



EL DEFENSOR PÚBLICO EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

Por **Gustava Aguilar M.**
Defensora Regional de Magallanes y
Antártica Chilena

La autora plantea que la nueva figura del defensor interamericano es vital para la defensa y el respeto de los derechos humanos en el continente, porque democratiza el acceso a la justicia, en especial de los más vulnerables. Sin embargo, se necesita un compromiso efectivo de los Estados, por la vía de mayor capacitación, atribuciones y recursos para quienes deben ejercer esta tarea: los defensores penales públicos.



El sistema interamericano de derechos humanos tiene dos órganos destinados a velar por su observancia: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹.

La Comisión tiene por función principal promover la observancia y defensa de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la Organización de Estados Americanos (OEA) en esta materia. También tiene funciones políticas, entre ellas las visitas *in loco* (en el lugar) y la preparación de informes sobre la situación de los derechos humanos en los Estados miembros. Además, recibe las denuncias de violaciones a los derechos humanos presentadas por particulares y organizaciones, las estudia y si son admisibles, remite los casos para su vista ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Corte es el único órgano judicial del sistema interamericano. Su objetivo es aplicar e interpretar la Convención Americana de Derechos Humanos. En el marco de la función contenciosa, le corresponde conocer los casos que le remite la Comisión y resolver si los hechos denunciados son o no una violación a la Convención Americana, si ha existido responsabilidad internacional de parte del Estado y velar por el cumplimiento de dichas sentencias.

Hasta la reforma del reglamento que regula el funcionamiento de la Corte² -en noviembre de 2009- era la Comisión la que asumía la representación de las presuntas víctimas que carecían de representación legal.

Eso fue objeto de reparos de parte de los Estados, pues la Comisión desempeñaba un doble rol -como representante de las víctimas y como órgano del sistema-, con lo cual se vulneraba

el debido proceso y se ponía en tela de juicio su verdadero rol. Se aprobó, entonces, la modificación del reglamento y nació la figura del ‘defensor interamericano’. Con bastante anterioridad, en 2006, se debatió su creación en Río de Janeiro, no sin algunos reparos en torno a si las Defensorías Públicas estarían preparadas para asumir semejante desafío, en cuya definición ha jugado un rol preponderante la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (Aidef)³. La modificación al reglamento trajo consigo un cambio en el rol que habría de corresponderle a la Comisión, otorgándole de paso un mayor protagonismo al rol que desempeñan los representantes de las víctimas y el Estado, para favorecer un verdadero equilibrio procesal entre las partes.

A partir de este cambio, el rol de la Comisión se circunscribe a la remisión del informe de fondo, señalando los fundamentos que la llevaron a someter el caso a la Corte. Esto, porque a partir de la reforma las presuntas víctimas han pasado a ser la única contraparte del Estado que litiga ante la Corte.

Así, la creación de la figura del defensor interamericano es un importante paso, pues permite garantizar que toda presunta víctima tenga un abogado que la represente ante la Corte. Relevante, considerando que las presuntas víctimas que reclaman el acceso a la jurisdicción internacional provienen -por lo general- de sectores en situación de vulnerabilidad y, por lo mismo, carecen de recursos económicos que las habiliten para acceder ante la justicia internacional en demanda del reconocimiento de sus derechos.

Para aquellas personas, la figura del defensor interamericano representa la única alternativa de contar con asistencia legal. Con todo, la labor del defensor resultaría inocua si no se contara con el apoyo del “Fondo de asistencia legal del sistema interamericano de derechos humanos”, porque sólo de esta manera se asegura que toda presunta víctima pueda recurrir de manera efectiva a impetrar el reconocimiento de sus derechos.

¹ La Corte Interamericana de Derechos Humanos es una institución judicial autónoma de la Organización de Estados Americanos (OEA), cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, ley 15.737) y está formada por juristas de la más alta autoridad moral y reconocida competencia en materia de derechos humanos.

