidos por cualquier autoridad pública así como a promover el respeto por los derechos humanos. El defensor del pueblo desempeña también con frecuencia la función de conciliador imparcial entre las personas y los poderes públicos, previendo espacios de mediación y conciliación para la resolución de conflictos.

Este mecanismo no jurisdiccional de control no se superpone a los sistemas tradicionales establecidos sino que intenta complementarlos.

Es importante destacar que esta institución carece de poder coercitivo. En efecto, el control efectuado se hace a través de recomendaciones, críticas, informes periódicos, pedidos de modificación de una conducta, es decir, que el defensor del pueblo no dicta sentencia ni impone sanciones. Se trata, primordialmente, de una « magistratura de persuasión »¹ en la que el respeto por sus decisiones se basa en su autoridad moral y en la calidad de su labor.²

3 Razones de su desarrollo en América Latina

La realidad social y la dinámica institucional de América Latina dan señales de una deficiencia en el funcionamiento de las instituciones democráticas, incluido el sistema judicial, y de que los mecanismos tradicionales de contrapoder y control son insuficientes y, frecuentemente, ineficaces. Esta misma realidad genera pues nuevos desafíos y nuevas exigencias a los que las instituciones tradicionales no parecen capaces de responder de manera oportuna y adecuada.³

La necesidad de proporcionar igualmente mejores garantías para la protección de los derechos humanos ha acelerado la creación de instituciones no jurisdiccionales de control como el defensor del pueblo o las comisiones nacionales, con el objeto de poner término a los abusos de las autoridades públicas en un sentido amplio, promover el respeto por estos derechos y contribuir a elaborar una verdadera cultura de derechos humanos.

Ante el fracaso de las políticas de prevención de violaciones de derechos humanos, ya sea por falta de credibilidad de las instituciones a cargo de esta función o bien, con mayor exactitud, debido a recursos en gran medida insuficientes, el defensor del pueblo aparece como una forma de remediarlo, desempeñando él mismo esta función preventiva a través de la instauración de sistemas de control eficaces de actos u omisiones de las autoridades públicas, previendo igualmente la posibilidad de reaccionar de inmediato ante un peligro de violación de derechos humanos.

En las actuales circunstancias, en vista de los límites en el funcionamiento eficaz de las instituciones democráticas, el desarrollo y refuerzo de la función de defensor del pueblo en América Latina parece no solamente útil sino también necesario.⁴ Su creación ha tenido por objeto responder al formalismo y a los límites de los mecanismos tradicionales de control y al alto nivel de violación de derechos humanos. Para cumplir con su misión, esta institución debe sin embargo responder a cierto número de criterios de aplicación general relativos a su independencia, competencia, accesibilidad, voluntad de cooperar, eficacia técnica y responsabilidad.

1 Foro internacional: « Defensoría del Pueblo » - Lima, 1 y 2 de julio de 1996 – Comisión Andina de Juristas. Pp.20

2 Defensoría del Pueblo – Análisis comparado – Comisión Andina de Juristas – Lima, sept.96

3 Procurador de los Derechos Humanos. Informe Anual Circunstanciado al Congreso de la República, de las Actividades y de la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala 1997. Guatemala, 1998

4 III Congreso de la Federación Iberoamericana del Defensor del Pueblo. Declaración de Lima, 8 de septiembre de 1998.

4 Condiciones de eficacia del Defensor del Pueblo

En sus relaciones con las autoridades públicas y judiciales, el defensor del pueblo debe gozar de independencia total y no estar sometido a ninguna presión o influencia. La independencia debe estar garantizada por el procedimiento de nombramiento, una remuneración que refleje su gran renombre en un sistema democrático, la ausencia de afiliación política y la garantía de autonomía presupuestaria y asignación de recursos financieros y de personal suficientes para cumplir con su misión.⁵

La ley que tiene por objeto la fundación del defensor del pueblo es un elemento esencial de su independencia, especialmente con relación al gobierno. Esta independencia jurídica debe de todas formas ser suficiente para que la institución desempeñe sus funciones sin injerencia ni obstrucciones de parte de los poderes públicos o privados.⁶

