
Amnistía Internacional

INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

Recomendaciones de Amnistía Internacional para
la protección y
efectivas de los
humanos

la promoción
derechos



Octubre de 2001
Índice AI: IOR 40/007/2001/s
Distr: SC/SC/CO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN: LAS NORMAS SON UN REQUISITO ESENCIAL PARA LA ACCIÓN EFECTIVA	1
RECOMENDACIONES DE AMNISTÍA INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN EFECTIVAS DE LOS DERECHOS HUMANOS	2
1. Establecimiento de instituciones nacionales de derechos humanos para garantizar la independencia y la acción efectiva.....	2
1.1 Legislación de constitución.....	2
1.2 Consulta con la sociedad civil.....	2
1.3 Competencia efectiva en los Estados federativos.....	3
1.4 Cooperación con otras instituciones.....	3
1.5 Remisiones.....	3
1.6 Determinación de prioridades, evaluación de objetivos y seguimiento.....	4
2. Los miembros	4
2.1 Cualidades de los miembros de las instituciones nacionales de derechos humanos.....	4
2.2 La dirección.....	4
2.3 Procedimientos de selección y consulta	5
2.4 Representación de la sociedad.....	5
2.5 Imparcialidad y expectativas de promoción profesional	5
2.6 Apoyo efectivo para que se realicen las tareas asignadas.....	6
2.7 Privilegios e inmunidades	6
3. Mandato y atribuciones	6
3.1 Cuestiones de derechos humanos de la competencia de las instituciones nacionales de derechos humanos.....	7
3.2 Rendición de cuentas para garantizar la acción efectiva	7
3.3 Reafirmación de los derechos humanos como derechos para todos	7
3.4 Participación en los foros de derecho internacional sobre derechos humanos	7
3.5 Asesoramiento a los gobiernos sobre la legislación nacional.....	9
3.6 Participación en acciones judiciales nacionales	9
3.7 Comunicación efectiva con el gobierno para producir cambios.....	9
4. Investigaciones	10
4.A Recomendaciones generales sobre las investigaciones.....	10
4.A.1 Plazos	10
4.A.2 Atribuciones para investigar de motu proprio.....	10
4.A.3 Investigación de casos particulares y de situaciones más generales	10
4.A.4 Problemas persistentes y causas fundamentales	11
4.A.5 Ocuparse sin temor de todos los autores de violaciones de derechos humanos.....	11
4.A.6 Obligación de aportar pruebas.....	12
4.A.7 Estadísticas exactas para tener una idea exacta de las violaciones de derechos humanos	12
4.B. Metodología de investigación.....	12
4.B.1 Profesionales independientes para las investigaciones	12
4.B.2 Formación.....	13
4.B.3 Protección de los testigos	13
4.B.4 Protección de las pruebas	13
4.C. Denuncias de particulares.....	14
4.C.1 ¿Quién puede denunciar?.....	14
4.C.2 Contacto con las víctimas	14
4.C.3 Mantener los intereses de las víctimas en el centro del proceso	14
4.D. Realización efectiva de investigaciones fallidas.....	14
4.D.1 Separación de funciones entre la institución nacional de derechos humanos y el poder judicial	15
4.D.2 Competencia paralela de la institución nacional de derechos humanos y el poder judicial	16
5. Recomendaciones y recursos no judiciales.....	16
5.1 Recursos y medidas provisionales.....	16
5.2 Recursos pero no impunidad	17

5.3 Se debe hacer un seguimiento de las recomendaciones.....	17
6. Educación en derechos humanos	17
7. Visitas a centros de detención	18
7.1 Modalidades de visita.....	18
8. Publicidad.....	19
8.1 Medios de comunicación.....	19
8.2 Informes anuales	19
8.3 Confidencialidad	20
9. Accesibilidad.....	20
9.1 Oficinas regionales.....	20
9.2 Oficinas accesibles	20
9.3 Comunicación con las víctimas	21
10. Presupuesto.....	21

INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

Recomendaciones de Amnistía Internacional para la protección y la promoción efectivas de los derechos humanos

INTRODUCCIÓN: LAS NORMAS SON UN REQUISITO ESENCIAL PARA LA ACCIÓN EFECTIVA

Son instituciones nacionales de derechos humanos lo que se conoce como ombudsmán o defensor del pueblo, o, en Latinoamérica, defensoría del pueblo y procuraduría de derechos humanos. Cabe distinguirlas de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos por su mismo establecimiento como organismos cuasigubernamentales que ocupan una posición singular entre las funciones judicial y ejecutiva del Estado y, cuando existen, los representantes del pueblo elegidos democráticamente. Su establecimiento ha de tener por objeto promover y proteger los derechos humanos mediante la investigación efectiva de cuestiones generales de derechos humanos y de denuncias de particulares por violaciones de derechos humanos que han sufrido y mediante la formulación de recomendaciones en consecuencia.

Amnistía Internacional ha elaborado las recomendaciones expuestas a continuación basándose en sus observaciones del trabajo y el impacto de instituciones nacionales de derechos humanos de todo el mundo. El presente documento contiene ejemplos de buenas y malas prácticas. Amnistía Internacional cree que estas recomendaciones son esenciales para garantizar el establecimiento y el funcionamiento independientes y efectivos de las instituciones nacionales de derechos humanos. Se deben examinar junto con directrices como los Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos (adoptados en la Resolución 1992/54 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y conocidos como «Principios de París») en tanto que instrumentos con que evaluar la eficacia de las instituciones nacionales de derechos humanos existentes y garantizar que las que se establezcan en el futuro cumplen las condiciones necesarias para funcionar de manera efectiva e independiente.

Las recomendaciones formuladas en este documento constituyen lo que Amnistía Internacional considera la base de un trabajo efectivo de promoción y protección de los derechos humanos. No obstante, no debe considerarse su aplicación formal como un fin en sí mismo, sino que las instituciones nacionales de derechos humanos deben juzgarse por sus resultados a la hora de producir mejoras en la situación de los derechos humanos en sus respectivos países y de proporcionar investigaciones y recursos en casos particulares. Los resultados de sus investigaciones han de poder ser examinados por la sociedad civil, incluidos los defensores de los derechos humanos. Deben esforzarse por combatir la impunidad de quienes ordenan, comenten o encubren violaciones de derechos humanos. Se las ha de juzgar por el modo en que cumplen estas condiciones, no sólo por su marco legal o institucional. Amnistía Internacional ha recibido informes sobre numerosos ejemplos de buenas prácticas y buenos resultados en la consecución de estos objetivos, pero también sobre muchas deficiencias, por lo que las recomendaciones del presente documento tienen por objeto fomentar las mejores prácticas en todas las instituciones nacionales de derechos humanos. La experiencia de Amnistía Internacional es que las instituciones que han sido establecidas de acuerdo con los principios expuestos en estas recomendaciones funcionan bien y gozan de una credibilidad y una confianza que facilitan su relación con los poderes ejecutivo y

judicial y, lo que es más importante, con las víctimas de violaciones de derechos humanos, y hacen que su trabajo sea aún más eficaz.

Algunas de las recomendaciones tratan del establecimiento de las instituciones nacionales de derechos humanos y competen, por tanto, a los gobiernos, pero otras guardan relación con la actividad de aquéllas, por lo que van dirigidas, no sólo a los gobiernos, a fin de que hagan todo lo necesario para su funcionamiento eficaz, sino también a las mismas instituciones nacionales de derechos humanos. Pueden ser también útiles para los miembros de la sociedad civil que se encargan de vigilar su actuación.

