

2. Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

2.1. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Informe de labores del semestre julio-diciembre de 2001.

Introducción

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos es la institución del Estado a la que la Constitución le ha asignado un mandato de primera importancia para la justicia, los derechos humanos y la paz, elementos esenciales de la convivencia democrática en cualquier sociedad civilizada. A la Procuraduría le ha sido otorgada la más alta responsabilidad de velar por el respeto y la promoción de los derechos y libertades fundamentales de todas las personas en El Salvador, sin distinción de credo, opiniones políticas, origen, posición social o cualquier otro motivo, por lo que, sin duda, ha sido creada como la "conciencia constitucional" en derechos humanos de la nación salvadoreña.

Como conciencia constitucional en derechos y libertades fundamentales de la nación salvadoreña, a la institución le corresponde analizar la situación nacional y tomar medidas para cambiar lo negativo y reforzar lo positivo de esa realidad en el marco de sus amplias potestades constitucionales y legales. Dar a conocer esa interpretación de la Procuraduría sobre el estado de los derechos y libertades fundamentales y las actividades realizadas en ejecución del mandato constitucional es parte fundamental de la política de puertas abiertas que pretende caracterizar a la presente administración.

Por ello, la Procuraduría ha publicado el Informe de labores del semestre julio-diciembre de 2001. El semestre ha sido un período difícil para el país y una etapa compleja para la Procuraduría. La nueva administración ha tenido que lidiar con viejos y graves problemas de derechos humanos, al mismo tiempo que ha debido tomar acciones para fortalecer la institución después de una prolongada fase en la cual no se cumplieron los cometidos constitucionales. En suma, en estos seis meses se ha enfrentado el agotador esfuerzo diario de trabajar por la vigencia de los derechos y las libertades fundamentales mientras se han dedicado muchas energías para renovar la Procuraduría hasta dejarla en una situación que le permite cumplir sus potestades en la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El informe tiene dos objetivos centrales:

1. Hacer una aproximación a la situación de los derechos humanos en El Salvador, como realidad orientadora de la acción institucional; y

2. Dar a conocer, en términos generales, las múltiples actividades de la Procuraduría durante el segundo semestre del año 2001.

1. Aproximación a la situación de los derechos humanos en El Salvador

Describir y caracterizar el entorno en el que se desenvuelve la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos no es una tarea sencilla bajo ninguna óptica, puesto que El Salvador es un país de profundos contrastes en cuestiones de derechos y libertades fundamentales, donde avances más o menos significativos coexisten con graves dificultades y francos retrocesos; por ello, es igualmente difícil hacer proyecciones sobre el futuro de los derechos humanos en el corto o largo plazo. Aún así, intentar esbozar la interpretación institucional sobre la situación en el país contribuye a comprender las prioridades de trabajo establecidas por la nueva administración a partir de las demandas de la realidad y las situaciones planteadas por las y los ciudadanos que han acudido a la Procuraduría en estos meses en busca de protección a sus derechos humanos.

1.1. Los derechos civiles y políticos

El informe reconoce avances en la situación de los derechos civiles y políticos gracias a los acuerdos de paz. A nadie puede escapar el impacto positivo de los acuerdos de Chapultepec en la creación o la modificación de una institucionalidad vital para la vigencia de los derechos humanos, como el nacimiento de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y de la Policía Nacional Civil o el inicio de reformas en el Órgano Judicial y la modificación en el mandato constitucional de la Fuerza Armada, sólo para citar algunas áreas e independientemente de las críticas positivas o negativas que con razón puedan hacerse sobre la evolución de estas instituciones. La finalización del conflicto armado también trajo consigo la erradicación de la desaparición forzada de la tortura y de las ejecuciones como prácticas

estatales sistemáticas de violación a los derechos humanos, así como la superación paulatina de la violencia de los grupos paramilitares o insurgentes. También se reconocen progresos en materia del ejercicio de algunas libertades públicas, en el sistema jurídico de protección de los derechos humanos y en la posibilidad de participación política de grupos sociales excluidos del sistema en el pasado.

Con todo, persisten algunos problemas en este ámbito. Categóricamente se afirma que los dos principales problemas en materia de derechos civiles y políticos en El Salvador son la violencia y la impunidad. Todavía no hemos podido establecer un efectivo sistema de combate a los altos niveles de violencia delictiva, con lo cual una cantidad significativa de hechos quedan impunes y sus víctimas esperando por una justicia que nunca llega, y lo más grave es que tampoco hemos podido siquiera darle un mínimo de justicia a las víctimas de las atrocidades del pasado. Esta situación refuerza la comisión de nuevos delitos y el cierre del círculo vicioso de la violencia.