Para ser eficaz, una institución nacional debe tener una competencia claramente definida. En la mayoría de los casos, esta competencia está indicada con precisión en el texto fundador. Debe igualmente disponer de poderes suficientes para cumplir de forma efectiva con sus responsabilidades. En las conclusiones del seminario sobre el defensor del pueblo organizado en Varsovia, se especificó que, para ser eficaz, el defensor del pueblo debía poder tratar las quejas individuales e iniciar investigaciones de oficio relativas a problemas estratégicos. El defensor del pueblo dispone pues de una función reactiva, que le permite corregir procedimientos existentes y proactiva, que le permite prevenir posibles violaciones.⁷

5 Problemática de la prevención de la tortura

Es esencial que las instituciones nacionales de derechos humanos como el defensor del pueblo desempeñen igualmente una función de prevención de la tortura. En el cumplimiento de su misión, el defensor del pueblo debería tener como tarea, entre otras, la organización de visitas regulares y frecuentes a todos los lugares de privación de libertad, encontrarse libremente con las personas allí detenidas, recibir las quejas y las alegaciones relativas a la tortura y al maltrato, y dictar recomendaciones relativas a los casos de violación así como asegurarse del seguimiento de estas recomendaciones.

Los defensores del pueblo tienen una función complementaria de la de las autoridades administrativas y judiciales nacionales y pueden acrecentar la eficacia de las vías de recurso. En América Latina, por ejemplo, ante un sistema judicial que falla y la generalización del problema de la impunidad, los esfuerzos se han centrado en la creación o el refuerzo de la institución de defensor del pueblo (procurador, comisión nacional) que, en las legislaciones respectivas, dispone de poder no solamente para ejercer control sobre las condiciones de detención de las personas privadas de libertad sino también la posibilidad de ejercer una función de prevención.

El defensor del pueblo debe pues disponer de poderes suficientes para asegurar una protección eficaz a las personas privadas de libertad y debe ejercerlos de manera efectiva en la práctica. Es igualmente importante prever la posibilidad de que las personas detenidas puedan contactar al defensor del pueblo, a través de una queja o de un pedido y que, cuando estas personas utilicen esta vía, conozcan los resultados de su gestión.

El defensor del pueblo debe velar además por que se respeten las disposiciones del derecho nacional que garanticen que las personas privadas de libertad no sean sometidas a la tortura, alertando a las autoridades pertinentes cuando estas disposiciones sean violadas y presentando propuestas para que las garantías judiciales y administrativas sean observadas de forma efectiva. El defensor del pueblo no debe únicamente adoptar una actitud « reactiva » sino igualmente una actitud « proactiva ».

5 Seminario de Dimensión Humana sobre el defensor del pueblo e instituciones nacionales de protección de los derechos humanos. Informes de Relatores. Varsovia, 25-28 de mayo de 1998

6 Manual sobre instituciones nacionales para los derechos humanos. Naciones Unidas. Ginebra, 1996

7 Informes de Relatores. Seminario de dimensión humana sobre el defensor del pueblo. Varsovia, 25-28 de mayo de 1998

6 El Defensor del Pueblo y la policía

Tras estudiar las características y las condiciones de eficacia de la institución del defensor del pueblo, conviene preguntarse con mayor precisión cuáles son las posibilidades de acción del mismo como mecanismo de prevención de la tortura y el maltrato ante la acción de la policía, institución estatal que debe responder a obligaciones en materia de seguridad pública y que es llevada, en tanto tal, a privar de la libertad a ciertas personas.

A fin de responder al problema planteado, debemos examinar cuál es la misión de la policía en una sociedad democrática, cuál es su función en la prevención de la tortura y, por último, cuál es la responsabilidad del defensor del pueblo ante la acción de la policía.

6.1 La policía ante los desafíos a la seguridad pública

Dado que la sociedad le ha confiado el ejercicio de la fuerza, la policía puede proteger la expresión de libertades y de derechos indispensables para toda vida democrática, pero puede igualmente, en cierta medida, poner en peligro la protección de estos derechos y libertades⁸. Para Ernesto Borda Medina, Director del Instituto de Derechos Humanos y Relaciones Internacionales en Bogotá (Colombia), el hecho de asegurar lo primero y evitar lo segundo depende de « la concepción democrática, de la coherencia doctrinaria y de la consolidación institucional » de la policía.

No se puede, por consiguiente, hacer caso omiso de tal servicio público en la concreción y el respeto de derechos fundamentales dado que la policía está íntimamente vinculada al concepto de democracia y de derechos humanos.