² El Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se aprobó en San José de Costa Rica el 24 de noviembre de 2009, y rige, en conformidad con lo establecido en su artículo 78, desde el 1° de enero de 2010.

³ La Aidef es una organización integrada por instituciones estatales y asociaciones de defensores públicos que tienen a su cargo la representación o defensa en juicio de las personas, conforme lo establecen la Constitución, las leyes y los tratados vigentes en cada país.



EL PROBLEMA DEL COSTO

El 25 de septiembre de 2009 se suscribió en Costa Rica un convenio entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Aidef, que dispuso la creación de un grupo de defensores públicos interamericanos, cuya finalidad será proveer asistencia jurídica y representación a las personas que, en carácter de presuntas víctimas, recurran ante dicha Corte.

Lo anterior, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 37 del reglamento de la Corte Interamericana, que expresa: “En casos de presuntas víctimas sin representación legal debidamente acreditada, el Tribunal podrá designar un defensor interamericano de oficio que las represente durante la tramitación del caso”.

Cabe consignar que lo que persigue el sistema interamericano, precisamente, es que nadie se vea privado del derecho de acceder ante la Corte IDH, cuando tales derechos no hayan tenido el reconocimiento que se espera por el Estado o, de rechamente, se haya incurrido en su abierta violación, para lo cual se ha creado un mecanismo que ha dado cuenta de su eficacia y eficiencia.

El gran número de casos que llega a la CIDH, tras el procedimiento ante la Comisión, es un claro reflejo de que se siguen cometiendo abusos y graves violaciones a los derechos humanos en la región.

Es sabido que el sistema de justicia interno en América Latina es, en general, lento, caro y poco efectivo, y que no son muchos los Estados que garantizan la igualdad de armas. A lo anterior sumamos que -como ocurre en Chile- las personas que reclaman el acceso a la jurisdicción internacional pertenecen a los grupos más vulnerables, por pobreza extrema, desventaja cultural, sexo, edad u otras condiciones económicas y sociales.

Por lo mismo, es de la mayor importancia no sólo crear un sistema que permita el acceso a la instancia internacional, sino que, además, los provea de los mecanismos idóneos para asumir un litigio internacional, porque como sostienen quienes conocen el problema que ello conlleva, una defensa puramente formal puede resultar más nociva que la ausencia de defensa.

“La creación de la figura del defensor interamericano es un importante paso, pues permite garantizar que toda presunta víctima tenga un abogado que la represente ante la Corte. Relevante, considerando que las presuntas víctimas que reclaman el acceso a la jurisdicción internacional provienen -por lo general- de sectores en situación de vulnerabilidad”.

Precisamente para permitir una defensa efectiva, el Consejo Permanente de la OEA aprobó -por resolución del 1º de junio de 2010- el “Fondo de asistencia legal del sistema interamericano de derechos humanos”, que permitirá la producción de pruebas, las visitas al sitio del suceso (a los países donde ocurrieron las violaciones a los derechos), la contratación de expertos y otros.

El trabajo de los defensores que han sido designados para asumir la representación de las presuntas víctimas ante la Corte da cuenta de la seriedad y responsabilidad con que se ha asumido este desafío y, especialmente, ha permitido vencer las desconfianzas que pudieron haber surgido en ciertos sectores, que dudaron de que estos profesionales -no obstante su calidad de funcionarios públicos- fueran capaces de cumplir con dicho mandato con total independencia y autonomía, dando cuenta en definitiva de un trabajo eficiente y de la más alta calidad, lo que ha sido reconocido por todos los actores del sistema⁴.

4 Dra. María Fernanda López Puleio y Andrés Mariño: Caso “Furlan vs. Estado Argentino”; Dres. Gustavo Vitale y Marcelo Torres: Caso “Mohamed vs. Estado Argentino”; y Dres. Gustavo Zapata y Roberto Tadeu: Caso “Familia Pacheco Tineo vs. Estado de Bolivia”.