La posición que ocupan las instituciones nacionales de derechos humanos al formar parte de la estructura del Estado y ser, no obstante, independientes y, en caso necesario, críticas es una novedad relativamente reciente en la protección de los derechos humanos. Es importante aclarar su verdadera función: no han de ser consideradas jamás como instituciones que sustituyen o son alternativas a un poder judicial independiente, imparcial, dotado de los debidos recursos, accesible y cuyas decisiones se hacen cumplir. No obstante pueden constituir un complemento efectivo del poder judicial y de otras instituciones del Estado en la promoción y protección de las normas de derechos humanos. No puede haber ninguna alternativa a una política gubernamental decidida para hacer rendir cuentas a los autores de violaciones de derechos humanos.

RECOMENDACIONES DE AMNISTÍA INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN EFECTIVAS DE LOS DERECHOS HUMANOS

1. Establecimiento de instituciones nacionales de derechos humanos para garantizar la independencia y la acción efectiva

Las siguientes recomendaciones sobre el establecimiento de instituciones nacionales de derechos humanos tienen por objeto garantizar no sólo que éstas gozan de plena independencia, sino también que pueden emprender acciones efectivas frente a violaciones de derechos humanos. La independencia formal no es suficiente sin acción efectiva.

1.1 Legislación de constitución

Las instituciones nacionales de derechos humanos han de ser independientes de las funciones ejecutivas del Estado, y su carta de constitución ha de reflejar esta característica. Es esencial, por tanto, que se establezcan por ley o, preferiblemente, en virtud de enmiendas a la Constitución. Si se establecen simplemente por decreto presidencial o de otro tipo, es más fácil abolirlas o privarlas de atribuciones necesarias para su funcionamiento efectivo.

1.2 Consulta con la sociedad civil

En el proceso de consulta sobre el establecimiento de las organizaciones nacionales de derechos humanos han de participar representantes de la sociedad civil, como organizaciones de derechos humanos, defensores de los derechos humanos, abogados, periodistas, especialistas, miembros de la profesión médica, trabajadores sociales, sindicalistas y organizaciones no gubernamentales en general. También se debe consultar, acerca del tipo de asistencia que precisan para

promover y proteger sus derechos humanos, a los miembros de sectores de la población como las mujeres; los niños y quienes representan sus intereses; los grupos religiosos, étnicos y raciales, y otros grupos vulnerables a violaciones de derechos humanos (y que podrían no estar representados en los órganos de la sociedad civil). Para garantizar la debida consulta, el proceso ha de ser transparente, adecuado y efectivo y ha de contar con los debidos recursos.

1.3 Competencia efectiva en los Estados federativos

Amnistía Internacional ha observado con frecuencia que en los Estados Federativos, la institución nacional de derechos humanos tiene problemas para asegurarse de que puede abordar las violaciones de derechos humanos en todo el territorio. En algunos países federativos se han establecido instituciones nacionales de derechos humanos con mandatos que sólo les permiten considerar casos de violaciones de derechos humanos cometidas por personal federal o cometidas al hacer aplicar la legislación federal.

Amnistía Internacional recomienda, por tanto, que, en los sistemas federativos, toda legislación promulgada para establecer una institución nacional de derechos humanos sea aplicable explícitamente a todas las partes del sistema a fin de que no haya vacíos de competencia de hecho. Sea o no el Estado un sistema federativo, toda institución nacional de derechos humanos ha de poder examinar todas las violaciones de tales derechos, tal como se definen en el derecho internacional sobre derechos humanos, en todo el territorio del país e independientemente de la identidad del autor.

Todos los ciudadanos que deseen presentar denuncias por violaciones de derechos humanos han de poder hacerlo ante una institución nacional de derechos humanos.

1.4 Cooperación con otras instituciones

La legislación de constitución de las instituciones nacionales de derechos humanos ha de incluir disposiciones que las autoricen a, por iniciativa propia, presentar informes y, cuando proceda, dirigirse directamente al cuerpo legislativo, el poder ejecutivo u otras instituciones políticas.

Las instituciones nacionales de derechos humanos han de procurar establecer una cooperación efectiva con otras instituciones de derechos humanos nacionales o de otros países, con organizaciones no gubernamentales (incluidas las de derechos humanos) y con los órganos de derechos humanos de la ONU. En algunos casos, convendrá redactar documentos de acuerdo con otras instituciones para facilitar tales relaciones. Las instituciones nacionales de derechos humanos han de utilizar estos contactos para intercambiar información de primera mano sobre casos de violaciones de derechos humanos y para compartir conocimientos y experiencia en las mejores prácticas.

Las instituciones nacionales de derechos humanos deben considerar la posibilidad de utilizar el sistema de difusión social del sector de las organizaciones no gubernamentales, que en muchos casos es mayor que el suyo, para dar a conocer sus actividades y facilitar la presentación de denuncias a partes de la sociedad geográfica, política o socialmente remotas. En todos sus contactos con organizaciones no gubernamentales y otros órganos de la sociedad civil, deben tomar medidas para proteger su independencia e imparcialidad.

1.5 Remisiones

Si los denunciantes plantean problemas ajenos al mandato de la institución nacional de derechos humanos, convendrá hacer remisiones a otras organizaciones. Habría que hacerlo para prestar ayuda, por ejemplo, en problemas médicos, de vivienda, sociales o relativos a los consumidores, particularmente si a los denunciantes que acuden a la institución nacional de derechos humanos en busca de ayuda les resulta difícil obtenerla. En uno de los casos examinados por Amnistía Internacional, se entrega al denunciante una breve carta con membrete de la institución nacional de derechos humanos para que la presente ante el organismo al que se remite el asunto. En la carta se expone el problema y se sugiere una respuesta adecuada, lo que a menudo permite ofrecer una solución al denunciante con mayor rapidez y es un servicio muy apreciado.

1.6 Determinación de prioridades, evaluación de objetivos y seguimiento

Las instituciones nacionales de derechos humanos suelen tener un cometido muy amplio, pero escasos recursos. Por consiguiente, es importante determinar las prioridades por medio de la consulta con los interesados y trabajar sobre ellas estratégicamente, asegurándose de que se logran los objetivos fijados antes de concluir el trabajo sobre el asunto.

Las violaciones del derecho a la vida y del derecho a la integridad física y mental constituyen a menudo delitos comprendidos en el derecho internacional tales como ejecuciones extrajudiciales y otros homicidios ilegítimos, tortura, «desaparición», crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. En muchos países, la institución nacional de derechos humanos necesitará establecer prioridades en el trabajo sobre tales violaciones a fin de ser eficaz y creíble en su labor de protección y promoción de los derechos humanos.

Las instituciones nacionales de derechos humanos deben estar también autorizadas a tomar medidas con respecto a violaciones de otros derechos, en particular de los sociales, culturales y económicos.

Las instituciones nacionales de derechos humanos deben determinar las prioridades y las necesidades por medio de la consulta con las víctimas de las violaciones de derechos humanos y las posibilidades de resarcimiento por medio de otras instituciones del país.

2. Los miembros

Las instituciones nacionales de derechos humanos precisan de personal competente y con formación y experiencia, y en especial de una dirección firme, independiente y efectiva. Entre sus trabajadores se encuentran quienes las dirigen y asumen en mayor grado la responsabilidad del trabajo. En muchos casos, estas personas son nombradas por los poderes legislativo o ejecutivo del Estado. En el presente documento, Amnistía Internacional utiliza para referirse a ellas el

término de «miembros». También figura entre los trabajadores el personal que ayuda a los miembros realizando labores administrativas o un trabajo sustantivo de investigación y jurídico.

2.1 Cualidades de los miembros de las instituciones nacionales de derechos humanos

Los miembros han de ser elegidos en virtud de su pericia, conocimientos y experiencia probados en la promoción y protección de los derechos humanos. Han de tener aptitudes y pericia práctica.

2.2 La dirección

La experiencia de Amnistía Internacional es que la dirección de las instituciones nacionales de derechos humanos es especialmente importante y, de hecho, decisiva para su funcionamiento efectivo, ya que a menudo los actos de los altos cargos de la institución marcan la pauta de las actividades del conjunto de ésta. Es de vital importancia que se nombre a los candidatos de mayor calibre y de pericia probada en el trabajo práctico sobre derechos humanos.