6.2 Policía y prevención

La policía dispone de una responsabilidad profesional en la prevención de la tortura y del maltrato y, de modo más general, en la protección de derechos humanos. La policía, caracterizada por el hecho de ejercer poder sobre la vida y la integridad física de los ciudadanos, está en condiciones, como se dijo anteriormente, de violar estos derechos. *A contrario*, su lugar específico en la sociedad le da a la policía la oportunidad de contribuir a la denuncia, la prevención, la investigación e incluso la erradicación de la tortura y del maltrato.

A fin de prevenir la tortura y el maltrato, la educación en materia de derechos humanos continúa siendo un elemento indispensable. Los derechos humanos deben ser tratados como parte integrante de la formación de los agentes de policía. Las cuestiones de detención, investigación, orden público y grupos vulnerables son cuestiones que deben estudiarse precisamente desde el punto de vista de las normas nacionales e internacionales, los métodos y la organización de la policía.⁹

Otro aspecto de la prevención radica en los mecanismos de visita y de inspección. Es un tema central de la protección de los derechos humanos que el acceso a los detenidos y prisioneros por parte de organismos independientes lleve a una efectividad real de la prevención de la tortura y el maltrato. Por tal motivo, este estudio comparativo intenta examinar el impacto del defensor del pueblo como mecanismo de prevención de la tortura de detenidos policiales, a través de visitas regulares a los lugares de detención.

⁸ Los derechos humanos y la policía. J. Alderson. Consejo de Europa, Estrasburgo 1992

⁹ La policía contra la tortura : prevención y rendición de cuentas – Lars Van Troost – Conferencia Internacional sobre la Tortura. Estocolmo, 4-6 de octubre de 1996.

7 Estudio por países

7.1 Argentina

La Constitución nacional encomienda en su artículo 86 al « Defensor del Pueblo de la Nación » la defensa y la protección de los derechos humanos y otros derechos, garantías e intereses ante hechos, actos u omisiones de la Administración, y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. El artículo 14 de la Ley 24.284 dispone que el Defensor del Pueblo puede iniciar y proseguir de oficio o a pedido del interesado cualquier investigación necesaria para aclarar actos, hechos u omisiones de la administración pública nacional y sus agentes, que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, gravemente inconveniente o inoportuno de sus funciones, incluidos los susceptibles de afectar a intereses difundidos o colectivos.

La relación entre el Defensor del Pueblo y la policía así como las fuerzas armadas es una relación de control del primero sobre las segundas, a pesar de que la Ley 24.284 establezca en su artículo 16 *in fine*, que quedan fuera de la esfera de competencia del Defensor del Pueblo de Argentina los organismos de defensa y seguridad. La primacía constitucional implica que la protección de los derechos humanos representa uno de los deberes fundamentales encomendado al Defensor del Pueblo, y nada puede llevar a pensar que esta misión esté limitada legal o territorialmente. Las disposiciones de la Ley 24.284 se aplican siempre que y cuando no se opongan al texto constitucional.

La actividad del defensor del pueblo no se limita ni se reduce a intervenciones en respuesta a quejas de particulares. Realiza igualmente varias intervenciones de oficio, entre las cuales se cuentan inspecciones a lugares de detención, a saber, las unidades penitenciarias del país. Si bien no hay obligación de anunciar las visitas con anticipación, éstas suelen anunciarse con 12 ó 24 horas de antelación. Las visitas a las unidades penitenciarias son muy frecuentes y se conciben como una actitud normal de intervención y no como un régimen de excepción.

7.2 Colombia

El artículo 28 de la Ley de 1992 sobre el defensor del pueblo dispone que para constar la veracidad de las quejas recibidas o **prevenir** la violación de derechos humanos, el Defensor del Pueblo puede realizar visitas a cualquier entidad pública o privada y requerir la información necesaria sin que se le oponga ninguna reserva.

El defensor del pueblo mantiene relaciones ya sea con la policía o las fuerzas militares especialmente a través de la coordinación con los directores de escuelas de formación de miembros de las fuerzas públicas, la enseñanza de los fundamentos de la democracia y los derechos humanos. En cuanto a la posibilidad de visitar los lugares de detención, la Dirección de Trámites y Quejas puede efectuar tales visitas a fin de constatar la veracidad de las quejas recibidas o **prevenir** la violación de un derecho fundamental, a cualquier entidad pública o privada y requerir la información necesaria sin que se pueda invocar reserva alguna. Tales visitas pueden anunciarse o no.

