

Defensoría del Pueblo del Perú

**Proyecto de Apoyo Institucional
(1999-2000)**

Junio, 1998

I. PRESENTACION

El presente proyecto expone el programa de la Comisión Andina de Juristas a desarrollarse en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 1999 y el 31 de diciembre del 2000 para el apoyo institucional a la Defensoría del Pueblo del Perú. El programa se realizará en cooperación con la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), instancia que reúne a las oficinas de Defensoría del Pueblo, Procuradurías o Comisiones de Derechos Humanos e instancias afines en América Latina y la península ibérica. Se coordinará además con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, instancia a cargo de la secretaría técnica de la FIO.

Debido a la importancia de apoyar instituciones de promoción de los derechos fundamentales, la CAJ considera importante reforzar la presencia y funcionamiento de las Defensorías del Pueblo en los países de la región andina. Estas instituciones no jurisdiccionales pueden ser de fundamental apoyo al fortalecimiento del Estado de Derecho en la región. Correctamente orientadas, constituyen a su vez un canal eficaz de atención de las demandas ciudadanas en el contexto actual de reforma del Estado.

El proyecto busca específicamente contribuir al desarrollo institucional de la Defensoría del Pueblo del Perú, identificando las áreas clave que necesitan un apoyo externo y proporcionando herramientas técnicas y normativas que permitan enfrentar estas situaciones. Los trabajos temáticos serán desarrollados de común acuerdo con la Defensoría y concluirán en propuestas específicas de cambios normativos o institucionales que sean canalizados por intermedio de las funciones que la Constitución y las leyes peruanas reconocen al Defensor del Pueblo.

Las partes que intervienen en el presente proyecto son las siguientes:

Comisión Andina de Juristas: será el ejecutor directo del proyecto y administrará los recursos. Será responsable por el cumplimiento de las metas y resultados esperados propuestos.

Federación Iberoamericana del Ombudsman: será el coordinador del proyecto y, en tal condición, servirá de espacio de diálogo y propuesta en torno al desarrollo del proyecto, además de representarlo ante la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos: entidad con la que se coordinará en su condición de secretaría técnica de la FIO.

El proyecto tiene una duración de dos años y su costo asciende a US\$ 346,743.50

I. CONTEXTO

LAS PERSPECTIVAS DE LAS DEFENSORIAS DEL PUEBLO EN LA REGION ANDINA Y PARTICULARMENTE EN EL PERU

Los Estados de la región andina (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) están organizados de acuerdo a reglas democráticas basadas en la división de poderes, elecciones periódicas y libertades políticas. Esta situación es sustancialmente distinta a lo que ocurría hace poco más de 15 años, cuando la mayoría de los Estados sufrían las consecuencias de ser gobernados por dictaduras militares. Ubicados en el contexto latinoamericano, esta evolución marca una tendencia hacia la institucionalización de la democracia como el mejor método para resolver los problemas que aquejan a nuestros países.

Paralelamente a estos procesos políticos, sociales y económicos, América Latina en general, y la región andina en particular, sufren de limitaciones económicas y sociales que se manifiestan en un alto índice de pobreza. Se presentan serias limitaciones en el desarrollo institucional de los Estados, expresadas en la desconfianza ciudadana frente a los mecanismos legales establecidos, inseguridad ciudadana derivada de la delincuencia, violencia política, corrupción, narcotráfico, y la crisis de diversas instituciones y organizaciones de la sociedad civil.

La realización y desarrollo de la democracia va más allá del cumplimiento de reglas formales, y es en este nivel donde se presentan limitaciones que impiden la consolidación institucional, la vigencia de los derechos humanos y del Estado de Derecho y el desarrollo social y económico de las personas. La situación descrita contrasta con interesantes propuestas de modernización institucional y de fortalecimiento del Estado de Derecho. Tal es el caso de la progresiva creación de las Defensorías del Pueblo.

Los países de la región andina que han incorporado en sus textos constitucionales la Defensoría de Pueblo son Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Estos cuatro países cuentan con una legislación especial que desarrolla las funciones y organización de esta institución.

En el caso del Perú, la Defensoría del Pueblo fue establecida en la Constitución de 1993 y en setiembre de 1996 el primer Defensor del Pueblo, Jorge Santistevan de Noriega, inició formalmente sus actividades. En estos meses, la Defensoría ha logrado obtener de la población un importante grado de aceptación, que la ha convertido en la institución pública con mayor legitimidad popular.