2.3 Procedimientos de selección y consulta

A fin de ofrecer las máximas garantías de competencia, imparcialidad e independencia, se deben especificar claramente en la legislación de constitución de las instituciones nacionales de derechos humanos procedimientos independientes de selección, nombramiento y destitución de los miembros y el personal, así como las condiciones y duración de los cargos.

La selección, nombramiento y destitución de los miembros de las instituciones nacionales de derechos humanos no deben correr a cargo exclusivamente del poder ejecutivo del Estado.

El método de selección y nombramiento de los miembros debe ha de ser justo y transparente, para que ofrezca todas las garantías de independencia necesarias. También es importante que haya una amplia representación, para garantizar la cual se deben tomar medidas como que los miembros de la sociedad civil presenten candidatos.

En el proceso de selección y nombramiento han de participar representantes de la sociedad civil, especialmente defensores de los derechos humanos que representen los intereses de sectores especialmente vulnerables de la sociedad (y también miembros de esos grupos), y también pueden intervenir en él organizaciones no gubernamentales, líderes de la oposición, sindicalistas, trabajadores sociales y periodistas.

Las sociedad civil debe participar lo más posible en el proceso de selección y nombramiento de los miembros.

2.4 Representación de la sociedad

Entre los miembros y el personal de las instituciones nacionales de derechos humanos deben estar representados en la medida de lo posible todos los sectores de la sociedad, incluidas las mujeres, las minorías étnicas y las personas discapacitadas, que podrían no contar con representación en otros organismos oficiales y tendrían importante experiencia particular en las necesidades de esos sectores sociales. No se debe impedir ni prohibir específicamente ocupar puestos en las instituciones nacionales de derechos humanos a individuos de otra nacionalidad.

2.5 Imparcialidad y expectativas de promoción profesional

Los miembros y el personal han de ser hombres y mujeres conocidos por su integridad e imparcialidad de juicio, que tomen decisiones sobre las cuestiones que se sometan a su consideración basándose en hechos, de acuerdo con la ley y sin restricciones, influencias indebidas, instigaciones, presiones, amenazas ni intromisiones de ningún sector o debidas a factores como a afiliaciones políticas o fuertes vínculos con el poder ejecutivo del Estado.

En algunos casos existirá la expectativa de que el cargo en una institución nacional de derechos humanos sea un medio para la obtención de un puesto ministerial o de otro cargo político, lo cual limitará la independencia de los miembros y el personal de la institución, ya que con tal expectativa, estarán menos dispuestos a criticar al poder ejecutivo.

Los sueldos y las condiciones laborales tienen una función positiva que desempeñar a la hora de contratar a personal eficaz y de conservarlo, así como de garantizar la independencia. Este aspecto, junto con factores locales como el sueldo percibido en puestos similares del sector público o del privado, se debe tener en cuenta al establecer y revisar las condiciones de contratación del personal.

2.6 Apoyo efectivo para que se realicen las tareas asignadas

Ha de haber personal suficiente para realizar las tareas asignadas a la institución nacional de derechos humanos. Lo importante es garantizar la supervisión y la acción efectivas. Las instituciones nacionales de derechos humanos han de tener una secretaría eficiente y eficaz para realizar las tareas confiadas a los miembros.

2.7 Privilegios e inmunidades

Al igual que los miembros del poder judicial, los de las instituciones nacionales de derechos humanos han de gozar de inmunidad judicial civil y penal por todas las tareas que realicen en el desempeño debido de su función oficial. No obstante, las decisiones que tomen en virtud de su cargo oficial estarán sujetas todavía a revisión judicial ante los tribunales.

3. Mandato y atribuciones

El mandato de las instituciones nacionales de derechos humanos ha de hacerlas verdaderamente independientes al tomar medidas, a fin de que puedan promocionar y proteger los derechos humanos de la manera más apropiada posible. No deben establecerse como organismos puramente consultivos que asesoren al gobierno, sino que deben escuchar a las víctimas de violaciones de derechos humanos y convertir sus motivos de preocupación en elemento central de su trabajo. Deben también trabajar para promover una cultura de respeto a los derechos humanos mediante la educación y la sensibilización en cuestiones de derechos humanos.

Las cuestiones que competen a las instituciones nacionales de derechos humanos han de definirse claramente y sobre todo desde el punto de vista del derecho internacional sobre derechos humanos. Tal definición ha de abarcar la obligación que tienen los Estados en virtud del derecho internacional de respetar los derechos humanos, así como de garantizar que todos los respetan, es decir, de tomar medidas para garantizar que el derecho y las prácticas internas forman un marco en el que se abordan efectivamente los abusos contra los derechos humanos cometidos por agentes no estatales. Las instituciones nacionales de derechos humanos han de formular recomendaciones para que se modifiquen la legislación y las prácticas si el Estado no cumple su obligación de tomar medidas razonables para proteger a los ciudadanos de los abusos contra los derechos humanos cometidos por otros ciudadanos.

3.1 Cuestiones de derechos humanos de la competencia de las instituciones nacionales de derechos humanos

Las instituciones nacionales de derechos humanos han de tener un mandato lo más amplio posible para abordar las cuestiones de derechos humanos comprendidas en el derecho y las normas internacionales de derechos humanos. El mandato no se debe definir únicamente en función de los derechos previstos específicamente en la constitución del país en cuestión, en particular porque algunas constituciones no contienen importantes derechos, como el derecho a la vida. Las instituciones nacionales de derechos humanos deben más bien tomar como marco de referencia las definiciones de los derechos humanos tal como se exponen en las normas e instrumentos internacionales de derechos humanos, haya o no ratificado su Estado los tratados pertinentes. El mandato ha de incluir la facultad de proteger y promover los derechos económicos, sociales y culturales, además de los civiles y políticos.

Este aspecto es especialmente importante para garantizar que se vigilan y abordan con precisión las violaciones de derechos humanos. Por ejemplo, Amnistía Internacional ha recibido informes sobre casos de tortura que se califican habitualmente de «abusos del cargo oficial», no de «tortura», lo que da lugar a una evaluación engañosa de las violaciones de derechos humanos cometidas en el país en cuestión, así como a una falta de medidas apropiadas.

3.2 Rendición de cuentas para garantizar la acción efectiva

Las instituciones nacionales de derechos humanos deben informar públicamente de sus actividades y han de rendir cuentas de sus resultados ante un órgano de la sociedad civil independiente o ante un organismo parlamentario eficiente y riguroso. Este aspecto es especialmente importante, ya que una institución nacional de derechos humanos incompetente y que no aborde las violaciones de derechos humanos activamente puede ser causa de impunidad, en vez de un instrumento de promoción y protección de los derechos humanos.

3.3 Reafirmación de los derechos humanos como derechos para todos

El mandato debe incluir la facultad de promover y proteger específicamente los derechos de los sectores de la sociedad especialmente expuestos a sufrir violaciones de derechos humanos, entre ellos los niños, las mujeres, las personas discapacitadas, las minorías étnicas, los refugiados, los defensores de los derechos humanos y las personas de otra nacionalidad, como los solicitantes de asilo y los trabajadores migratorios. Debe promover el derecho a no sufrir discriminación, la cual es a menudo el origen y el motivo de otras violaciones de derechos humanos, como la tortura.

Amnistía Internacional ha recibido con frecuencia información sobre instituciones nacionales de derechos humanos que tenían problemas debido a su trabajo sobre las condiciones penitenciarias o la tortura de presuntos delincuentes, porque se pensaba que estaban promoviendo los derechos de los delincuentes. Es

importante, por tanto, que todas las instituciones nacionales de derechos humanos hagan hincapié en la aplicabilidad universal de las normas de derechos humanos a todas las personas.