En el cumplimiento de su función de velar por la defensa de los derechos humanos, el defensor del pueblo puede tener acceso a todas las entidades públicas, especialmente los establecimientos penitenciarios, judiciales, policiales y de internación psiquiátrica a fin de asegurarse de que las personas internadas o detenidas sean tratadas en un clima de respeto por su dignidad y no sean sometidas a tratamientos crueles, inhumanos o degradantes y, por último, a fin de que puedan beneficiarse de asistencia jurídica, médica y hospitalaria en caso necesario (artículo 26 y siguientes).

Podrá, por consiguiente, concurrir a cualquier lugar de detención (cárceles, policía...) y conversar con la persona detenida. En la medida en que considere que un testimonio justifica una intervención judicial o disciplinaria, comunicará a las autoridades competentes si se trata efectivamente de una violación de derechos humanos, dado que el defensor del pueblo no realiza investigaciones judiciales o administrativas. En consecuencia, el defensor del pueblo no puede imponer sanciones penales o disciplinarias. Así, en el caso de una violación de la integridad física, el Defensor realiza una primera investigación a fin de constatar la veracidad de la violación y, según el resultado, lo comunicará a las autoridades competentes.

El defensor del pueblo tiene la posibilidad de visitar los lugares de detención de manera preventiva. Así se ha hecho en muchos casos; sin embargo, la simple insuficiencia de personal de esta institución ha limitado realmente esta clase de visitas. El trabajo de prevención no es suficientemente fuerte y sólido para favorecer la desaparición de esta práctica. En la práctica, en las situaciones en las que se detecta un caso de detención difícil, el defensor del pueblo interviene de oficio sin que se lo haya solicitado ninguna de las partes y sin previa solicitud. Las visitas se hacen normalmente a los lugares de detención de la policía y a los centros de reclusión sin anuncio previo.

7.3 Guatemala

La institución del Procurador de Derechos Humanos se organizó hace aproximadamente diez años con el apoyo de la comunidad internacional en una época en que la democracia estaba debilitada y en presencia de aparatos represivos en el seno del Estado que se justificaban en cierta medida por el conflicto armado interno y la existencia de la guerrilla. Por consiguiente, el procurador de derechos humanos guatemalteco continúa siendo una institución con muchas flaquezas.

El defensor del pueblo debería poder desempeñar el papel de policía de la policía o del ejército y disponer de una capacidad de investigación, cosa de la que no dispone realmente en la práctica. La ley otorga esta facultad de investigación. En realidad, sólo se aplica en pocos casos ya que se prefiere organizar una función teórica sin desarrollar el aspecto de investigación.

En lo que respecta a la tortura, ésta no se aplica más de manera crónica. Se constatan todavía casos, sobre todo contra la delincuencia común. Ahora bien, se observa que la institución del defensor del pueblo no dispone realmente de un mecanismo eficaz de prevención y de control. El Procurador, conforme a su mandato constitucional, tiene la obligación de vigilar el funcionamiento de toda administración pública. En cuanto a las cárceles y los centros de detención policiales, la presencia de la Procuraduría no ha sido nunca sistemática. Cuando se realiza una visita, surge de hecho a causa de la queja de una persona detenida que ha sido maltratada.

7.4 Honduras

En la esfera de la administración de la justicia, la institución del Comisionado nacional es responsable de una rama titulada sistema penitenciario, con inclusión de visitas semanales a los centros penitenciarios, en el curso de las cuales los detenidos pueden formular quejas con relación a violaciones de derechos humanos.

El Comisionado puede tener acceso legalmente a todos los lugares de detención y de interrogación y puede conversar de manera libre y privada con la persona detenida. La ley otorga efectivamente la posibilidad de tener acceso a toda institución estatal y de pedir cualquier información útil sin que ningún funcionario pueda denegar este acceso.

La ley autoriza al Comisionado a tener acceso a cualquier institución estatal y a solicitar cualquier información útil sin que ningún funcionario pueda negarse a ello. Tratándose de visitas, éstas son realizadas por el personal del Comisionado Nacional para los Derechos Humanos. Hay órganos operacionales - las delegaciones regionales y departamentales - que realizan visitas. El Comisionado Nacional ha participado también él mismo en visitas a cárceles y lugares de detención preventiva. Algunas de estas visitas se anunciaron de antemano y otras no, pero estas inspecciones carecen de carácter sistemático.