EL PROBLEMA DE LA FALTA DE AUTONOMÍA: EL CASO CHILENO

Al momento de suscribir tratados internacionales de derechos humanos, el Estado chileno asume la obligación de adecuar sus normas internas a ellos y de respetar, garantizar y no discriminar en el ejercicio de los derechos de las personas.

Como hemos dicho, junto con poner en funcionamiento la figura del defensor interamericano, surgió la inquietud sobre si todos los Estados estaban en condiciones de asumir tal desafío y si, de alguna forma, no sería contradictorio con sus políticas internas, en cuyo contexto han creado instituciones encargadas de velar por los derechos de las personas imputadas. Y, en el caso de los defensores penales chilenos, si éstos -en su calidad de funcionarios públicos- podían litigar o no ante la CIDH como contraparte de los Estados, considerando que las defensorías penales públicas de algunos países -como en Chile- no tenían el carácter de autónomas.

Tal disyuntiva requiere de un análisis más profundo por los encargados de la administración de justicia de los diferentes Estados. En principio, se debe tener presente que Chile firmó el acuerdo de entendimiento que regula la designación del defensor interamericano, rol que le fue asignado a la Aided, previa comunicación de la CIDH.

Surge entonces la pregunta de si la Ley 19.718 -que rige a la Defensoría Penal Pública como servicio público- puede limitar el actuar de los defensores interamericanos, ya que en dicho cuerpo legal se establece que los defensores deben litigar ante los tribunales de garantía, orales y las cortes, lo cual -según una

“Si, a nivel nacional, los defensores penales públicos asumen un compromiso ante los imputados (ahora víctimas) de “proteger en todo momento sus derechos”, les cabría entonces la representación de sus casos ante la Corte IDH”.

interpretación restrictiva- circunscribiría su actuación sólo al plano nacional, en tanto que otra interpretación -más amplia- permitiría su actuación ante tribunales internacionales.

En el informe “El derecho a defensa ante el sistema interamericano de derechos humanos: la figura del defensor interamericano y su implementación en Chile”⁵, encargado en 2012 por la Defensoría Penal Pública de Chile al director del Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, el abogado Claudio Nash Rojas sostiene como consideración preliminar que al Estado de Chile, como parte del acuerdo, le asisten obligaciones de cooperación y de otorgar las facilidades para la aplicación de los mecanismos que el sistema ha creado, entre los cuales se contempla la figura del defensor interamericano.

Seguidamente, Nash analiza la compatibilidad de la representación de víctimas ante el sistema interamericano con el rol que en el orden interno le asiste al defensor penal público. En tal sentido, propone la factibilidad de aplicar la figura de la comisión funcionaria, que regula aspectos económicos y administrativos del actuar del funcionario público del Estado chileno en otro país.

“Este desarrollo del derecho a defensa técnica (que incluye la defensa ante el SIDH) es compatible con el régimen funcionario por el cual se rigen los defensores penales públicos, ya que no existe conflicto con las prohibiciones de actuación que establece el estatuto administrativo y la Ley Orgánica de Bases Generales de la Administración del Estado”, explica Nash.

Por otra parte, si se reconoce que la misión del defensor penal público se extiende hasta la completa ejecución de la condena del imputado, es obvio pensar que tal función debiera también agotar todas las instancias de defensa y, acorde con ello, cuando procediere, presentar la respectiva denuncia ante la Comisión Interamericana. Más aún si concordamos en que los defensores deben promocionar esta gestión respecto de aquellas personas que consideren injustamente condenadas por los tribunales de la república.

5 Informe en derecho “El derecho a defensa ante el sistema interamericano de derechos humanos: la figura del defensor interamericano y su implementación en Chile”. Claudio Nash Rojas. N°1./2012/Enero. Departamento de Estudios. Defensoría Penal Pública. Santiago, Chile.