3.4 Participación en los foros de derecho internacional sobre derechos humanos

Las instituciones nacionales de derechos humanos deben recomendar y facilitar la firma, ratificación o adhesión de su Estado a nuevos tratados de derechos humanos.

El mandato debe incluir atribuciones para vigilar el cumplimiento por parte del gobierno de los tratados internacionales y regionales de derechos humanos y de las obligaciones que impone el derecho interno con respecto a los derechos humanos. Entre estas atribuciones ha de figurar la de vigilar e informar, independientemente y de motu propio, no en nombre del gobierno, sobre el cumplimiento y la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos pertinentes y necesarias para la promoción y protección de los derechos humanos, entre ellas la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración y la Convención de la ONU contra la Tortura, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, los Principios básicos de las Naciones Unidas sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los Principios de las Naciones Unidas relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias. Deben también evaluar el cumplimiento de las normas relativas a la administración de justicia, como los Principios básicos sobre la función de los abogados, los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, las Directrices de las Naciones Unidas sobre la Función de los Fiscales y la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder.

Las instituciones nacionales de derechos humanos deben asistir y participar en la medida de lo posible en las reuniones y foros internacionales, incluidos los órganos de vigilancia de los tratados y los órganos políticos de la ONU que se ocupan de los derechos humanos. Deben hacerlo en representación, no de su gobierno, sino de sí mismas en tanto que instituciones nacionales de derechos humanos.

Las instituciones nacionales de derechos humanos han de tener atribuciones para tomar nota del derecho y las normas internacionales de derechos humanos y, al final, aplicarlos en su trabajo. Es esencial, por tanto, que establezcan medios

efectivos para ponerse al corriente de las novedades que se produzcan en el derecho y las normas internacionales de derechos humanos.

Las instituciones nacionales de derechos humanos deben tener atribuciones para hacer seguimientos de las recomendaciones e informes que hagan en relación con la aplicación y el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos anteriormente mencionadas. Para ello ha de existir un marco apropiado en el que puedan obligar a la autoridad pertinente a explicarles y comunicarles en un plazo razonable por qué, por ejemplo, no ha seguido ni aplicado las recomendaciones formuladas por los órganos de vigilancia de los tratados o los mecanismos temáticos.

Las instituciones nacionales de derechos humanos deben preparar «informes paralelos» sobre su evaluación de la situación de los derechos humanos en su país para presentárselos por cuenta propia a los órganos de vigilancia de los tratados de derechos humanos, no redactar los informes del Estado a estos órganos.

3.5 Asesoramiento a los gobiernos sobre la legislación nacional

El mandato ha de incluir la facultad de examinar la eficacia de la legislación o las disposiciones administrativas existentes para proteger los derechos humanos y de formular recomendaciones para la reforma de tal legislación o la promulgación de nuevas leyes en caso necesario.

Este aspecto es especialmente importante en relación con la legislación relativa a la seguridad interna, las leyes de detención administrativa y los procedimientos policiales de detención e interrogatorio, que a menudo pueden facilitar la comisión de violaciones de derechos humanos, o cuando la legislación de habilitación que dé efecto a las normas internacionales no cumpla las obligaciones internacionales efectivamente.

Las instituciones nacionales de derechos humanos deben también examinar los proyectos y proposiciones de ley presentados por el gobierno o el parlamento para evaluar su compatibilidad con las normas internacionales de derechos humanos, así como el cumplimiento de estas normas por parte del Estado.

3.6 Participación en acciones judiciales nacionales

Las instituciones nacionales de derechos humanos deben estar facultadas para entablar acciones judiciales con el fin de proteger los derechos de los individuos o promover cambios en la legislación o en la práctica. Amnistía Internacional ha recibido información sobre ejemplos de excelente trabajo que incluye la presentación de solicitudes ante los tribunales, tales como revisiones judiciales, impugnaciones y solicitudes constitucionales, etc.

Las instituciones nacionales de derechos humanos deben tener atribuciones legales para presentar solicitudes en nombre de quienes no puedan entablar acciones judiciales para defender sus derechos por sí mismos (como los niños, las personas con problemas de salud mental o mentalmente incapacitada por cualquier otro motivo, los presos, etc.).

Las instituciones nacionales de derechos humanos deben tener también atribuciones legales para entablar acciones (como revisiones judiciales) a fin de impugnar la legalidad de la actuación del poder ejecutivo y solicitar órdenes judiciales para remediar la situación, especialmente cuando el poder ejecutivo haya hecho caso omiso de las recomendaciones sobre el asunto formuladas por la institución nacional de derechos humanos.

Las instituciones nacionales de derechos humanos deben tener también atribuciones legales para asesorar a los tribunales, por medio de informes *amicus curiae* o de intervenciones de terceros, sobre cuestiones legales que estén dentro de su esfera de conocimientos de manera independiente, sin ser parte en la causa. Es importante garantizar que los tribunales están informados de las cuestiones específicas del derecho relativo a los derechos humanos y que aplican activamente las normas de derechos humanos en sus decisiones.

3.7 Comunicación efectiva con el gobierno para producir cambios

Las instituciones nacionales de derechos humanos deben ser conscientes de la posición oficial que ocupan dentro de la estructura del Estado y comunicar sus recomendaciones con confianza y con la esperanza de que el poder ejecutivo o los fiscales las apliquen. Deben abrir vías de comunicación sólidas y efectivas con todos los organismos del gobierno, los fiscales y el poder judicial a fin de promover sus recomendaciones, y deben asegurarse del cumplimiento de estas recomendaciones y no aceptar que se haga caso omiso de ellas. Asimismo, deben formular recomendaciones a otras partes del Estado, como el poder judicial y el cuerpo legislativo.

4. Investigaciones

4.A Recomendaciones generales sobre las investigaciones

Las instituciones nacionales de derechos humanos deben tener atribuciones para realizar amplias investigaciones nacionales sobre cuestiones de derechos humanos, han de tener acceso a la información del gobierno y deben responder a las preocupaciones de las víctimas en sus investigaciones.

4.A.1 Plazos

Aunque se pueden fijar plazos razonables para garantizar que los denunciantes hacen sus solicitudes con rapidez, las instituciones nacionales de derechos humanos deben realizar una investigación siempre que existan indicios que considerar: no deben inhibirse debido a plazos de investigación arbitrarios ni deben ser inflexibles rechazando casos sometidos a su consideración fuera de plazo.

4.A.2 Atribuciones para investigar de motu proprio

Las instituciones nacionales de derechos humanos han de tener atribuciones claramente definidas para investigar de motu proprio situaciones y casos de violaciones de derechos humanos de los que tengan noticia. Han de poder establecer prioridades claras en su trabajo de acuerdo con la gravedad de las violaciones de derechos humanos de que tengan noticia, específicamente de las presuntas violaciones del derecho a la vida y a la seguridad de la persona y del derecho a la integridad física y mental, incluido el derecho a no sufrir tortura, así como del derecho a no sufrir detención ni encarcelamiento arbitrarios.

Muchas instituciones nacionales de derechos humanos pierden credibilidad dentro de sus países por no ocuparse de tales cuestiones directamente y centrarse casi exclusivamente en la educación en derechos humanos o en la promoción o realización de los derechos que entrañan menos críticas al gobierno.

Las instituciones nacionales de derechos humanos deben aceptar información de toda fuente fidedigna y cooperar con las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales.

4.A.3 Investigación de casos particulares y de situaciones más generales

Mientras realizan las investigaciones, las instituciones nacionales de derechos humanos deben determinar siempre la existencia de situaciones de comisión sistemática de violaciones de derechos humanos y abordar las causas fundamentales, no limitarse a tratar cada caso por separado. No deben examinar casos particulares aisladamente ni informar de manera abstracta sobre tendencias y novedades, sino que tienen que centrarse en los hechos de los casos particulares y en determinar situaciones utilizando casos bien investigados y bien confirmados por testigos y pruebas.