7.5 México

La Comisión Nacional de Derechos Humanos fue creada en junio de 1990 en respuesta a la acumulación de quejas contra todo tipo de abusos cometidos por los cuerpos de policía. Esta iniciativa fue elevada al nivel constitucional y actualmente en cada Estado de la federación hay una comisión estatal de derechos humanos. La inquietud emanada de las organizaciones civiles se refiere a su falta de independencia (el presidente de la CNDH es elegido por el Presidente de la República) y al hecho de que sus recomendaciones no sean obligatorias.

En lo que respecta a la tortura, el uso de ésta por parte de los agentes encargados del cumplimiento de la ley continúa siendo tema de gran preocupación. A pesar del compromiso asumido por la CNDH en el sentido de disminuir, e incluso erradicar, esta práctica, no han cesado los informes relativos al uso de la tortura y el maltrato contra detenidos políticos o comunes.

Según ACAT¹⁰, la eficacia de la acción de la CNDH ante casos de tortura, al igual que otras violaciones graves, es muy limitada y desigual, si se examina el número de quejas recibidas y las recomendaciones formuladas y aplicadas. Ante actos de tortura, sus investigaciones no llevan siempre a aclarar los hechos enunciados y no revisten el carácter de independencia o autonomía que deberían tener. En el actual marco jurídico, la CNDH representa un paliativo y no un factor de resolución de factores institucionales que favorecen el problema de la tortura.

Por último, se expresa el deseo de que la CNDH y en general las instituciones que componen el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México traten el problema de la tortura a través de investigaciones independientes, interdisciplinarias y preventivas que no se reduzcan a la revisión de la información proveniente de las mismas instituciones oficiales de las que se sospecha que han participado en tales actos.

7.6 Perú

La ley permite al defensor del pueblo realizar visitas de inspección inopinadas a los centros penitenciarios y en cualquier lugar de detención de la policía nacional. De manera explícita, la ley obliga a las autoridades a un deber de colaboración en ocasión de las visitas que el defensor del pueblo organiza a centros de detención de la policía nacional pero no menciona para nada a las fuerzas armadas.

En la lucha de la prevención, se observó que la legislación era deficiente y que era necesario incorporar en el código penal el delito de tortura como una forma típica. El resultado de los esfuerzos consagrados a este trabajo ha sido la aprobación, por parte del Congreso de la república, de una ley que incorpora un capítulo y un artículo sobre el delito de tortura que permite obtener información para combatir esta práctica. La ley no elimina la tortura, sin embargo, pero da al defensor del pueblo ciertas posibilidades de combatirla.

10 Informe de ACAT-México: La tortura en México – 1996 – Casos de tortura política. México, abril de 1997.

La institución del defensor del pueblo existe desde hace dos años y cuenta con un programa relativo a asuntos penales y penitenciarios, incluidas visitas sistemáticas a cárceles, y en el futuro visitas a centros de detención de la policía, puesto que existe en Perú la práctica de añadir a la detención actos de tortura como método expeditivo menos costoso y, para algunos, eficaz, de obtener confesiones.

SÍNTESIS : DEFENSOR DEL PUEBLO Y PREVENCIÓN DE LA TORTURA

La institución de defensor del pueblo es un sistema de defensa de los derechos humanos potencialmente eficaz que puede adaptarse a diversos sistemas políticos y sociales. Muchos países lo han incorporado con éxito en su sistema administrativo. Naturalmente, el defensor del pueblo es sólo eficaz en la medida en que se lo permitan los poderes de los que se le ha dotado. Su competencia varía según el país pero es evidente que debe tener derecho a examinar los documentos e interrogar a las autoridades dentro del marco de esta competencia, si se desea que su investigación se realice con la diligencia y el rigor deseados.

Si bien es cierto que la mayoría de los defensores del pueblo pueden actuar de oficio, no por ello deja de ser su función ofrecer un recurso al particular que ha sido víctima de una injusticia como resultado de una medida gubernamental o administrativa, y también tal vez mitigar las lagunas en el acceso a la justicia. Tratándose específicamente de la posibilidad de que el defensor del pueblo sea un instrumento de prevención de la tortura mediante la aplicación de un mecanismo de visitas regulares a los lugares de detención policiales, pueden señalarse varios puntos desde la perspectiva del estudio.