1.2. Los derechos económicos, sociales y culturales

El Salvador es un país con tremendas carencias en materia de derechos económicos, sociales y culturales. La mayoría de la población (51.1 por ciento) se encuentra en una situación de pobreza con escasas o nulas posibilidades de disfrutar efectivamente de derechos humanos tan básicos como la salud, el trabajo, la vivienda, la educación o el acceso a la cultura.

Por definición, la pobreza es una situación de permanente violación de los derechos humanos que genera marginación de un número importante de salvadoreños y salvadoreñas y grandes disparidades en el goce de los derechos económicos, sociales y culturales. Estas grandes disparidades nos han llevado a ser calificados como una sociedad con uno de los niveles de desigualdad más altos en el mundo. No cabe duda, pues, que los más graves problemas de derechos humanos en El Salvador se encuentran en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales.

La precaria situación planteada en este ámbito fue agravada, sin duda, por los terremotos del 13 de enero y del 13 de febrero de 2001, los cuales dejaron al desnudo una serie de debilidades de nuestro sistema económico, político, jurídico y social, así como la tradicional falta de preparación ante los fenómenos naturales. Todos los datos disponibles demuestran una verdad evidente: los terremotos afectaron más sensiblemente a los sectores más desfavorecidos en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

Dentro de esta sección, se realiza un análisis de la situación de los derechos humanos, con especial énfasis en el tema de los despidos en el sector público.

1.3. Temas específicos

El informe contiene una sección dedicada a los siguientes temas específicos, en el entendido de que en futuros informes se abordarán otros.

- Adultos mayores
- Personas con discapacidad
- Personas privadas de libertad
- Migrantes
- Medio ambiente
- Derechos del consumidor

2. La labor de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en el semestre julio-diciembre de 2001

En esta sección se presenta el trabajo desarrollado por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos durante el semestre julio-diciembre de 2001, período que corresponde a los primeros seis meses de la gestión de la Dra. Beatrice Alamanni de Carrillo. En este semestre se ha iniciado un proceso de fortalecimiento institucional y paralelamente han sido ejecutadas una serie de actividades en cumplimiento del amplio mandato constitucional y legal de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

2.1. El fortalecimiento institucional

En el *Informe de 100 días de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos julio-septiembre de 2001* se sostuvo que la nueva administración encontró a la institución en condiciones tan desfavorables que era sumamente difícil cumplir sus potestades y se identificó una serie de problemas internos. Esa evaluación inicial de las debilidades institucionales ha permitido adoptar una serie de medidas administrativas con el fin de ir las superando paulatinamente, como las siguientes:

- Se han revisado los procedimientos de tutela de los derechos humanos a fin de hacerlos más eficientes y ágiles, a la vez que se han tomado los pasos para superar el enfoque penal de la atención a los casos individuales y sustituirlo por criterios constitucionales y del derecho de los derechos humanos.

- El rescate de los componentes de monitoreo y difusión se está ejecutando principalmente con la conversión del Instituto Salvadoreño de Derechos Humanos en un Departamento de Análisis y Difusión, que pretende constituirse en una de las instancias de trabajo más im-

portantes para la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, con una presencia transversal en todas las actividades institucionales.

- Se ha redefinido el papel y el mandato de las Procuradurías Adjuntas, a efecto de adecuarlas a las exigencias de la realidad nacional y como mecanismos de apoyo para enfrentar las situaciones que provocan las violaciones a los derechos humanos de carácter individual. También se ha iniciado un proceso de reflexión y capacitación interna para incrementar la capacidad técnica del personal con criterios acordes a las exigencias de los derechos humanos.

- En el semestre se ha desarrollado una revisión general de las políticas institucionales con miras a adecuarlas realmente a las exigencias del mandato constitucional de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Esta revisión ha supuesto la utilización de nuevas estrategias en las actividades, la revisión de puestos y procedimientos, y sobre todo el rescate de la misión institucional a través de las líneas de trabajo dictadas a las procuradurías adjuntas, las jefaturas de departamento y las delegaciones departamentales. Dentro de este esfuerzo debe destacarse el inicio de un proceso de planificación estratégica y la adopción de planes de trabajo que serán dados a conocer oportunamente.