4.A.4 Problemas persistentes y causas fundamentales

En sus informes, las instituciones nacionales de derechos humanos deben realizar un análisis crítico de los factores que han contribuido a la persistencia de las violaciones de derechos humanos dentro del territorio nacional. Tal análisis ha de incluir una evaluación de la falta de protección adecuada a los derechos humanos por parte de las instituciones y los mecanismos legales existentes y de su relación con la impunidad, la administración de justicia y, por ejemplo, el trato dispensado a los ciudadanos extranjeros, las mujeres y los presos.

Basándose en las conclusiones se deben formular recomendaciones de reforma legal e institucional para abordar las violaciones de derechos humanos.

4.A.5 Ocuparse sin temor de todos los autores de violaciones de derechos humanos

Muchas instituciones nacionales de derechos humanos se perjudican a sí mismas y pierden credibilidad al pedir a presuntos autores de violaciones de derechos humanos, como las fuerzas armadas o la policía, que se ocupen de investigar las denuncias de violaciones de derechos humanos en vez de hacerlo ellas. En algunos casos se limitan a remitir a los presuntos autores la comunicación inicial de la denuncia (que incluye el nombre, la dirección y otros datos del denunciante) y a pedirles que sean ellos o colegas suyos quienes investiguen. Este procedimiento no constituye una investigación imparcial y puede poner en peligro a los denunciantes.

En especial, las instituciones nacionales de derechos humanos han de estar autorizadas a investigar la conducta de la policía y de las fuerzas de seguridad en todo el territorio nacional y deben realizar tales investigaciones con prontitud y de manera efectiva, independiente e imparcial, especialmente en las situaciones de conflicto armado interno y durante los estados de excepción. Esta autorización no sólo debe estar explícita en su legislación de ejecución, sino que ha de ser también

una realidad práctica en su trabajo. Las instituciones nacionales de derechos humanos no deben tener prohibido actuar durante estados de excepción

Las instituciones nacionales de derechos humanos deben emprender también investigaciones sobre violaciones de derechos humanos incluso cuando entre los responsables haya políticos u otros agentes poderosos de la sociedad. Para hacerlo eficazmente, han de tener medios adecuados con que realizar investigaciones exhaustivas, con independencia de las fuerzas de seguridad, cuya conducta se pedirá evaluar. Deben tener también atribuciones efectivas para proteger a los testigos y a los miembros de su personal que participen en tales investigaciones.

Este aspecto es un fallo demasiado frecuente de las instituciones nacionales de derechos humanos en todo el mundo y una causa importante de frustración y cinismo hacia ellas entre las víctimas y la población en general de los países, así como entre las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, especialmente cuando no se abordan de manera satisfactoria las acciones de autores importantes de violaciones de derechos humanos.

4.A.6 Obligación de aportar pruebas

Los funcionarios del Estado han de estar obligados por la ley a cooperar con la institución nacional de derechos humanos en sus investigaciones.

Las instituciones nacionales de derechos humanos deben tener atribuciones plenas y efectivas para exigir la comparecencia de testigos y la revelación y presentación de documentos y otras pruebas. Se deben establecer sanciones efectivas para aplicarlas cuando se obstaculice o impida de algún modo el trabajo de las instituciones nacionales de derechos humanos.

4.A.7 Estadísticas exactas para tener una idea exacta de las violaciones de derechos humanos

Las instituciones nacionales de derechos humanos deben reunir y publicar datos exactos sobre, por ejemplo, informes de «desapariciones», muertes bajo custodia, violaciones y otras formas de tortura. La recogida de datos ha de ser un aspecto secundario del trabajo cotidiano, más que un fin en sí mismo. En las estadísticas se debe especificar la naturaleza de las denuncias, el modo y el momento en que se investigaron, las conclusiones y el seguimiento de las recomendaciones.

4.B. Metodología de investigación

Al realizar investigaciones, las instituciones nacionales de derechos humanos deben utilizar todas las fuentes de información disponibles. Entre éstas puede haber declaraciones de víctimas, testigos y presuntos autores de violaciones de derechos humanos; informes médicos; expedientes de investigación de la policía; sumarios judiciales; noticias de los medios de comunicación, e información de organizaciones no gubernamentales, familiares de víctimas y abogados.

Este aspecto es particularmente importante, ya que las investigaciones que consisten, por ejemplo, en un simple examen de los expedientes de investigación de la policía existentes pueden dar lugar a una repetición de fallos de investigación, lo que puede fomentar o facilitar la impunidad.

Amnistía Internacional ha recibido también información sobre casos en los que, en vez de realizar la institución nacional de derechos humanos una investigación, la carga de la prueba recae en el denunciante. Las instituciones nacionales de derechos humanos deben tomar siempre medidas para investigar las información de manera independiente.

4.B.1 Profesionales independientes para las investigaciones

Las instituciones nacionales de derechos humanos deben contar con su propio sistema de investigación y tener acceso a expertos (patólogos y médicos forenses, peritos en balística, especialistas en violencia sexual, etc.) siempre que sea necesario para investigar presuntas violaciones de derechos humanos, particularmente

cuando haya habido lesiones físicas (incluidas lesiones causadas por violencia sexual) y muerte. Es también importante el acceso a los debidos expertos para que presten su ayuda en las entrevistas con víctimas que puedan estar sufriendo los efectos psicológicos de la tortura, incluida la violencia sexual, a fin de determinar y registrar esos efectos y garantizar que las entrevistas se realizan sin necesidad de causar más daños psicológicos.

A veces será necesario recurrir a especialistas de fuera del país por no haber en éste expertos formados.

Cuando sea posible, se debe poder disponer de tales expertos forenses en breve plazo a fin de poder realizar con eficacia la investigación y registro efectivos de lesiones acusadas por tortura o violencia sexual, por ejemplo, o practicar autopsias. Si se dispone de este tipo de información forense fiable habrá mayores probabilidades de emprender acciones efectivas en el enjuiciamiento de los autores de las violaciones de derechos humanos.

Tales expertos han de ser verdaderamente independientes —Amnistía Internacional ha recibido frecuentes informes que indican que en muchos casos mantienen una estrecha relación con funcionarios del Estado, como la policía, por ser para ellos la mayor parte del trabajo que realizan; la organización ha recibido algunos informes sobre investigadores de instituciones nacionales de derechos humanos que son en realidad agentes de policía trasladados en comisión a ellas y reacios a investigar denuncias contra compañeros suyos—.

Las instituciones nacionales de derechos humanos deben contar con medios adecuados para realizar inspecciones, incluido el transporte, a fin de tener acceso a cualquier parte del territorio donde se cometan violaciones de derechos humanos.

4.B.2 Formación

Se debe dar prioridad a la formación efectiva y práctica del personal que trabaje en las investigaciones, en especial al intercambio de técnicas y de las mejores prácticas con colegas de otros países. A menudo, las investigaciones iniciadas con la mejor voluntad fracasan debido a la falta de formación en ciencias y técnicas de investigación. Ese personal deber recibir también formación en derecho internacional sobre derechos humanos para que sepa determinar y comprenda las cuestiones jurídicas relativas a sus investigaciones.

4.B.3 Protección de los testigos

Las instituciones nacionales de derechos humanos han de tener acceso pleno y efectivo a los mecanismos necesarios para garantizar que los testigos, denunciantes y demás personas que les aportan pruebas reciben protección apropiada. Ha de haber mecanismos, que la institución nacional de derechos humanos pueda poner en marcha, que puedan conducir, sin perjuicio de la realización de las investigaciones, a la separación del cargo de funcionarios

presuntamente implicados o a su traslado a otros puestos donde no tengan poder sobre los testigos o los denunciantes.