En primer lugar, todas las legislaciones constitutivas de la institución de defensor del pueblo en los países en cuestión reconocen que el defensor del pueblo tiene el poder de acceso a cualquier lugar de detención y de conversar con cualquier detenido sin que pueda interponérsele ninguna limitación. Los agentes de policía tienen la obligación de colaborar con esta institución. Teóricamente, el defensor del pueblo podría verdaderamente organizar de manera regular visitas a los lugares de detención con una finalidad preventiva e incluso tener un representante en los diversos establecimientos policiales.

Sin embargo, la práctica demuestra que la organización de visitas sistemáticas a los lugares de detención no se efectúa en realidad por diversos motivos. En primer lugar, la falta de recursos financieros y, por ende, de personal suficiente y idóneo limita considerablemente tales actividades. A ello se añade, en la mayoría de los casos, una restricción presupuestaria de parte del Estado como forma de presión sobre el cumplimiento de las funciones del defensor del pueblo. En segundo lugar, las denuncias de casos de tortura o de maltrato de detenidos por parte de la policía llegan muy rara vez al despacho del defensor del pueblo, lo cual dificulta a veces la detección de la existencia de tales artimañas. Por último, la prevención de la tortura no es considerada siempre como una prioridad en el programa de actividades del defensor del pueblo, dado el número elevado de quejas a atender y otros problemas existentes.

La facultad del defensor del pueblo de desempeñar una función de prevención de violaciones de derechos humanos será más efectiva si éste respeta cierto número de criterios con relación a su mandato. El defensor del pueblo debe dar muestras de independencia y accesibilidad, y tener un mandato definido con exactitud y apropiado.

En cuanto a su independencia, debe estar garantizada ya sea por la Constitución o la ley o por ambas. Lo esencial reside en el hecho de que el defensor del pueblo debe ser jurídica y políticamente autónomo. Debe prohibirse toda injerencia del poder ejecutivo o de cualquier otra entidad pública o privada en el ejercicio de sus funciones. Los órganos del Estado deben asegurar la protección de su independencia y su eficacia evitando, por ejemplo, toda obstrucción en su trabajo.

A esta altura, se puede afirmar que el buen funcionamiento y la eficacia del defensor del pueblo dependerán en parte de la voluntad política de aceptar que este último pueda desempeñar cabalmente su función de protección de los derechos humanos y de prevención.

El otro aspecto importante radica en la accesibilidad del defensor del pueblo, en particular para las personas o grupos más vulnerables susceptibles de ser víctima de la tortura o del maltrato. El desafío consiste en desarrollar estrategias a fin de permitir a los más vulnerables un acceso rápido, sencillo y práctico a la institución del defensor del pueblo.

En primera instancia, la posibilidad de tener acceso físico al defensor del pueblo supone la creación de oficinas regionales o departamentales, según la división administrativa del país. Si esta descentralización no fuera posible, la institución deberá poder disponer de personal móvil que se desplace por todo el territorio.

En segunda instancia, y para responder a esta exigencia de accesibilidad, la institución del defensor del pueblo debe prever reglas de procedimiento flexibles y adaptables, por ejemplo, aceptando recibir comunicaciones y quejas por correo o incluso disponiendo una línea de teléfono específica y gratuita para contactar al defensor del pueblo de forma directa y sencilla.

Ciertas instituciones nacionales tienen igualmente el poder de realizar investigaciones de oficio, independientemente del recibo de una queja. Ello representa un poder importante que permite al defensor del pueblo intervenir de forma preventiva para evitar violaciones sistemáticas. Este aspecto se refiere, entre otras cosas, a las personas detenidas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad y que no siempre tienen la posibilidad de formular una queja.

RECOMENDACIONES

Por consiguiente, es esencial plasmar a nivel legislativo la facultad del defensor del pueblo de iniciar y seguir, de oficio (elemento esencial para la prevención) o luego de una solicitud, cualquier investigación apropiada para la resolución de situaciones de violación de derechos humanos así como actos de la administración pública o de agentes del Estado que afecten a estos derechos.

Además, para que el defensor del pueblo pueda cumplir funciones de prevención de manera inmediata y oportuna, resulta importante garantizarle la facultad de inspeccionar los lugares de detención, sin notificación previa, y de poder solicitar a la autoridad pública información y documentación necesarias para realizar su labor.