- Desde el inicio de la nueva gestión, se han dedicado no pocos esfuerzos a la reconstrucción de las relaciones con sectores e instituciones nacionales e internacionales. Estos esfuerzos han comenzado a dar sus frutos, no sólo por el acercamiento que ha existido entre la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y distintas organizaciones privadas, instituciones estatales y la comunidad internacional, sino fundamentalmente por el incremento paulatino de la confianza que la población salvadoreña está depositando en la Procuraduría.

- En el plano internacional ha iniciado una nueva etapa de relaciones con gobiernos amigos e instituciones intergubernamentales. La Procuraduría ha establecido lazos de acercamiento con organizaciones que representan a las y los salvadoreños en Estados Unidos de América y con instituciones afines al mandato. La Procuradora se ha integrado al Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos y ha sido nombrada Vicepresidenta de la Federación Iberoamericana de Ombudsmán (FIO), organización que aglutina a todas las instituciones nacionales de derechos humanos de habla hispana en Europa y Latinoamérica (Defensa del Pueblo, Comisiones Nacionales, Procuradurías de Derechos Humanos). Es la primera vez en la historia de la FIO que una mujer y una salvadoreña ha sido nombrada en tal alto cargo.

En el ámbito interno, se han producido importantes acercamientos con la sociedad civil. Estos acercamientos han incluido la conformación de Consejos Consultivos para la Procuradora, con representantes de organismos privados, en áreas como derechos humanos y género, con el fin de conocer de primera mano las inquietudes de la población, buscar soluciones a sus problemas y potenciar la capacidad de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos para responder a las necesidades del país. Además, se han llevado a cabo varias reuniones de trabajo con organismos no gubernamentales dedicados a la defensa de los derechos humanos y con asociaciones representantes de diversos sectores de la vida nacional.

- En los primeros meses de la nueva gestión, se estableció un sistema de monitoreo de la realidad nacional que ha ido posibilitando la reacción ágil de la Procuraduría ante las situaciones más trascendentales para los derechos y libertades fundamentales en el país. Este seguimiento de los hechos nacionales ha permitido la acción mediadora de la institución en conflictos sociales abiertos o potenciales y pronunciamientos públicos —a través de campos pagados, columnas periódicas o conferencias de prensa— destinados a dar a conocer a la opinión pública la visión de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos sobre los problemas nacionales. Adicionalmente, el seguimiento ha abierto las puertas a la emisión de varias opiniones técnicas en derechos humanos sobre leyes y casos de relevancia nacional; complementariamente, se ha organizado o participado en diversos eventos públicos de reflexión o conmemorativos en materia de derechos humanos. Todas estas actividades han servido para que la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos se encuentre presente en la primera línea de la agenda pública nacional, una herramienta indispensable para convertirse en una institución orientadora de la opinión pública como la conciencia moral y jurídica de los derechos humanos en El Salvador.

- La situación del personal ha comenzado a ser solucionada con la reubicación de empleados según su especialización profesional y con la ejecución de una política de acercamiento entre el Despacho y las y los trabajadores de la institución. Poco a poco ha ido lográndose un mejor ambiente laboral y un mayor compromiso con el mandato institucional.

- Buena parte de los esfuerzos de los últimos meses del semestre fue dedicada a la lucha por la no disminución y por un posible incremento del presupuesto de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en el Ministerio de Hacienda y en la Asamblea Legisla-

tiva. El proyecto de presupuesto elaborado por el Órgano Ejecutivo contenía una fuerte reducción de los recursos que se destinarían a la institución que comprometería la existencia misma de la PDDH. Luego de una serie de estudios, propuestas y reuniones con la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto de la Asamblea Legislativa, al menos se logró evitar la fuerte disminución prevista en el Proyecto preparado por el Ministerio de Hacienda. Con todo, el presupuesto aprobado para el año 2002 es menor que el recibido durante el año 2001, lo cual implica que el personal seguirá recibiendo salarios exiguos y habrá tremendas dificultades para desarrollar nuestras actividades.

Aunque lo ideal es que las actividades de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos se financien con los fondos del presupuesto estatal, lo reducido de su monto obliga a la búsqueda de la cooperación internacional. En este semestre se dieron grandes avances en la restauración de relaciones con la comunidad internacional y en la búsqueda de la aprobación de proyectos externos.

- Desde la misma toma de posesión, la nueva administración ha realizado grandes esfuerzos de búsqueda de fondos internos o externos para la adquisición de locales propios, pero hasta la fecha no ha habido resultados positivos de estas gestiones.