¿DE IMPUTADO A VÍCTIMA?

Si una persona que se presenta como víctima ante la Comisión tuvo antes el carácter de imputado, podría cuestionarse que sea representada ante la CIDH por un defensor penal público, cuya misión es prestar defensa penal a toda persona imputada de un delito, crimen o falta que no cuente con dinero para contratar un abogado o, sencillamente, no quiera tener representación legal privada.

Pero no debe olvidarse que la Constitución y las leyes refrendan que todas las personas tienen igualdad de acceso a la justicia y que la defensa de un imputado debe ejercerse hasta la completa ejecución de su condena, por lo que entonces le correspondería al defensor penal público litigar en instancias internacionales, ya que él es quien tiene conocimiento de la causa.

Y si agotó todos los recursos en la instancia nacional, podría -y debería- hacerlo también en el ámbito internacional, siendo entonces una obligación informar y estudiar la factibilidad de presentar una demanda de justicia de su cliente ante la Comisión.

Para hacer frente a ello, convendría plantearse la posibilidad de que la Defensoría Penal Pública, así como cuenta con una unidad especializada de defensa -que contiene la defensa de migrantes, indígenas, adolescentes, condenados y otros- pudiera incorporar también la defensa penal interamericana, o bien que funcione como una unidad independiente, similar a la Unidad de Corte.

Ello, considerando que, según el estándar de defensa fijado por la institución, “el defensor o defensora recurre de las resoluciones judiciales cada vez que sea procedente, según criterio técnico y acorde con la voluntad e intereses de la imputada y el imputado⁶”.

Lo anterior permitiría optimizar el recurso humano, profesional y técnico, seleccionando los casos a presentar, el estudio de los mismos y la estrategia de defensa ante este tribunal internacional, sin olvidar que de manera im-

portante entra en juego la ética del defensor que intente responder a las demandas de los usuarios.

Si bien la selección de casos podría ser considerada discriminatoria, esto se superaría ante la información de factibilidad -cierta o no- de lograr resultados positivos ante la Comisión, primero para que el caso sea declarado admisible y luego para su posterior etapa de litigación ante la Corte.

Lo anterior debe considerar los elevados costos que conlleva asumir este tipo de defensas internacionales, de tal magnitud que ni siquiera abogados del ámbito privado suelen asumirlas.

En todos los años de vigencia del sistema interamericano, ¿cuántos casos chilenos se han presentado y cuántos han sido acogidos por el tribunal? Muy pocos. Lo anterior puede tener dos lecturas: hablaría bien de nuestro sistema procesal penal como garante de los derechos de los acusados o, también, señalaría el desconocimiento de los abogados de cómo llegar a estas instancias o de los pasos que se requieren para que un caso sea acogido ante la Corte.

Si, a nivel nacional, los defensores penales públicos asumen un compromiso ante los imputados (ahora víctimas) de “proteger en todo momento sus derechos”, les cabría entonces la representación de sus casos ante la Corte IDH.

En el mismo informe, Claudio Nash explica que “si una de las posibilidades que tienen las víctimas de violaciones a derechos humanos es acceder al sistema interamericano de derechos humanos y los defensores penales públicos pueden ejercer todos los derechos que le asisten al imputado, pueden acceder al SIDH en representación de la víctima. Esto debe mirarse bajo la consideración de que existe un todo unitario en la protección de los derechos fundamentales, que incluye la instancia nacional e internacional”.

Todavía más, los defensores actuarán en cumplimiento del artículo 37 del reglamento de la Corte Interamericana: “En casos de presuntas víctimas sin representación legal debidamente acreditada, el Tribunal podrá designar un Defensor Interamericano de oficio que las represente durante la tramitación del caso”.