4.B.4 Protección de las pruebas

Las pruebas reunidas durante las investigaciones, como las declaraciones de testigos, los informes (entre ellos los de autopsias y los elaborados por otros expertos) y las pruebas físicas (como las reunidas durante exhumaciones), han de ser puestas a buen recaudo por la institución nacional de derechos humanos.

4.C. Denuncias de particulares

4.C.1 ¿Quién puede denunciar?

Las instituciones nacionales de derechos humanos han de tener atribuciones para iniciar investigaciones de motu propio. Han de poder recibir comunicaciones no sólo de los propios denunciantes, sino también, si éstos no pueden o se les impide hacerlo, de abogados, familiares u otros agentes que lo hagan en su nombre, incluidos grupos no gubernamentales. Los procedimientos de denuncia de particulares han de ser gratuitos.

Es importante que todas las personas tengan la oportunidad de ser representadas en las solicitudes hechas ante la institución nacional de derechos humanos, independientemente de su condición con arreglo al derecho nacional. Los niños, los presos, los enfermos mentales y los ciudadanos extranjeros, por ejemplo, deben tener acceso a la institución nacional de derechos humanos.

4.C.2 Contacto con las víctimas

Las instituciones nacionales de derechos humanos deben utilizar las redes de comunicación y contacto ya existentes en las relaciones entre organizaciones no gubernamentales y grupos de la sociedad civil tales como los colegios de médicos para asegurarse de que las víctimas de violaciones de derechos humanos tienen conocimiento de los procedimientos a su disposición.

4.C.3 Mantener los intereses de las víctimas en el centro del proceso

Las víctimas o sus familiares han de tener acceso a toda la información y documentos relativos a la investigación sobre sus denuncias y se les deben proporcionar todos los medios necesarios para presentar pruebas. En particular se debe mantener a las víctimas informadas de la marcha de la investigación de la institución nacional de derechos humanos, se les debe explicar la razón de las decisiones tomadas sobre su caso y se debe consultar con ellas si éste ofrece varias opciones.

Las instituciones nacionales de derechos humanos han de poder prestar a los testigos ayuda económica para viajes y alojamiento a fin de puedan presentar sus pruebas ante ellas.

Cuando las instituciones nacionales de derechos humanos no puedan ocuparse de un caso por ser, por ejemplo, ajeno a su mandato, deberán informar al denunciante lo antes posible y explicar la razón de su decisión.

4.D. Realización efectiva de investigaciones fallidas

Si la policía ha hecho una investigación no concluyente o insatisfactoria por alguna razón, la institución nacional de derechos humanos ha de iniciar con prontitud una investigación efectiva, completa e imparcial y no cohibirse ni

inhibirse debido a las conclusiones de la investigación anterior. Las investigaciones no han de consistir simplemente en el examen de los expedientes de investigación de la policía existentes.

Las instituciones nacionales de derechos humanos que no investiguen denuncias particulares efectivamente pueden ser instrumento de impunidad, pues, en vez de ofrecer a la víctima medios para interponer un recurso, anulan las posibilidades de hacerlo disuadiendo de denunciar abusos.

4.D.1 Separación de funciones entre la institución nacional de derechos humanos y el poder judicial

Se debe trazar una clara línea divisoria entre las funciones correspondientes a las instituciones nacionales de derechos humanos y el poder judicial. Las primeras han de poder investigar, pero no deben tener atribuciones judiciales. El resultado de sus investigaciones se debe remitir sin demora a los órganos judiciales competentes para que tomen las medidas apropiadas.

Las pruebas obtenidas por las instituciones nacionales de derechos humanos deben ser consideradas inadmisibles en otros procedimientos debido simplemente al hecho de haberles sido entregadas primeramente a ellas.

Amnistía Internacional ha recibido informes que indican que algunas instituciones nacionales de derechos humanos consideran que las investigaciones realizadas por la policía o las fuerzas de seguridad a primera vista son suficientes. Es importante que las instituciones nacionales de derechos humanos lleven a cabo su propia evaluación de la eficacia de tales investigaciones y realicen a su vez con prontitud investigaciones efectivas, completas e imparciales si las de carácter interno realizadas por la policía o el ejército o las judiciales no son efectivas.

Si la institución nacional de derechos humanos encuentra indicios de que ciertos individuos pueden haber cometido violaciones de derechos humanos o las han ordenado, fomentado o permitido, los hechos del caso han de ser investigados con prontitud y de manera efectiva, completa e imparcial por las autoridades facultadas para tramitar causas criminales para, si procede, someter a los responsables a acciones judiciales que respeten el derecho internacionalmente reconocido a un juicio justo y no supongan la imposición de penas que constituyan tortura o trato cruel, inhumano o degradante, incluida la pena de muerte.

Las instituciones nacionales de derechos humanos deben tener atribuciones para recomendar que los superiores sean llevados a los tribunales por actos cometidos bajo su autoridad, y se les debe encargar que sigan estrechamente las subsiguientes acciones judiciales sobre el caso vigilando los juicios o, si es necesario, compareciendo ante el tribunal para exponer cuestiones legales con el fin de presionar para que se tomen medidas judiciales apropiadas en un plazo razonable. Si en el curso de su trabajo las instituciones nacionales de derechos humanos encuentran en la ley deficiencias por las que sea imposible hacer rendir cuentas a

esos superiores, deben formular recomendaciones de reforma legal que garanticen que el derecho interno no facilita la impunidad.

El gobierno debe garantizar que todo enjuiciamiento por delitos que entrañen abusos contra los derechos humanos lo inician autoridades claramente independientes de las fuerzas de seguridad u otros organismos presuntamente implicados en violaciones de derechos humanos.

4.D.2 Competencia paralela de la institución nacional de derechos humanos y el poder judicial

El hecho de que se hayan presentado cargos contra un denunciante y esté siguiéndose una causa criminal no debe servir de excusa para que las instituciones nacionales de derechos humanos dejen de ocuparse de una denuncia o de tomar cualquier otra medida comprendida en su mandato para tratar cuestiones de derechos humanos.

Si hay causas pendientes, las instituciones nacionales de derechos humanos no deben considerar el fundamento de los cargos presentados, pero han de poder examinar cuestiones secundarias relativas a los derechos humanos del acusado, como denuncias de tortura durante su detención.

En algunos casos, la institución nacional de derechos humanos no está autorizada a recibir denuncias de una persona acusada de delitos o bajo supervisión judicial de algún tipo, por lo que si el poder judicial no toma medidas apropiadas para proteger al acusado de violaciones de derechos humanos como tortura y malos tratos bajo custodia esa persona no tienen dónde recurrir para proteger sus derechos.

4.D.3 Función de las instituciones nacionales de derechos humanos en el seguimiento de las acciones de los fiscales y el poder judicial en los casos de actos delictivos

Aunque es importante mantener la independencia de función entre el poder judicial y las instituciones nacionales de derechos humanos, éstas deben vigilar si se siguen sus recomendaciones. Amnistía Internacional recibe a menudo informes según los cuales las instituciones nacionales de derechos humanos recomiendan basándose en sus investigaciones que se inicien investigaciones y enjuiciamientos, pero la policía o los fiscales no hacen nada.

Las instituciones nacionales de derechos humanos no deben quedarse calladas si se hace caso omiso de las recomendaciones de iniciar investigaciones y enjuiciamientos. En tales casos, han de continuar pidiendo que las autoridades se ocupen del caso, si es necesario por medio de publicidad nacional e internacional, o si es posible, solicitando una revisión judicial para impugnar la decisión de los fiscales. Las instituciones nacionales de derechos humanos no deben ser cómplices de impunidad.

Si los recursos nacionales por violaciones de derechos humanos se agotan o son ineficaces, las instituciones nacionales de derechos humanos deben exponer la cuestión ante organismos internacionales encargados de evaluar el cumplimiento de las normas de derechos humanos, como los órganos de vigilancia de los tratados de derechos humanos o los procedimientos especiales y los mecanismos temáticos de las Naciones Unidas, como los relatores especiales.