El peso de las acciones de la Defensoría ha recaído principalmente en la atención de quejas de ciudadanos contra empresas privadas que prestan servicios públicos, así como por reclamos derivados del proceso de modernización del Estado (pensionistas, trabajadores despedidos, etc.). Por otro lado, la Defensoría ha ocupado un rol importante en temas de debate nacional, como la reforma judicial, la

relación entre Fuerzas Armadas y sociedad civil y la regulación de los servicios públicos.

III. JUSTIFICACION

La necesidad de brindar mayores garantías a la protección de los derechos humanos ha impulsado la creación de las Defensorías del Pueblo. La indefensión del ciudadano frente a situaciones contrarias a sus derechos, así como los abusos de la administración pública, han generado la necesidad específica de estas instituciones, como parte de un proceso más amplio de reforma del Estado.

Efectivamente, si se analiza el contexto en el cuál se impulsan estas instituciones, se observa que los mecanismos de control tradicionales son insuficientes en América Latina frente a las demandas sociales y la nueva conceptualización del rol del Estado en la sociedad. Gran número de situaciones no son resueltas por los Poderes Judiciales o por un control parlamentario o administrativo.

El aparato institucional de nuestros países no resulta suficiente para prevenir y enfrentar las violaciones de los derechos humanos, así como para promover y difundir su respeto. Esto, por cierto, no significa que el trabajo del Defensor reemplace la labor de las restantes instituciones del Estado, cuya función incide directa o indirectamente en la salvaguarda de estos derechos, sino que más bien complementa dicha labor. Tampoco sustituye el trabajo de las organizaciones privadas que laboran en el campo de los derechos humanos, sino que, respetando su autonomía, trata de cooperar y actuar complementariamente con ellas.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo se perfila como el órgano estatal especializado y autónomo en materia de derechos humanos, que facilita el acceso ciudadano a la administración estatal para proteger sus derechos si estos se encuentran lesionados, promoviendo espacios de mediación o conciliación que resuelvan el conflicto. De esta manera, la Defensoría se convierte en una institución cercana al ciudadano, frecuentemente al más débil y desprotegido, que trata de contrarrestar el enorme poder de la administración.

La labor de la Defensoría del Pueblo en el Perú reafirma esta apreciación. La legitimidad que ha ganado su accionar la ha situado como un referente institucional importante para el ciudadano que presenta un reclamo ante la administración pública o de aquellos que simplemente ven vulnerados sus derechos ciudadanos. Al mismo tiempo, la enorme demanda ciudadana frente a la Defensoría, la ha obligado a atender prioritariamente ciertas áreas temáticas en detrimento de otras que requieren un esfuerzo técnico y normativo sostenido en el tiempo.

La Comisión Andina de Juristas ha acompañado todo el proceso de creación, puesta en funcionamiento y desarrollo inicia de las labores de la Defensoría del Pueblo en el Perú. De hecho, las propuestas de la Comisión Andina de Juristas terminaron, en buena parte, convertidas en leyes y directivas específicas. Los

primeros instrumentos técnicos y normativos que manejo la Defensoría fueron elaborados por la CAJ.

Corresponde ahora revisar con detenimiento las prioridades establecidas en la Defensoría en los próximos dos años, período que corresponde con la segunda parte de la gestión del actual Defensor del Pueblo. Recientemente, la Comisión Andina de Juristas elaboró una propuesta de definiciones terminológicas y operativas vinculadas a la labor de la Defensoría en materia de derechos humanos, administración pública y servicios públicos. Este trabajo fue complementado con una breve labor de capacitación de los funcionarios defensoriales en ciertos temas concretos.

La situación particular del Perú revela la necesidad de enfrentar ciertos problemas subsistentes después de más de 15 años de conflicto armado interno. Como se conoce, más de 25,000 personas perdieron la vida como consecuencia de acciones violentas, incluidas graves violaciones a los derechos humanos. De acuerdo a los registros del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Desaparición Forzada de Personas, más de 3,000 ciudadanos fueron objeto de desaparición por parte de las fuerzas de seguridad y la cifra se incrementa si tenemos en cuenta la información almacenada por la Fiscalía de la Nación. Los archivos de estos casos pasaron a manos y bajo la responsabilidad de la Defensoría del Pueblo cuando fue creada.

Las secuelas del conflicto armado están lejos de ser solucionadas. En 1995 se dieron leyes que, en resumen, impiden el procesamiento y sanción de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional por violaciones a los derechos humanos cometidas desde mayo de 1980. No existe en el Perú política alguna de atención a las miles de víctimas del conflicto, principalmente campesinos de los andes peruanos. El diseño de una estrategia de la Defensoría del Pueblo para atender este problema es de particular importancia.