La otra función importante del defensor del pueblo consiste en la posibilidad de formular recomendaciones, y proporcionar asistencia y asesoramiento a los gobiernos. Los mandatos pueden variar. Algunos tienen una competencia general para informar al parlamento, al poder ejecutivo y al poder judicial de violaciones de derechos humanos, a efectos de asistirles igualmente en la promoción y protección de los derechos humanos. Otros pueden presentar opiniones relativas a proyectos de ley o a leyes ya existentes, o intervenir en un procedimiento jurídico relativo a una cuestión que ataña a derechos humanos. Por último, hay otros que tienen la posibilidad de emitir propuestas específicas cuyo objetivo es prevenir la violencia..

En materia de actividades policiales, el defensor debería ser, en un país como Guatemala y en América Latina en general, un sustituto de lo que no hacen los policías. Es, en efecto, muy difícil y raro que la policía se denuncie y se sancione a sí misma, por ejemplo, en lo que ataña a la tortura.

El defensor del pueblo latinoamericano es diferente del defensor del pueblo europeo. Debería ser una especie de policía de la policía o del ejército, y disponer de una verdadera capacidad investigativa, lo cual, lamentablemente, no siempre es así. La ley relativa a la institución del defensor del pueblo dispone en general que tiene poder de investigación. En realidad, esta posibilidad se utiliza poco porque la organización de la función del defensor del pueblo se hace de manera teórica sin desarrollar el aspecto de investigación. En cuanto al aspecto de prevención de la tortura, sería interesante que el defensor desarrollara una metodología para evaluar los riesgos e incluso, por qué no, una formación específica sobre la prevención.

Actualmente, se realizan pocas acciones en el momento de detenciones policiales durante las cuales se haga un recuento del mayor número posible de casos de tortura. Ahora bien, por ejemplo, en el informe anual de 1997 del Procurador de Guatemala, se establece claramente que la institución desarrolla una acción preventiva, a saber, que cuando el Procurador considere que hay un riesgo o un peligro de que se produzca una violación de derechos humanos, la institución debe actuar a fin de que este riesgo o este peligro no se produzca y que de este modo la persona esté protegida.¹¹

En América Latina se pueden encontrar métodos interesantes, por ejemplo, la existencia de un abogado presente permanentemente en los lugares de detención o la creación de un cuerpo de voluntarios (por ejemplo, en Río, Brasil) compuesto de un fiscal, del defensor público, de un policía militar y civil, que visite los lugares de detención. Se trata de experiencias interesantes de prevención de la tortura.

MINUGUA desea en particular intervenir en este sentido e involucrar más al Procurador de derechos humanos desarrollando actividades con la policía. En la actualidad, una unidad de trabajo de esta organización está presente en la Academia de la policía nacional para trabajar en la esfera del re-

11 Procurador de los Derechos Humanos – Informe Anual Circunstanciado 1997, Guatemala 1998

fuerzo del poder civil. Esta unidad, compuesta de personal de MINUGUA y de la Procuraduría, prepara a los profesores de derechos humanos de la Academia de la policía nacional civil.

En México, se ha expresado el deseo de que la CNDH y en general las instituciones que componen el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México, traten el problema de la tortura a través de investigaciones independientes, interdisciplinarias y preventivas que no se reduzcan a una revisión de la información proveniente de las mismas instituciones oficiales de las que se sospecha que han participado en tales actos.

A manera de conclusión, cabe decir que, considerando las diferentes experiencias estudiadas del defensor del pueblo latinoamericano, este mecanismo extrajudicial puede en efecto desempeñar una función de prevención de la tortura y ejercer una influencia positiva a fin de que la tortura no se produzca. A tal efecto, deben respetarse varias exigencias, en particular con respecto a la frecuencia de las visitas a los lugares de detención, la formación y la organización del personal de la institución y su imparcialidad necesaria.

Si se tienen en cuenta todos los factores destacados precedentemente para la finalidad de prevención de la tortura, el defensor del pueblo podrá hacer una contribución positiva y constructiva en el cumplimiento de su mandato. Queda por señalar que el defensor del pueblo debe ser apoyado en este esfuerzo a todos los niveles, es decir, a nivel nacional, regional e internacional, y por todos los actores en la lucha contra la tortura.