Con las medidas adoptadas en este semestre, se están cumpliendo las metas en el corto identificadas en el *Informe de 100 días...* y se están sentando las bases para el logro de los objetivos institucionales en el largo plazo. Debe decirse, además, que la nueva administración tiene la intención de profundizar las acciones de fortalecimiento institucional o de reorientarlas si existe la necesidad de hacerlo.

2.2. Actividades en el área de tutela

Las actividades en el área de tutela son desarrolladas fundamentalmente mediante la atención de casos de violaciones a los derechos humanos individuales y colectivos, entendiendo como tales cualesquiera afectación de los derechos humanos emanada de las instituciones estatales o de instituciones privadas que ejercen parte del poder estatal por vía de la concesión. Estas actividades incluyen la activación de la justicia constitucional y la adopción de resoluciones y recomendaciones encaminadas a proteger a la víctima y restituir los derechos que le hayan sido afectados.

El informe contiene una serie de datos sobre las denuncias recibidas. De los datos y gráficos presentados se destacan los siguientes hechos.

- La tendencia al incremento paulatino de las denuncias, orientaciones y asistencias señaladas en el *Informe de 100 días...* se ha mantenido prácticamente invariable durante todo el semestre. Esta propensión parece indicar una sostenida recuperación de la confianza pública en el trabajo de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

- La forma de ingreso mayoritaria de las denuncias fue la interposición directa, es decir, iniciadas a través de la presencia de las personas interesadas en las oficinas de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. La gente, pues, está acudiendo cada vez más a la PDDH en busca de atención a sus problemas de derechos humanos.

- La gran mayoría de casos fueron atendidos inicialmente en la Sede Central de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y el Departamento donde más presuntas violaciones fueron denunciadas fue San Salvador. Este dato puede explicarse porque en la capital está concentrada la mayoría de las instituciones estatales y por el gran número de población que reside en la región metropolitana.

- La mayor parte de denuncias admitidas se refieren a presuntas violaciones de los derechos civiles más básicos, como la integridad personal, el debido proceso judicial y el debido proceso administrativo.

- La institución más denunciada ante la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos es la Policía Nacional Civil por presuntas violaciones a los derechos civiles, en especial el derecho a la integridad personal y en el Departamento de San Salvador. De lejos le siguen en número las denuncias interpuestas contra las alcaldías municipales, el Órgano Judicial y la Fiscalía General de la República.

En el informe se reseñan resoluciones ejemplares como las pronunciadas en los casos de la Estación de Transferencia y Reciclaje de Desechos Sólidos del Área Metropolitana de San Salvador y el caso de los Despidos de la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma en el Puerto de Acajutla y el Aeropuerto Internacional de El Salvador.

2.3. Actividades en el área de seguimiento de la realidad nacional

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos tiene la obligación de realizar un seguimiento de la realidad nacional, a efecto de ejecutar acciones preventivas y la vigilancia previa de situaciones concretas, para evitar la comisión de violaciones a los derechos humanos. El monitoreo de la realidad permite a la

Procuraduría elaborar propuestas generales y específicas en materia de derechos humanos, así como la adopción de recomendaciones sobre casos y situaciones concretas, con el fin de corregir situaciones negativas para los derechos humanos o de reforzar acciones positivas en este campo. En algunas circunstancias, el monitoreo puede derivar en actividades de mediación en conflictos relacionados con los derechos humanos, para resolverlos o para prevenir el agravamiento de las situaciones.

El Informe contiene el resumen de varias intervenciones de mediación en situaciones delicadas, como las protestas de los ex patrulleros, los disturbios por el desalojo de las ventas del predio de la ex biblioteca en la época navideña y el paro al transporte público de fines del 2001.

Las actividades de monitoreo también han permitido la emisión de opiniones técnicas respecto de propuestas normativas de primer orden para los derechos humanos. Así, se incluyen en el informe las opiniones de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos respecto de la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; de las reformas al Código Penal sobre la pena máxima y la medida de aislamiento; la nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil; y la Ley de Prevención y Control de la infección provocada por el virus de la inmunodeficiencia humana. Estas opiniones han contenido importantes recomendaciones para la Asamblea Legislativa, en especial se destaca la necesidad de que este Órgano del Estado envíe sistemáticamente a la PDDH los proyectos de leyes sensibles para los derechos humanos, a fin de que nuestra institución pueda cumplir su mandato constitucional de emitir opiniones sobre los mismos.