Por otro lado, el rol de la Defensoría tiene mucho que ver con los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos. Esto se verifica en tres aspectos. Primero, la necesaria capacitación del personal de la Defensoría en el uso adecuado del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en particular en la adecuación de las normas internas a los estándares establecidos por las convenciones internacionales suscritas y ratificadas por el Perú, así como en la interpretación del contenido de los derechos humanos desde el punto de vista del Derecho Internacional.

Segundo, por la progresiva interlocución internacional que va adquiriendo la Defensoría del Pueblo en diferentes ámbitos del sistema internacional de protección de los derechos humanos. Este rol va a ser un aspecto muy importante de la estrategia de protección de los derechos humanos que desarrolla la Defensoría, teniendo en cuenta que la situación peruana ha sido examinada por órganos tales como la Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas y otros

mecanismos, convencionales y no convencionales, del sistema universal de derechos humanos.

Finalmente, la participación de la comunidad internacional en el reforzamiento de la labor de la Defensoría del Pueblo es de particular relevancia. Existen espacios específicos de coordinación, como la Federación Iberoamericana del Ombudsman, que pueden contribuir a fortalecer las actividades de la Defensoría. Asimismo, es importante que la Defensoría cuente con una estrategia de comunicación con diversos espacios de la comunidad internacional, como las organizaciones intergubernamentales, gobiernos y organizaciones privadas. Por último, el proyecto plantea la realización del Tercer Encuentro de los Defensores del Pueblo de la región andina en el año 2000.

Esta última actividad permitió identificar ciertas áreas claves para el desarrollo eficaz de la labor defensorial. Entre ellas podemos mencionar las siguientes :

- Establecimiento de un programa de capacitación especializada a funcionarios de la Defensoría.
- Mejoramiento de los procedimientos de atención de quejas, por medio de manuales operativos adecuados.
- Incorporación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en las consideraciones de la Defensoría para la atención de reclamos. Diseño de estrategia de trabajo internacional.
- Diseño de estrategia integral para la atención del problema de las violaciones de los derechos humanos ocurridos en el conflicto armado interno y especialmente, estrategia para la atención de los casos de desaparición forzada de personas.

Este proyecto plantea, en este sentido, diversas actividades que, en su conjunto, contribuirán al desarrollo institucional de la Defensoría sobre los cuatro temas planteados.

IV. OBJETIVO GENERAL

Apoyar el desarrollo institucional de la Defensoría del Pueblo del Perú en temas especialmente relevantes para la situación peruana.

V. OBJETIVOS ESPECIFICOS

- a. Contar con procedimientos de atención rápidos y eficaces, respecto a las quejas que los ciudadanos presenten a consideración de la Defensoría del Pueblo del Perú.

- b. Diseñar y desarrollar una estrategia de trabajo internacional de la Defensoría del Pueblo del Perú, de forma tal que convierta a la Defensoría en ente interlocutor frente a los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos.
- c. Identificar las necesidades específicas de capacitación especializada del personal de la Defensor del Pueblo del Perú y desarrollar dos programas de entrenamiento sobre esos temas.
- d. Diseñar una estrategia de trabajo para atender los casos derivados de violaciones de los derechos humanos derivadas del conflicto armado interno y establecer una política de relacionamiento de la Defensoría con los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos.

VI. METODOLOGIA Y ESTRATEGIA

a. En la elaboración de manuales de procedimientos

- Diagnóstico de los procedimientos de actuación actualmente en uso en la Defensoría del Pueblo del Perú.
- Estudio de los procedimientos administrativos existentes en el Perú.
- Propuesta de un nuevo manual de procedimientos de actuación de la Defensoría del Pueblo.
- Jornadas de capacitación para el uso del manual de procedimientos.

b. Estrategia de trabajo internacional de la Defensoría del Pueblo del Perú

- Estudio de los sistemas internacional de protección de los derechos humanos, en referencia a la labor defensorial. En particular, sistematización de los espacios existentes, intergubernamentales y no gubernamentales, para la protección de los derechos humanos.
- Identificación de los espacios internacionales de actuación del Defensor del Pueblo.
- Desarrollar el Tercer Encuentro de los Defensores del Pueblo de la región andina sobre el tema "servicios públicos y Defensorías del Pueblo"
- Elaboración de la estrategia de trabajo internacional y asesoría en su implementación y desarrollo.

c. Programa de capacitación especializada

- Identificación de las necesidades de capacitación, por medio de reuniones bilaterales.
- Sistematización del uso y aplicación de los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos.
- Programación de dos cursos de especialización en los temas identificados.