5. Recomendaciones y recursos no judiciales

5.1 Recursos y medidas provisionales

Las instituciones nacionales de derechos humanos deben tener atribuciones para garantizar que se ofrecen recursos no judiciales efectivos, incluidas medidas provisionales para proteger la vida y la seguridad de una persona y proporcionarle asistencia médica en caso necesario. Deben garantizar que se toman medidas de resarcimiento y rehabilitación en los casos adecuados.

5.2 Recursos pero no impunidad

Las instituciones nacionales de derechos humanos no deben negociar acuerdos para que se paguen sólo indemnizaciones u otras reparaciones si la respuesta apropiada es la reparación y el enjuiciamiento del responsable, como en los casos de tortura.

Amnistía Internacional ha recibido informes según los cuales algunas instituciones nacionales de derechos humanos ordenan pagar indemnizaciones por delitos como la tortura, mientras los gobiernos fomentan esta u otras formas de conciliación en vez de seguir adelante con el caso para iniciar un enjuiciamiento. La solución de un caso por medio de un acuerdo amistoso no debe impedir ni obstaculizar el enjuiciamiento por delitos comprendidos en el derecho internacional, como la tortura, los crímenes de guerra o los crímenes de lesa humanidad.

5.3 Se debe hacer un seguimiento de las recomendaciones

El gobierno ha de asumir la obligación de responder en un plazo razonable a los resultados, conclusiones y recomendaciones específicas del caso, así como a otras más generales formuladas por la institución nacional de derechos humanos. La respuesta debe hacerse pública.

En caso de que el gobierno no responda o se niegue a responder o a aplicar las recomendaciones, la institución nacional de derechos humanos debe continuar tomando todas las medidas posibles para presionarlo, a través, por ejemplo, de los medios de comunicación, el Parlamento y la opinión pública internacional, y llevando el caso ante organismos internacionales de derechos humanos como los órganos de vigilancia de los tratados y los mecanismos especiales de las Naciones Unidas. Los casos deben permanecer abiertos, y, en la medida en que sea prácticamente posible, los miembros y el personal de la institución nacional de derechos humanos que hayan ocupado de ellos hasta la formulación de las recomendaciones deben participar activamente en su desarrollo y vigilar la aplicación de las recomendaciones para asegurarse de que la situación se ha remediado. La continuidad del personal es importante para comprobar que el problema inicial se ha abordado efectivamente.

6. Educación en derechos humanos

Amnistía Internacional ha observado que las poblaciones que han recibido educación acerca de los derechos humanos pueden ayudar mucho a las instituciones nacionales de derechos humanos en su labor. Educar a la población sobre los derechos humanos es una tarea que incluso las instituciones nacionales de derechos humanos que trabajan sometidas a los gobiernos más represivos pueden intentar, por consiguiente es importante hacerlo efectivamente.

La educación general en derechos humanos se debe impartir de una forma práctica e ilustrativa, recurriendo si es posible a emisiones en los medios de comunicación para ilustrar o representar cuestiones de derechos humanos, en vez de producir material de promoción llamativo, pero abstracto que el que se expongan simplemente principios generales. Es también esencial asegurarse de que el material se difunde entre públicos escogidos apropiados.

La formación en derechos humanos ha de ir dirigida a personas que puedan tener que examinar y aplicar cuestiones de derechos humanos en su trabajo, como legisladores, personal de administración encargado de tomar decisiones, jueces, abogados, miembros de la profesión médica, maestros, trabajadores sociales, funcionarios de prisiones, agentes de policía y militares. Se debe animar a estar personas a promover las normas de derechos humanos entre sus colegas. Una vez más, esta educación profesional se debe impartir de una manera práctica, para ilustrar el efecto transformador de la utilización de las normas de derechos humanos en la vida profesional cotidiana. Se debe animar a participar en esta formación a las organizaciones no gubernamentales y a los grupos de víctimas para garantizar que en el proceso de educación se expresan puntos de vista diversos.

7. Visitas a centros de detención

Una importante función que pueden desempeñar las instituciones nacionales de derechos humanos consiste en actuar como organismos profesionales independientes facultados para visitar centros de detención con el fin de formular recomendaciones de mejora de las condiciones para prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes.

Amnistía Internacional ha recibido informes que revelan un variado grado de competencia en el desempeño de esta función por instituciones nacionales de derechos humanos del mundo. Conoce, por ejemplo, casos en los que la institución nacional de derechos humanos ha dado garantías de que determinada persona que, según informes, había sufrido tortura, se encuentra bien y goza de buena salud, y poco después representantes de la organización han visitado a esa persona y han encontrado marcas de tortura que concordaban con los primeros informes, lo que ha hecho pensar que la institución nacional de derechos humanos no visitó a la víctima, informó mal de sus conclusiones o no tenía los conocimientos necesarios para realizar visitas. Es esencial una formación minuciosa.

Por otro lado, Amnistía Internacional ha recibido excelentes informes generales de instituciones nacionales de derechos humanos que han detallado en

ellos las condiciones de detención y formulado recomendaciones gracias a las cuales han disminuido la tortura y los tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes. Lamentablemente, es frecuente que los gobiernos no sigan las recomendaciones.

Incluso en los casos en que las instituciones nacionales de derechos humanos realizan visitas y evaluaciones efectivas de centros de detención, no se les proporcionan suficientes recursos humanos y prácticos (como el transporte a todos los centros de detención de todas las regiones) para que puedan garantizar que lo hacen en todos los centros.

7.1 Modalidades de visita

Al establecer las modalidades de visita a los centros de detención, las instituciones nacionales de derechos humanos han de basarse en las previstas en los Convenios de Ginebra de 1949 (artículo 126 del Tercer Convenio de Ginebra y artículo 143 del Cuarto Convenio de Ginebra).

Dichas modalidades consisten en que:

1. El mecanismo que realice la visita tendrá acceso a todos los centros de detención y a todos los lugares donde pueda haber detenidos.

A menudo, a las instituciones nacionales de derechos humanos se les niega el acceso a categorías particulares de centros de detención, como las comisarías, las prisiones militares o las prisiones donde se recluye a personas a las que se aplica una legislación de seguridad o antiterrorista. Con frecuencia es precisamente de estas instituciones de las que se reciben muchas denuncias de tortura atestiguadas por fuentes fidedignas, por lo que es de vital importancia el acceso a ellas de observadores independientes que evalúen las condiciones imperantes y formulen recomendaciones de cambio.

2. El mecanismo que realice la visita podrá entrevistar a los detenidos sin testigos, personalmente o por medio de su propio intérprete.

3. El mecanismo que realice la visita tendrá libertad para seleccionar los centros que desee visitar.

A menudo se pide a las instituciones nacionales de derechos humanos que soliciten permiso o que comuniquen su visita con mucha antelación. Las instituciones nacionales de derechos humanos han de poder visitar cualquier centro de detención en cualquier momento y sin permiso previo a fin de hacer una verdadera evaluación de las condiciones de reclusión.

4. No se limitará la duración ni la frecuencia de las visitas.

La única razón para negar el acceso a un centro particular de detención debe ser la existencia de un peligro físico equiparable a la disposición de los convenios de Ginebra relativa a la existencia de imperiosas necesidades militares

—lo que en la práctica significa que sólo se deben prohibir las visitas a un centro de detención si están disparando contra él y sólo durante el periodo de peligro—. La seguridad del Estado no debe ser una cuestión que afecte a las visitas. Las mismas instituciones nacionales de derechos humanos deben evaluar cualquier otro riesgo, como el que entrañe para la salud una enfermedad extendida en determinado centro, y tomar las debidas precauciones.