En el informe semestral se consignan, por último, algunas actividades de verificación de situaciones, como la supervisión de los centros penales de mujeres y del Centro Penitenciario de San Francisco Gotera, departamento de Morazán.

2.4. Actividades de difusión

De conformidad con sus potestades constitucionales y legales, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos puede elaborar informes, llevar a cabo campañas públicas, desarrollar procesos de capacitación en derechos humanos u otras actividades destinadas a extender el conocimiento público sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales, enfocándose de forma preferente en los grupos sociales vulnerables del país y en actores clave de la administración pública, cuya actividad es sensible para la vigencia de los derechos humanos.

En el semestre, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos trató de aprovechar cuanta ocasión le fue posible en todo el territorio nacional para difundir su mandato, sus actividades y para promover conocimientos en derechos humanos. En ese sentido, ha participado en un buen número de actividades de difusión con las Fuerzas Armadas, entidades educativas públicas y privadas, la Policía Nacional Civil, universidades, organizaciones privadas locales y nacionales e instituciones estatales donde se han discutido temas de derechos humanos, ya sea a través de las procuradurías adjuntas, del Departamento de Análisis y Difusión y las Delegaciones Departamentales.

Con todas sus limitaciones presupuestarias, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos ha editado algunas publicaciones como el *Informe de 100 días...* y un boletín periódico de difusión interna. También con grandes dificultades y apoyos externos ha realizado algunos eventos públicos como las conmemoraciones del Día Internacional de la No Violencia contra la Mujer y del 53° aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos ha hecho un esfuerzo importante para poder tener presencia permanente en la vida nacional, a través de campos pagados, conferencias de prensa y un arduo trabajo ante los medios de comunicación, con el fin de informar y orientar a la ciudadanía y crear opinión pública en relación a los principales problemas de derechos humanos de nuestro país. Así, la PDDH ha publicado pronunciamientos y columnas sobre temas diversos como los sucesos del 11 de septiembre, el paro al transporte público, la situación de los derechos de la niñez, el mensaje de fin de año de la señora Procuradora y otros.

Como sustento para el trabajo de difusión y análisis, se ha continuado haciendo esfuerzos para mejorar la Biblioteca de la PDDH, de manera que asuma un papel como Centro de Investigación Documental especializado en derechos humanos. Mientras tanto, la Biblioteca ha continuado atendiendo una gran cantidad de solicitudes internas y externas de información especializada en materia de derechos humanos. En especial, la biblioteca es consultada diariamente por estudiantes de nivel básico, medio y universitario de todo el país.

3. Recomendaciones

El informe finaliza con algunas recomendaciones generales, como propuestas iniciales y básicas de la Procuraduría ante los problemas de derechos humanos identificados a lo largo de este documento.

Apoyo a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

La PDDH está logrando avances en su fortalecimiento institucional como la principal entidad estatal encargada de promover y proteger los derechos humanos. Estos avances, sin embargo, sólo podrán ser sostenibles en la medida en que la institución reciba el apoyo de la población, las organizaciones privadas, las instituciones estatales y la comunidad internacional. Este respaldo puede ser expresado de múltiples formas, pero esencialmente, como lo hemos dicho en otras oportunidades, a través de la crítica constructiva y el trabajo coordinado guiado por la óptica de generar mejores condiciones para el pleno respeto de los derechos humanos en el país.

Reformas jurídicas

En el informe se afirma que el marco jurídico nacional contiene las suficientes herramientas para la defensa y promoción de los derechos humanos; sin embargo, también se reconoce la necesidad de hacer avanzar la legislación nacional a fin de hacerla más efectiva para la protección de los derechos y libertades fundamentales.

Este avance puede ser posibilitado en la medida en que se abra un amplio proceso nacional de propuestas constitucionales y legales que permitan la armonización y la mejora de nuestra legislación atendiendo a las principales obligaciones estatales en materia de derechos humanos. En el informe se hacen algunas propuestas puntuales en material constitucional y sobre la adopción de una serie de tratados internacionales de derechos humanos.

Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos

La amplia concertación de sectores privados y públicos y la participación ciudadana deben convertirse en los motores de propuestas destinadas a conseguir el pleno disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales en todas sus expresiones, incluyendo los derechos económicos, sociales y culturales. La adopción de un Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos puede ser un instrumento viable para facilitar acuerdos y acciones que cambien sustancialmente nuestra realidad. Lo más importante e impostergable es buscar la concertación nacional alrededor de las exigencias de la vigencia plena de los derechos humanos.