6 Nuevos Estándares para el ejercicio de la defensa penal pública”. <http://www.dpp.cl/pag/74/294/descripcion>

ESTÁNDARES DE DEFENSA

Los estándares de defensa penal pública de Chile son normas cuyo objetivo es que los defensores penales públicos desempeñen su función de acuerdo con parámetros de actuación que buscan maximizar los derechos e intereses de los beneficiarios del servicio, proporcionando una asesoría jurídica de alta calidad.

La nueva regulación de los estándares -publicados el 11 de diciembre de 2010 en el Diario Oficial- se caracteriza por clasificarlos en tres grandes grupos: aquellos relacionados con la competencia profesional de los defensores, los referidos a la relación entre el defensor y su cliente y, por último, el estándar que regula la correcta y adecuada gestión administrativa de las causas.

Destaca dentro de esta nueva normativa la creación de la defensa especializada de adolescentes, que regula las obligaciones que deben cumplir los defensores según los requisitos y exigencias que se imponen en esta legislación específica, tanto en el desarrollo de la investigación y el juicio como en la etapa de ejecución de la sentencia.

Además, los estándares, sus objetivos y metas, deben ser cumplidos por todos los defensores locales, licitados o contratados.

Si consideramos que estos estándares son las directrices que deben estar siempre presentes en la gestión de defensa penal, y que la Convención Americana de Derechos Humanos (o Pacto de San José de Costa Rica)⁷ en su artículo 8° contiene las garantías judiciales de las personas -en tanto en el artículo 25° se establece la protección judicial de las personas-, sería entonces factible aplicar éstos mismos a la defensa penal internacional, para asegurar una efectiva gestión de defensa ante la Corte IDH.

Entre los estándares a considerar tendríamos el de los recursos: “En los recursos, el defensor o defensora asesora técni-

7 Convención Americana de Derechos Humanos Pacto San José de Costa Rica: Artículo 8°. Las garantías judiciales de las personas, inciso 2° letras c), d), f), h). Artículo 25° protección judicial de las personas, inciso 1 y 2 letras a), b), c).

amente, respeta la voluntad de la imputada e imputado y protege sus derechos, garantías e intereses”.

O el estándar de la información: “El defensor o defensora siempre mantendrá informado al imputado o imputada del estado del proceso, la estrategia de defensa y de los derechos y deberes que le asisten mientras esté sujeto a persecución penal, para lo cual procurará entrevistarse con su cliente”.

En síntesis, el abogado defensor se debe a los intereses de su representado y desde esa posición colabora con la administración de justicia, ejerciendo la voluntad de su cliente y respetando la ética y reglas legales adjetivas y sustantivas.

¿CUÁNDO INTERVENIR?

Sobre la oportunidad de intervención del defensor interamericano, el estudio “Acceso a la justicia en el sistema de derechos humanos: transparencia y representación legal” (Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos⁸) pone énfasis en aspectos relevantes sobre cuándo es más conveniente que intervenga el defensor interamericano, considerando que los puntos críticos se producen en la etapa anterior a la admisibilidad. Ello, porque los casos sin representante presentan mayor retraso procesal, porque -probablemente- no presentan toda la información requerida por la Corte IDH.

Según este informe, “la intervención del Defensor Penal Interamericano debe ser lo antes posible, sin desconocer que en términos prácticos y financieros puede resultar complejo otorgar representante legal a las miles de denuncias, aun cuando algunas de ellas sean infundadas o no tengan relación con violaciones a derechos humanos. Quizás debiera considerarse que la defensa de las víctimas debería contar con representación legal en la parte del procedimiento que

8 El Estudio: “Acceso a la justicia en el sistema interamericano de derechos humanos: transparencia y representación legal” (Centro de Derechos Humanos. Facultad de Derecho. Universidad de Chile. Abril 2012) cumple el objetivo de aportar en la mejora del acceso a la justicia en el sistema interamericano de derechos humanos enmarcado dentro del proyecto de “Capacitación de profesionales del sistema de justicia para litigar ante la Corte IDH financiado por el Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo (Undef).



es determinante para ser correctamente defendido, es decir después de adoptado el informe de admisibilidad”.