8. Publicidad

8.1 Medios de comunicación

Las instituciones nacionales de derechos humanos deben asegurarse de que tienen acceso a los medios de comunicación para difundir a través de ellos su trabajo con objeto de garantizar que la población en conjunto tiene conocimiento de los servicios que pueden ofrecer y de que tiene derechos humanos que se pueden proteger y hacer respetar, y de conseguir un foro de debate sobre derechos humanos y publicidad (y, por tanto, transparencia) para sus actividades. Es muy importante que todos vean que toman medidas efectivas. Asimismo, deben difundir su función como instituciones independientes del poder ejecutivo del Estado y su política sobre la confidencialidad y la seguridad.

Las instituciones nacionales de derechos humanos deben utilizar los medios más efectivos de que dispongan para llegar al mayor número posible de personas; así, en los lugares, por ejemplo, con mucho analfabetismo o en los que cueste conseguir periódicos deberán utilizar emisiones radiofónicas.

8.2 Informes anuales

Las instituciones nacionales de derechos humanos deben garantizar que sus informes, en particular los anuales, se publican y se distribuyen ampliamente.

Amnistía Internacional recomienda que estén autorizadas a publicar su material en cualquier momento. La organización ha recibido información según la cual algunas instituciones nacionales tienen que presentar sus informes al parlamento o a otros órganos políticos antes de recibir autorización para publicarlos, aunque con frecuencia no se dedica tiempo en el parlamento a este fin. Por tanto, esas instituciones nacionales de derechos humanos se ven, de hecho, reducidas al silencio.

Muchas instituciones nacionales de derechos humanos no elaboran informes anuales, y es muy importante que lo hagan a fin de que rindan cuentas y sean transparentes y de que se vea que cumplen su función, evalúan sus resultados y planifican sus próximas actividades. Deben incluir en ellos estadísticas sobre el número y tipo de casos recibidos, medidas tomadas y resultados obtenidos.

8.3 Confidencialidad

Aunque se debe dar por sentada la transparencia, particularmente en los informes y en los resultados de las investigaciones, en tal publicidad se debe tener cuidado de no revelar detalles delicados que puedan entrañar peligro para los denunciantes, sus familiares, los testigos o los defensores de los derechos humanos, o una violación de su intimidad. No obstante, esa necesidad de confidencialidad con respecto a la información delicada no debe servir de excusa para no publicar ninguna información en absoluto, lo cual podría ser un pretexto para ocultar pruebas de violaciones de derechos humanos.

9. Accesibilidad

9.1 Oficinas regionales

Las oficinas locales y regionales son de vital importancia para el funcionamiento efectivo de las instituciones nacionales de derechos humanos en un país grande o con centros de población aislados e inaccesibles o en el que el transporte sea difícil. Se debe permitir que las oficinas locales desempeñen una función positiva en el seguimiento de casos. Por desgracia, Amnistía Internacional ha recibido informes sobre oficinas locales que realizan con prontitud investigaciones efectivas pero no están autorizadas a hacer un seguimiento con autoridades locales, sino que deben remitir los casos a una oficina central. Este requisito se convierte a menudo en un «agujero negro» de burocracia que impide, de hecho, seguir los casos. Si existe una red de oficinas locales y centrales se debe garantizar la coordinación y comunicación efectivas entre todas. La responsabilidad del seguimiento de los casos se debe asignar claramente, y se deben hacer evaluaciones periódicas que garanticen que se está haciendo ese seguimiento.

9.2 Oficinas accesibles

Las oficinas de las instituciones nacionales de derechos humanos deben estar ubicadas en lugares adecuados —por desgracia, Amnistía Internacional ha recibido informes sobre oficinas situadas cerca de instalaciones militares o comisarías de policía—. En tales casos, puede ocurrir que los denunciantes teman que las fuerzas de seguridad se fijen en ellos o los vigilen si presentan la denuncia. Amnistía Internacional ha recibido también informes sobre oficinas tan lujosas que resultan intimidantes o situadas en zonas muy caras donde los pobres y otros desfavorecidos se sienten demasiado incómodos y fuera de lugar como para dejar que les vean ir a ellas. Otros informes indican que algunas oficinas están situadas en zonas inaccesibles, donde a los denunciantes les resulta difícil ir.

Dentro de las oficinas ha de haber instalaciones como salas privadas de reunión donde los denunciantes puedan hablar con absoluta reserva de sus denuncias con el personal de la institución nacional de derechos humanos.

9.3 Comunicación con las víctimas

Las instituciones nacionales de derechos humanos deben tomar medidas para garantizar la comunicación efectiva con los posibles denunciantes.

Amnistía Internacional ha recibido informes sobre excelentes iniciativas que facilitan tal contacto, como líneas de teléfono gratuitas, correo electrónico, acceso a Internet y oficinas ambulantes (en un caso tenían un autobús especialmente adaptado) o personal itinerante capaz de desplazarse a zonas muy aisladas. Las redes de organizaciones no gubernamentales también pueden facilitar los contactos con las víctimas y los testigos.

En los países donde quepa la posibilidad de que algunos denunciantes sólo hablen idiomas locales o minoritarios, se deben poner a disposición de ellos los servicios necesarios. Al utilizar intérpretes hay tener muy en cuenta la cuestión de la confidencialidad y la imparcialidad. También se deben considerar las susceptibilidades culturales, entre las que puede figurar el sexo del interprete. Los entrevistados, incluidos los denunciantes y los testigos, deben dar su consentimiento al empleo de intérpretes.

En los países donde el analfabetismo esté generalizado han de ser de uso común técnicas de comunicación oral tales como la radio, y el personal de la institución nacional de derechos humanos debe cuidar de explicar sus procedimientos verbalmente y no depender de folletos aclaratorios.

10. Presupuesto

El gobierno debe proporcionar a la institución nacional de derechos humanos fondos y recursos adecuados a fin de que realice plenamente, sin restricciones ni limitaciones, los objetivos y funciones comprendidas en su mandato y, en particular, atienda las demandas del número de casos sometidos a su consideración. La institución nacional de derechos humanos ha de tener todos los recursos materiales y humanos necesarios para examinar completa, efectiva y rápidamente y en todo el país las pruebas y demás material específico relativos a las denuncias concretas de violaciones de derechos humanos de que tenga noticia.

Las instituciones nacionales de derechos humanos tienen que ocuparse, en virtud de normas internacionales como los Principios de París y de recomendaciones de la sociedad civil como las formuladas en el presente documento, de una amplia variedad de cuestiones de derechos humanos, por lo que es evidente que se necesita establecer cierto orden de prioridad en sus actividades. Son importantes, por tanto, la formación profesional y el intercambio de técnicas de trabajo para que las instituciones nacionales de derechos humanos puedan tomar medidas lo más efectivas posible con limitados recursos. Amnistía Internacional ha recibido informes sobre limitación del presupuesto de instituciones nacionales de derechos humanos como medida punitiva impuesta con el fin de ejercer control sobre ellas por considerarlas demasiado críticas con el gobierno. La organización conoce muchos ejemplos de instituciones nacionales de derechos humanos que, una vez constituidas, reciben tan pocos fondos que no pueden

funcionar eficazmente, lo que permite abrigar dudas razonables sobre la seriedad del gobierno cuando decidió mejorar la realización de los derechos humanos por medio de la institución nacional de derechos humanos.

El mandato de las instituciones nacionales de derechos humanos debe incluir específica y explícitamente atribuciones para establecer vías efectivas y alternativas de financiación, por donantes privados o por organismos internacionales, para toda actividad que realicen en relación con los derechos humanos. Las instituciones nacionales de derechos humanos deben elaborar directrices para garantizar que tal financiación no compromete su independencia e imparcialidad.

La financiación debe estar asegurada a largo plazo para permitir a la institución nacional de derechos humanos planear y preparar sus actividades con la seguridad de que podrá realizarlas.