- Desarrollo de los dos cursos de especialización, en cooperación con cuatro consultores externos.

d. En el diseño de estrategia defensorial para la atención de violaciones a los derechos humanos derivadas del conflicto armado interno y, en particular, en atención de los casos de desaparición forzada de personas

- Promoción de espacios de diálogo entre la Defensoría del Pueblo y las organizaciones públicas y privadas nacionales vinculadas a la defensa, promoción y educación en derechos humanos.
- Diseño metodológico de "recuperación" de información de violaciones a los derechos humanos vinculadas al conflicto armado interno, especialmente en lo que se refiere al tratamiento de los casos de desaparición forzada de personas.
- Diseño de estrategia de seguimiento de aquellos casos que hayan recibido resolución de organismos internacionales de protección a los derechos humanos y que puedan servir de base para la atención de determinados casos en las vías legales internas.¹
- Entrega de propuesta de trabajo.

X El enfoque del proyecto privilegiará la comparación de experiencias y el intercambio de metodologías entre las Defensorías del Pueblo de la región y de América Latina y España. Se involucrará, por intermedio de la FIO, a representantes de Defensorías del Pueblo en la realización de estudios, participación de foros y visitas a Bolivia. *Feb*

Por otro lado, la FIO y el IIDH participarán en la discusión sobre metodologías y estrategias aplicadas o por aplicarse, para lo que se prevé una reunión de coordinación y discusión en la mitad del proyecto.

¹ A la fecha existen más de 150 resoluciones contra el Perú por violaciones de la Convención Americana de Derechos Humanos emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como una docena de resoluciones emitidas en el mismo sentido por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

VIII. LINEAS DE ACTIVIDAD Y RESULTADOS

<i>Línea de Actividad</i>	<i>Actividades</i>	<i>Resultado</i>
<i>Elaboración de manuales de procedimientos</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico de procedimientos • Estudio de procedimientos administrativos. • Diseño de propuesta de manual de procedimientos. • Dos reuniones de coordinación. • Dos Jornadas de capacitación en el uso del manual (Una en Lima, una en provincias) 	<i>Contar con un manual de procedimientos adecuado y eficaz para la atención de las quejas de los ciudadanos.</i>
<i>Estrategia de trabajo internacional de la DP Perú</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de documento de trabajo sobre sistemas internacionales de protección de los derechos humanos. • Documento de trabajo sobre los espacios internacionales de actuación de la DP. • Tres reuniones de coordinación. • Tercer Encuentro Andino de Defensores del Pueblo 	<i>Contar con una herramienta técnica para el posicionamiento e la Defensoría del Pueblo del Perú en los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos.</i>
<i>Programa de capacitación especializada</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Cuatro reuniones de trabajo para identificar necesidades de capacitación (dos en Lima, dos en provincias) • Diseño de estrategia de capacitación especializada. • Dos programas, de tres días cada uno, de capacitación especializada (los dos en Lima). • Dos reuniones de trabajo para evaluar resultados de la capacitación 	<i>Capacitación de, al menos, 30 funcionarios de la Defensoría del Pueblo en temas especializados.</i>

<p><i>Diseño de estrategia defensorial para la atención de violaciones a los derechos humanos.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Dos reuniones de coordinación para el diseño de espacios de diálogo con sociedad civil.</i> • <i>Tres encuentros con representantes de sociedad civil organizada (uno en Lima, dos en provincias)</i> • <i>Diseño de metodología de recopilación y sistematización de información.</i> • <i>Un consultor externo.</i> • <i>Documento de trabajo sobre espacios legales existentes.</i> • <i>Un seminario sobre las alternativas de la sociedad civil para las violaciones de los derechos humanos.</i> • <i>Dos encuentros con agrupaciones de familiares de desaparecidos.</i> • <i>Diseño de estrategia específica para atención de casos de desaparición forzada de personas.</i> • <i>Tres viajes a provincias.</i> 	<p><i>Contar con una propuesta estratégica de atención de casos de violaciones a los derechos humanos vinculadas al conflicto armado interno, con especial referencia a las desapariciones forzadas de personas.</i></p>
--	--	--

CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

1999	2000
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Estudio de procedimientos defensoriales</i> • <i>Estudio de procedimientos administrativos vigentes.</i> • <i>Diseño de propuesta de manual de procedimientos</i> • <i>Elaboración de documento de trabajo sobre sistemas internacionales de protección.</i> • <i>Documento de trabajo sobre espacios internacionales</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Desarrollo de dos jornadas de capacitación.</i> • <i>Presentación de estrategia de trabajo internacional</i> • <i>Una reunión de coordinación</i> • <i>Dos programas de capacitación especializada.</i> • <i>Dos reuniones de trabajo de evaluación..</i> • <i>Segundo y tercer encuentro con representantes de la sociedad civil.</i>