En la medida que se asuma y reconozca que el sistema interamericano no funciona contra los Estados sino con los Estados -habiendo una imputación de violación a los derechos humanos- y que es obligación de los mismos proteger los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción, se habrá de aceptar y reconocer también como necesario para una adecuada defensa de los imputados -ahora víctimas- capacitar, solventar y aportar recursos para una defensa penal de calidad por el defensor interamericano ante el SIDH.

Prueba de lo anterior ha sido el trabajo que en virtud del acuerdo entre la Corte IDH y la Aidef les correspondió desarrollar, en el Caso Furlan⁹, a los defensores María Fernanda López-Puleio (Argentina) y Andrés Mariño (Uruguay), quienes demostraron los alcances de la capacitación recibida y un alto grado de profesionalismo, pues su trabajo fue reconocido por los propios miembros de la Corte. Sin embargo, su actuación fue posible gracias a que se contó con todo el apoyo de la Defensoría General de la Nación Argentina y también la de Uruguay.

Lo anterior se corrobora con lo expresado en un estudio del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile: “La defensa legal brindada por los defensores interamericanos será de buena calidad dependiendo de la cantidad de recursos que se asigne para que puedan llevar a cabo su tarea con la dedicación necesaria, así como la necesidad de capacitarlos en el funcionamiento del SIDH”. 

⁹ “Caso Furlan vs. Estado Argentino”, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró, por unanimidad, que el Estado de Argentina es internacionalmente responsable por la violación en perjuicio de Sebastián Furlan, entre otros, por haber excedido el plazo razonable en el proceso civil por daños; vulnerar el derecho a la protección judicial y el derecho a la propiedad privada, y el incumplimiento de la obligación de garantizar, sin discriminación, el derecho de acceso a la justicia y el derecho a la integridad personal. Asimismo, que el Estado es internacionalmente responsable por la vulneración al derecho a la integridad personal y el derecho al acceso a la justicia de los familiares de Sebastián Furlan, a saber: Danilo Furlan (padre), Susana Fernández (madre), Claudio Furlan. Las víctimas fueron representadas por la defensora pública oficial de la Defensoría General de la Nación Argentina, doctora María Fernanda López Puleio, y el defensor de Uruguay Andrés Mariño, quienes actuaron como defensores públicos interamericanos, en virtud del acuerdo suscrito entre la Corte IDH y la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (Aidef).

ETAPAS DE LITIGACIÓN ANTE LA CIDH

1. La Comisión y los Estados partes someten un caso a la decisión de la Corte (Art. 61 CADH). Requisito primordial: haber agotado previamente la vía jurisdiccional del país denunciado.
2. La presunta víctima tiene plazo de seis meses a partir de la notificación de la decisión que agota los recursos internos.
3. La Comisión formula una recomendación al Estado y si éste no cumple, se envía el caso a la Corte.
4. La Corte realiza examen preliminar de cumplimiento de requisitos, Notificando al Estado demandado, a la Comisión (si no es ella quien presenta el caso) y a la presunta víctima y quien la represente.
5. Si la presunta víctima no tiene representación legal, la Corte le designa defensor interamericano, a quien se le notifica del caso (Art. 30 reglamento CIDH)
6. La Corte pone en conocimiento de Aidef que un defensor interamericano deberá representar a la presunta víctima, y esta asociación designa -dentro de la nómina de defensores interamericanos- a quien intervendrá en el proceso.
7. La presunta víctima o sus representantes tienen dos meses para presentar el escrito de solicitudes, argumentos y pruebas (Art. 40 reglamento).
8. El defensor se contacta con la presunta víctima, se interioriza del caso para argumentar debidamente y presentar las pruebas, siendo esta la única oportunidad procesal para hacerlo.
9. La Comisión puede sustanciar un procedimiento de solución amistosa previo al informe preliminar.