<ul style="list-style-type: none"> • <i>Dos reuniones de coordinación</i> • <i>Reuniones de trabajo para identificación de necesidades de capacitación.</i> • <i>Diseño de estrategia de capacitación especializada</i> • <i>Dos reuniones para diseñar espacios de diálogo con sociedad civil.</i> • <i>Primer encuentro con representantes de la sociedad civil</i> • <i>Diseño de metodología de recopilación y sistematización de información.</i> • <i>Trabajo de consultor externo sobre metodología de recopilación y sistematización</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Presentación de documento de trabajo sobre espacios internacionales.</i> • <i>Seminario Nacional sobre tratamiento de los casos de desaparición forzada de personas y el rol de la Defensoría del Pueblo.</i> • <i>Dos encuentros con familiares de desaparecidos.</i> • <i>Tres viajes a provincias.</i> • <i>Asesoría en el desarrollo de las estrategias diseñadas.</i> • <i>Tercer Encuentro Andino de Defensores del Pueblo.</i>
---	---

X. PRESUPUESTO (PERU)

I. PERSONAL	Mensual	Total*
Coordinador	2,550.00	76,500.00
Asistente	1,100.00	33,000.00
Asistente	700.00	21,000.00
Sub Total		130,500.00

II. ACTIVIDADES

(a) Viajes de Trabajo Internos			
Pasajes	425.00		
Viáticos			
(US\$ 200 diarios x 7 días)	1,400.00		
Otros (20 %)	365.00		
	2,190.00	3 viajes	6,570.00
(b) Consultores			
b.1 Consultores locales		5,400.00	
b.2 Consultores internacionales		7,500.00	
			12,900.00
(c) Publicaciones			
c.1 Publicación de Manual de Procedimientos			
Impresión	2,000.00		
Diagramación y diseño	1,000.00		
Distribución	200.00	3,200.00	
Sub total publicaciones			3,200.00
(d) Encuentros con representantes de sociedad civil y agrupaciones de desaparecidos			
Pasajes (3)	540.00		
Alojamiento y alimentación			
(US\$100 x 3 visitantes)	900.00		
Local y equipos	800.00		
Comunicaciones	350.00		
Utiles y materiales	500.00		
Difusion (Afiches y otros)	1,250.00		
Brindis de honor	1,000.00		
Otros (5%)	154.50		
	5,494.50	5 encuentros	27,472.50

(e) Fondo para Reuniones de Trabajo			
Pasajes	2,160.00		
Viáticos			
(US\$ 100 diarios)	4,800.00		
Otros (20 %)	1,392.00		
	8,352.00		8,352.00
(f) Seminario sobre alternativas de la sociedad civil para las violaciones de los derechos humanos			
Pasajes (8)	5,120.00		
Alojamiento y alimentación			
(US\$200 x 6 extranjeros)	4,800.00		
(US\$ 35 x 60 participantes)	4,200.00		
Local y equipos	700.00		
Comunicaciones	800.00		
Utiles y materiales	1,150.00		
Honorarios	1,600.00		
Otros (5%)	918.50		
	19,288.50	I seminario	19,288.50
(g) Programas de Capacitación especializada			
Pasajes (16)	2,880.00		
Alojamiento y alimentación			
(US\$150 x 16 de provincias)	9,600.00		
(US\$ 40 x 15 participantes)	1,800.00		
Local y equipos	900.00		
Comunicaciones	300.00		
Utiles y materiales	1,200.00		
Otros (5%)	834.00		
	17,514.00	2 programas	35,028.00
(h) Encuentro Andino de Defensorías			
Pasajes (15)	9,600.00		
Alojamiento y alimentación			
(US\$200 x 15 extranjeros)	9,000.00		
(US\$ 40 x 10 participantes)	800.00		
Local y equipos	700.00		
Comunicaciones	700.00		
Utiles y materiales	850.00		
Otros (5%)	1,082.50		
	22,732.50	1 encuentro	22,732.50
Sub Total Actividades			135,543.50

III. GASTOS OPERATIVOS

Gastos corrientes y de administración	2,700.00		64,800.00
Comunicaciones	300.00	3,600.00	7,200.00
Utiles	300.00	3,600.00	7,200.00
Infraestructura		1,500.00	1,500.00
Sub Total		8,700.00	80,700.00
TOTAL			346,743.50

* Son 15 remuneraciones al año. Una por mes (12), dos (2) extraordinarias en fiestas patrias y navidad, y una (1) de compensación por tiempo de servicios según la legislación vigente.